

Universidade de São Paulo
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
Departamento de História
Programa de Pós-graduação em História Econômica

POLÍTICAS PÚBLICAS EM SÃO BERNARDO DO CAMPO NO PÓS-GUERRA: 1945 - 1964

Dissertação apresentada como
cumprimento parcial para a obtenção do
título de Mestre em História Econômica
pelo Departamento de História da
Faculdade de Filosofia, Letras e
Ciências Humanas da Universidade de
São Paulo.

Autor: Luiz Eduardo Simões de Souza

Orientador: Professor Doutor Wilson do Nascimento Barbosa

Universidade de São Paulo
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
Departamento de História
2002

Resumo

Esta pesquisa estuda as políticas públicas em São Bernardo do Campo, no Pós-Guerra, durante o período 1945 – 1964. São abordados, nesse contexto, aspectos do crescimento econômico e urbano da cidade, que faz parte do chamado “ABC Paulista”, região diferenciada no Estado de São Paulo por apresentar intensa industrialização. A ação pública ligada a tais características, tratada como objeto desta pesquisa, revelou-se de tipo bastante tradicional. Ao expressar as convicções políticas da época, fazia com que a política pública não se antecipasse às demandas da população, mas enquadrava-se no ideário otimista que previa um futuro sempre melhor, ao estilo da lógica desenvolvimentista.

Palavras-chave: políticas públicas; Grande ABC; crescimento econômico; planejamento urbano; planejamento econômico.

Abstract

This research studies the public policies in São Bernardo do Campo, in the Post-War period (1945 – 1964). Issues from the economic growth and urbanization of the City – which is part of the metropolitan-industrial sub-region of “ABC Paulista” - were studied. The sum of public policies related to these issues, which is the object of this research, revealed itself as being of a traditional kind, not anticipating the real necessities of the people of the countship, besides being always optimistic about the future, incorporating the ideology of Economic Development, under the form of the so called “desenvolvimentismo”.

Keywords: public policies; Brazilian ABC; economic growth; urban planning; economic planning.

Políticas Públicas em São Bernardo do Campo no Pós-Guerra: 1945 - 1964

<i>Resumo/Abstract</i>	03
<i>Índice</i>	05
<i>Agradecimentos</i>	07
<i>Introdução</i>	11
1. <i>Considerações Teórico-Metodológicas</i>	29
2. <i>O Ambiente Econômico Brasileiro no Período 1945 – 1964</i>	67
3. <i>Evolução Político-Administrativa de São Bernardo do Campo: 1945 – 1951.</i>	111
4. <i>Evolução Político-Administrativa de São Bernardo do Campo: 1952 – 1964.</i>	155
5. <i>Análise das Políticas Públicas no Município</i>	197
<i>Conclusões</i>	215
<i>Bibliografia</i>	219
<i>Anexos</i>	229

Agradecimentos

Os arquivos históricos das prefeituras dos municípios de São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema e Santo André foram de essencial importância no fornecimento de dados para a realização deste trabalho. Nota particular cabe aos seguintes órgãos: Serviço de Memória da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, Serviço de Memória da Prefeitura Municipal de Santo André, Arquivo e Biblioteca da Câmara Municipal de São Bernardo do Campo, Biblioteca da Câmara Municipal de Santo André; Arquivo da Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo; Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo. Às pessoas que possibilitaram, facilitaram, ou deram auxílio à coleta de informações em todos esses arquivos, meu sincero agradecimento.

Devo citar a colaboração dada pelas bibliotecas das seguintes instituições: Associação Comercial e Industrial de São Bernardo do Campo (ACISBEC-SBC); IMES (Instituto Municipal de Ensino Superior – São Caetano do Sul, SP); Fundação SEADE (São Paulo, SP); Conselho Regional de Economia (CORECON – São Paulo, SP); Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo; Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e da Faculdade de Ciências Econômicas, Administrativas e Atuariais da Universidade de São Paulo; Serviço de Pesquisa e Documentação do Banco Central do Brasil (São Paulo, SP).

Esta pesquisa teve o apoio da FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – da qual obtive bolsa de mestrado entre dezembro de 1999 e dezembro de 2001. A este órgão, meu sincero agradecimento.

As pessoas envolvidas com a administração de São Bernardo do Campo entre 1945 e 1964, entrevistadas neste trabalho, deram informações de conteúdo e significado ricos para a compreensão do tema, e, de certa forma, seus ricos depoimentos à história, como personagens e observadores privilegiados que foram. Agradeço ao Dr. Antonio Tito Costa, ao Sr. Cláudio Takeshita, à Sra. Rita Zincáglio e ao Sr. Clarisvalde Versolato, por terem, de maneira particular e característica, dividido tais perspectivas. Aos senhores Carlos Laranjeira, Rui Josgrilberg e Luiz Roberto Alves, que igualmente forneceram depoimentos na posição de estudiosos dos problemas da formação do município, estendo o agradecimento.

Agradeço na Universidade aos seguintes professores pelo apoio direto e estímulo manifestados durante a elaboração desta pesquisa: Professores Doutores Werner Altmann, Edgard Carone, Iraci Costa, Nelson Hideiki Nozoe, José Flávio Motta, Gildo Magalhães, Osvaldo Coggiola, Raquel Gleizer, Vera Lucia do Amaral Ferlini, Hélio Janny Teixeira, Jorge Grespan.

Os colegas do Núcleo de Economia Política e História Econômica (NEPHE), formado no Departamento de História da Universidade de São Paulo em 1999, colaboraram extensamente, no fornecimento de bases de dados sobre a economia brasileira, nos trabalhos coletivos de pesquisa, em discussões e seminários. Em particular, cabe o abraço aos amigos Denílson, Magno, Lívio e Marcos. A eles e aos amigos de longa data Herrmann, Gerson, e Afonso, registro a gratidão, pela solidariedade, compreensão e estímulo que nunca me faltaram.

Ter o Professor Doutor Wilson Barbosa como orientador deste trabalho de pesquisa foi uma honra. Tê-lo como amigo é outra.

Uma palavra de reconhecimento especial vai para os meus sogros Mercedes e Eugênio, pelo apoio irrestrito. Meus pais, Elisabeth e Luiz Álvaro, merecem, enfim, toda a gratidão, sendo esta dissertação a eles dedicada, como profissão de fé. A vocês todos, responsáveis por cada um dos acertos aqui expressos, e inocentes dos erros, esses sim, todos meus.

Por fim, minha esposa Laura merece menção honrosa. Além de suportar o processo, ajudando em tudo que pôde, ela ainda conseguiu escrever, no mesmo período, a sua própria dissertação...

São Paulo, fevereiro de 2002.

A própria cidade, confessemos-lo, é feia. Com o seu aspecto calmo, é preciso algum tempo para se perceber o que a torna diferente de tantas outras cidades comerciais em todas as latitudes. Como imaginar, por exemplo, uma cidade sem pombas, sem árvores e sem jardins, onde não se sente o bater de asas nem o sussurro de folhas, uma cidade neutra, para dizer tudo? Apenas no céu se lê a mudança das estações. A Primavera só se anuncia pela qualidade do ar ou pelos cestos de flores trazidos por rapazitos dos arredores: é uma Primavera que se vende nos mercados. Durante o Verão, o sol incendeia as casas demasiado secas e cobre as paredes de uma poeira cinzenta: então só é possível viver à sombra das persianas corridas. No Outono, pelo contrário, é um dilúvio de lama. Os dias bonitos só vêm no Inverno.

(Albert Camus, *A Peste*)

Introdução

Ao fim da Segunda Guerra Mundial, apresentava-se ao Brasil um novo papel na ordem econômica mundial. Tal configurava-se com o processo de substituição de importações funcionando a pleno vapor, uma indústria de transformação relativamente expressiva, e a disposição de uma grande potência capitalista em tutelar a gênese de novas condições econômicas e políticas de países então “em vias de desenvolvimento”, através do estabelecimento de novos laços de dependência. Uma das maneiras de estreitar esses laços seria, pois, o capital estrangeiro.

Em muitos países que estavam promovendo sua industrialização, o advento de novo momento do capital estrangeiro teve conseqüências dúbias; se aumentou o volume de investimentos da economia, influiu diretamente nas estratégias de crescimento, reforçando a dependência.

Uma das conseqüências aparentes desse processo no Brasil é o surgimento abrupto de áreas altamente industrializadas em certos Estados. No caso de São Paulo, há o ABC paulista, que serve até hoje ao imaginário saudosista de tempos supostamente melhores em nossa história econômica. A região, localizada a sudeste da Grande São Paulo, comportaria alguns dos municípios que serviriam de exemplo para projetos de desenvolvimento urbano e industrial engendrados pelo Governo Federal. Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul seriam mencionados como resultados exitosos desses projetos, em estudos coetâneos e mesmo mais tarde, em trabalhos retrospectivos.

O objetivo desta pesquisa é o de buscar esclarecimentos mais profundos com respeito a alguns aspectos referentes ao desenvolvimento industrial daquela região, partindo do estudo das iniciativas e políticas públicas regionais, particularmente em São Bernardo do Campo.

O tema abrange questões centrais inerentes ao desenvolvimento brasileiro nas décadas posteriores, visto que a região se transforma, num curto intervalo de tempo, em um dos principais pólos industriais da América Latina, movimentando grandes volumes de capital e mão-de-obra. Tem suas origens em uma conjunção de interesses de diversos setores externos e internos, representados pela execução de planos de desenvolvimento governamentais, em uma de suas expressões.

Nesse contexto, destaca-se a cidade de São Bernardo do Campo, então recém-promovida à condição de município. Foi ela durante curto período uma vila vinculada a Santo André. Região conhecida pela agricultura extensiva quase voltada à subsistência, pela manufatura de móveis e demais atividades industriais de pouca expressão, com uma população pequena, de assentamento já antigo. Enfim, era parada facultativa na rota dos produtos paulistas rumo ao porto de Santos. São Bernardo do Campo viria a se tornar, contudo, em espaço inferior a dez anos, o endereço de multinacionais que implantariam ali a fase final de elaboração de seus produtos, voltados primeiramente para o mercado interno. Isso causaria uma série de mudanças na cidade, alterando bruscamente os indicadores do município.

A proposta desta pesquisa é observar, do ponto de vista da História Econômica, as mudanças geradas na região em função de inversões maciças de capital, e as ações do poder público local no sentido de implementar uma infra-estrutura que permitisse, em pouco tempo, o avanço da urbanização, com o assentamento de uma massa demográfica considerável, sem causar pressões intransponíveis. Em suma: como seriam os primeiros anos de um dos mais importantes centros econômicos da história do país?

O objeto de pesquisa é, assim, a explicação dos impactos e conseqüências das políticas públicas municipais, realizadas em São Bernardo do Campo entre 1945 e 1964, dentro daquele processo de industrialização.

Os objetivos da pesquisa consistem em:

- (a) descrever uma história do conjunto de ações públicas municipais compreendidas no período estudado;
- (b) identificar a natureza das relações desse conjunto de ações com os interesses dos demais agentes da subregião;
- (c) explicar o papel econômico do município no conjunto das então políticas de crescimento do Estado de São Paulo.

A Economia Brasileira no Pós-Guerra

O período entre as décadas de 1930 e 1960 observou mudanças estruturais significativas no Brasil. Caracteriza-se como uma fase de crescimento industrial intenso, segundo consenso entre os estudiosos do assunto.

O ano de 1930 – pelo conjunto de fatos que ganha forma a partir dele - constitui um marco na história da economia brasileira. Muitos economistas da CEPAL, bem como outros observadores contemporâneos, identificaram o impacto da Grande Depressão na América Latina. Industrial e historiador da época, Roberto Simonsen apontou um rápido crescimento industrial na década de 1930¹.

Celso Furtado, em *Formação Econômica do Brasil* (1958), foi um dos primeiros a analisar de forma sistemática a década em busca de razões para a guinada da indústria². A produção para o mercado interno passou então a ser o centro dinâmico da economia brasileira, ou seja, a atividade que determinava os níveis de emprego, produto e renda, além da taxa de crescimento da economia. Até então, isso coubera ao setor exportador. O deslocamento do centro dinâmico da economia brasileira para o mercado interno deveu-se à crise estrutural do café, conjugada com os efeitos restritivos de crédito e demanda oriundos da crise mundial. Tais elementos levaram o Governo Federal a abrir linhas internas de crédito e adotar políticas de restrição da oferta de café. Para Furtado, a utilização da expansão de crédito para a compra de café permitiu a manutenção do nível de renda e de emprego. Ao se evitar a queda desses níveis, manteve-se a demanda interna por bens. Com a capacidade de importar reduzida, essa demanda foi desviada para o mercado interno, pressionando os produtores nacionais. Como a desvalorização da moeda nacional fez-se maior do que o aumento dos preços internos, houve efeito de proteção da produção nacional frente às importações. Com o recesso da produção de café, o mercado interno tornava-se interessante também aos ofertantes de bens domésticos.

O crescimento da produção industrial teria sido sustentado, em um primeiro momento, pela utilização da capacidade ociosa existente e posteriormente pela ampliação da capacidade produtiva, através da importação a menor custo de máquinas

¹ Roberto Simonsen. *A Evolução Industrial do Brasil*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1939.

² Caio Prado Júnior também realizou análise mais genérica de aspectos da economia brasileira no período 1945 - 1964 em edições posteriores de *História Econômica do Brasil* (1945), particularmente a partir da quinta (1959).

usadas dos Estados Unidos e da Europa. Com o tempo, algum tipo de produção de bens de capital passou a ser feita internamente, devido à conjugação da demanda crescente de bens de capital, com restrição da capacidade de importar.

Esse processo de industrialização acima descrito chama-se “substituição de importações”. Maria da Conceição Tavares buscou generalizar seus aspectos para toda a América Latina³. Segundo seu modelo, as economias primário-exportadoras latino-americanas caracterizavam-se não só pela importância do setor externo na renda nacional, mas por este ser o único elemento autônomo de toda a composição da renda, constituindo-se no centro dinâmico da economia. Assim, a década de 1930 foi para a América Latina, o ponto de ruptura do modelo primário-exportador, com a passagem para um modelo de desenvolvimento voltado para dentro⁴, com o capital acumulado anteriormente pela atividade agro-exportadora.

O processo de substituição de importações consistiu, então, no desenvolvimento fechado e parcial de economias primário-exportadoras, pressionadas pelas restrições do comércio exterior, que buscaram reproduzir,

“de maneira acelerada e em condições históricas distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos.”⁵

Embora o processo de substituição de importações tivesse obtido relativo êxito na industrialização de vários países latino-americanos, a crescente demanda por bens de capital externos para a promoção das ondas substitutivas internas levou muitas vezes as economias nacionais a impasses. Um desses impasses apregoava inevitável extenuação do modelo, pela redução progressiva do coeficiente de importações. Tal questão foi objeto de muitos debates econômicos na década de 60. Outro foi o problema da incorporação também progressiva à cesta de importações de bens de consumo não-duráveis, o que causava o aumento dos preços relativos em nível maior do que o dos salários, propiciando concentração de renda. A discussão distribuição de renda *versus*

³ Maria da Conceição Tavares. *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. São Paulo, Zahar, 1972. Nesse sentido, Tavares seguiu as teorizações de Raul Prebisch e Aníbal Pinto.

⁴ Op. Cit. p.32.

⁵ Op. Cit. p.35.

crescimento econômico insinuava-se (para tomar corpo durante a década de 60). Ainda um outro impasse consistia no fato de que, apesar do crescimento da indústria de bens de produção, o processo substitutivo ainda teria sido norteado, até meados da década de 1950, pela demanda por bens de consumo.

Diante desses impasses, os analistas buscaram novos fatores determinantes da dinâmica de crescimento, encontrando-os dentro das condições da economia nacional. O deslocamento do centro dinâmico era “fruto do desequilíbrio externo”. Contudo, o padrão de acumulação que se instalou não representava mero desequilíbrio dos problemas externos. Assim, a fase de industrialização que cobre de 1933 a 1955 teria correspondido a uma nova dinâmica de crescimento, que buscou atender a demandas internas, como a necessidade de uma indústria de base, sem, contudo, atingir essa meta. Do lado da demanda, havia a necessidade crescente de bens de consumo; do lado da oferta – ou melhor, da produção – havia a necessidade de bens de capital. A dinâmica dessa fase da industrialização brasileira obedeceu a fatores internos, pertinentes à articulação entre esses dois setores⁶.

Na segunda metade dos anos 50, com a implantação da indústria pesada e de bens de consumo duráveis, houve modificação no padrão de acumulação de capital. Estabelecidos os três setores de produção industrial (bens de produção, bens de consumo duráveis e bens de consumo para assalariados), a dinâmica da economia passou a ser determinada pela inter-relação entre eles, determinando a renda, os salários e a produção. As presenças do Estado e do capital estrangeiro atuaram no sentido de ajustar esse conjunto de relações a seus interesses, com maior eficiência comparativa do segundo.

O início do ciclo de expansão do final dos anos 50 caracterizou-se pelo advento de investimentos na ampliação da capacidade produtiva e na implantação de novos ramos produtivos, em parte previstos no Plano de Metas. A natureza do processo de desaceleração econômica que sobreveio a essa expansão – iniciado em meados da década de 1960 - consistiu no desaparecimento do componente de demanda contida por importações, que diminuiu o ritmo de expansão inicial da demanda corrente para os novos setores. Tal fator, associado à retração da demanda por investimentos privados, teria desacelerado o processo de acumulação e a expansão industrial. Em suma, o

⁶ Amaury Patrick Gremaud, Rudinei Toneto Júnior e Flávio Saes, *Formação Econômica do Brasil*, página 115.

volume de investimentos efetivados na fase de expansão não pôde ser plenamente utilizado, causando uma queda nos investimentos e relativa indisponibilidade de capitais. Por conseguinte, ocorreu uma inflexão negativa no ciclo. Tal identifica, no final dos anos 50, outro momento de ruptura, pois a presença do capital estrangeiro far-se-ia sentir como determinante de novas condições, no modelo de parque industrial no Brasil.

Algumas condições para essa ruptura fizeram-se presentes no âmbito do planejamento econômico do Governo, através de políticas cambiais, fiscais, aduaneiras e de desenvolvimento regional, para a implantação de parques industriais.

O fim da Segunda Guerra expressa uma retomada das políticas cambiais, após dificuldades do fluxo de capitais externos e internos no período Vargas, marcado pelo esforço em proteger o país da saída de capitais durante os anos da Depressão. Em 1946, as maiores preocupações das autoridades econômicas do governo Dutra estavam voltadas para a inflação⁷. Com o objetivo de abrir a economia brasileira, e comprometidas com o projeto liberal norte-americano, as autoridades monetárias retiraram várias restrições à saída de divisas do país, implementadas pelo Estado Novo. A justificativa dessa medida era a possibilidade de estímulo de novos ingressos de capitais privados no futuro. E assim houve a liberalização do câmbio promovida pela SUMOC em 1946. O rápido esgotamento das reservas cambiais obrigou a retomada do controle cambial já em 1947, durando o mesmo até 1953. Estabeleceu-se um sistema administrativo de licença para importações, estabelecendo prioridades entre bens, que teve certo êxito⁸, impedindo o surgimento de contas deficitárias na balança comercial. Um dos principais beneficiários desse sistema foi o setor industrial. Isso se deve à criação de reservas de mercado e por um ganho implícito nas taxas de câmbio sobrevalorizadas, para a importação de máquinas, equipamentos e outros insumos considerados de alta prioridade.

Apesar do bom desempenho dos preços do café durante a guerra da Coréia, que elevou o volume de entrada de divisas no Brasil entre 1950 e 1951, os programas de investimento em infra-estrutura promovidos pelo governo exigiram importações e

⁷ Pedro Malan. “*Relações Econômicas Internacionais: 1945-1964*” in Boris Fausto. (org.) *História Geral da Civilização Brasileira*. p. 64.

⁸ A demanda da Guerra da Coréia foi decisiva para esse êxito (1950 – 1953).

demandaram maior receita de divisas. O resultado desse conjunto de políticas cambiais foi uma saída líquida da ordem de 500 milhões de dólares entre 1946 e 1952.

Tal influenciou a Instrução 70 da SUMOC, de 1953, que promoveu uma reforma cambial, com o objetivo de estimular ainda mais as exportações e equilibrar a balança comercial.

Novos recursos externos foram procurados. Mas a redução progressiva das exportações no restante da década de 50, somada aos compromissos externos crescentes, recolocava o problema de conciliar metas de crescimento econômico com as restrições externas.

Uma abertura ainda maior ao capital estrangeiro seria promovida. A Instrução 113 da SUMOC permitiu a importação de equipamentos sem cobertura cambial, e favorecia a remessa de rendimentos ao exterior. Com a recuperação das economias européias e sua necessidade de expansão pelos mercados internacionais, as atenções das empresas multinacionais se voltaram para o Brasil. A expansão industrial vinculada ao Plano de Metas teve um perfil multinacional acentuado, bastante diferente do inicial. Isso conferiu à indústria dos últimos anos da República de 1946 um forte componente de interesse externo, que, certamente, teve peso nos desdobramentos políticos e econômicos posteriores no país..

No âmbito das políticas de desenvolvimento regional, buscou-se a criação de pólos industriais no Sudeste, aproveitando a acentuada concentração industrial da região. Os governos dos interventores e governadores paulistas sempre apresentaram como uma de suas preocupações obras públicas para o desenvolvimento da região da Grande São Paulo. Assim, o ABC paulista sempre beneficiou como zona de interesse de investimentos, tanto pelas externalidades oriundas da localização próxima ao Porto de Santos, quanto pelo fluxo migratório originário do êxodo rural do interior cafeeiro⁹ e dos movimentos de imigração. Ela podia proporcionar uma força de trabalho de baixo custo.

⁹ Segundo Wilson Cano. *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*.

Formação de São Bernardo Industrial

São Bernardo do Campo apresenta-se nessa região como cidade que recebera volume expressivo de investimentos voltados à indústria nesse período.

O quadro observado em São Bernardo do Campo durante os anos de 1945-1971 mostra dados bastante expressivos de crescimento econômico, industrial e urbano.

Os termos absolutos desse crescimento econômico aparecem abaixo:

Tabela I. 01 – Número de Indústrias Presentes, anos selecionados

REGIÃO	1940	1950	1960	1970	1980
Grande São Paulo	5.459	8.741	17.196	25.788	33.369
Grande ABC	376	741	1.236	2.255	3.863
Município de São Paulo	4.876	7.374	14.576	20.543	24.842
São Bernardo do Campo	n/c	133	284	589	1.099

Fonte: Secretaria de Planejamento, Prefeitura Municipal de S.Bernardo do Campo

A visualização da magnitude do processo - que vem a ser o crescimento abrupto da região - apresenta-se com o crescimento percentual do número de indústrias em relação ao ano anterior, explicitado na tabela 02¹⁰ :

TABELA I. 02 – Crescimento Industrial em relação à década anterior, anos selecionados.

REGIÃO	1940	1950	1960	1970	1980
Grande São Paulo	*	60,1	96,7	49,9	29,3
Grande ABC	*	97,0	66,8	82,4	71,3
Município de São Paulo	*	51,2	97,66	40,9	20,9
São Bernardo do Campo	n/c	*	113,5	107,3	86,5

Fonte: Secretaria de Planejamento, Prefeitura Municipal de S.Bernardo do Campo

¹⁰ O cálculo do crescimento percentual obedeceu à seguinte fórmula:

$$\text{C.C.P: } \frac{a_n - a_{n-10}}{a_{n-10}}, \text{ em que: } a_n = \text{valor absoluto observado no ano } n$$

Nota-se que, apesar de os números absolutos mostrarem um número muito pequeno de indústrias em relação às demais categorias, São Bernardo do Campo cresceu a taxas percentuais que indicam uma dobra no número de indústrias a cada década. Observemos os dados sobre população:

TABELA I. 03 - POPULAÇÃO EM SÃO BERNARDO DO CAMPO

ANO	HOMENS	MULHERES	TOTAL
1950	15233	14362	29295
1960	42854	39557	82411
1970	103975	97487	201462

Fonte: Secretaria de Planejamento, Prefeitura Municipal de S. Bernardo do Campo

Em vinte anos, a população do município cresceu quase sete vezes. No tocante à força de trabalho, considerando-se a informação que, em 1972, 20% da população economicamente ativa do município trabalhava em outra cidade¹¹, é possível vislumbrar a magnitude do crescimento das atividades.

A criação de uma estrutura urbana no município não se limitou à implementação de melhorias materiais. O número de estabelecimentos de ensino também cresceu durante o período 1951—1964, como se pode observar na tabela A.06. Nos dados da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo infelizmente não há uma especificação dos estabelecimentos de ensino privados e públicos, mas é possível identificar-se, através de uma estimativa o grau de escolaridade. Tomando-se o ano-base de 1972 – em que a população economicamente ativa era estimada em 33,5% da população total, temos um quociente de 1,19 estudante para membro ativo da PEA neste ano¹². Mesmo considerando as hipóteses de que estudantes da região realizassem seus estudos em cidades vizinhas e estudantes de cidades vizinhas estudassem em São Bernardo do Campo, esta é uma relação bastante razoável em comparação com o restante do país. Tais investimentos no município vieram acompanhados de uma arrecadação crescente que, mesmo com os efeitos inflacionários, mostra um produto em ascensão.

Diante das informações dadas, uma série de inferências se apresentam:

- (a) a Prefeitura municipal de São Bernardo do Campo teve arrecadação crescente no período;

¹¹ Subsídios Estatísticos – Fonte: Secretaria de Planejamento, Prefeitura Municipal de S. Bernardo do Campo.

¹² Ver Capítulos 4 e 5 desta dissertação.

- (b) a Prefeitura municipal de São Bernardo do Campo teve gastos crescentes no período;
- (c) há uma relação entre o crescimento urbano e industrial da cidade e o conjunto de políticas públicas implementado pela Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo.

O início do arranque do desenvolvimento urbano e industrial de São Bernardo do Campo parece ter início em 1945, com sua emancipação de Santo André¹³. Uma conjunção de lideranças políticas locais ligadas ao adhemarismo e ao trabalhismo consegue junto ao Governador do Estado a emancipação da vila e sua transformação em município. De maneira correlata, a conclusão das obras do Sistema Billings de abastecimento de água e a construção da Rodovia Anchieta, dadas entre 1947 e 1951, criaram uma série de externalidades positivas ao aproveitamento da capacidade produtiva local e ao aumento das inversões de capital, tendo não só transformado o município progressivamente em modelo de desenvolvimento urbano e econômico durante três décadas, como também tornado a região propícia ao abrigo do capital estrangeiro por meio de empresas multinacionais.

Comentário Sobre Políticas Econômicas

Os impactos e conseqüências das políticas públicas na economia tem sido objeto de discussão desde a concepção do próprio Estado. Com a crise de 1929, os postulados liberais que apregoavam uma variante do Estado mínimo foram contestados, por meio da ação do Estado na economia, com a finalidade de atenuar os efeitos depressivos da renda e do emprego gerados por essa crise. John Maynard Keynes em sua *Teoria Geral*, foi um dos principais reformuladores da noção de intervenção governamental, argumentando que a rigidez do orçamento público estaria vinculada ao comportamento da atividade econômica, sendo que o Estado pode e deve intervir no sistema, para manter o pleno emprego e o nível de renda, por meio do investimento público.

¹³ Existe uma produção industrial em São Bernardo datada do início do século que segue o perfil da indústria brasileira descrito por Suzigan (1986): bens de consumo não-duráveis, como charutos e chapéus e uma manufatura moveleira ligada à presença de imigrantes europeus. Contudo, tal produção parece não ter desencadeado um processo acumulativo causador de desenvolvimento expressivo da região; tanto que, em meados da década de 30, o então interventor paulista Adhemar de Barros optou por implantar uma estação ferroviária e a sede do distrito regional em Santo André, rebaixando São Bernardo à condição de vila.

O setor público está dividido em: *órgãos de administração*, que produzem os serviços de justiça, manutenção da ordem social, planejamento, legislação e outros serviços governamentais; e *unidades produtoras de bens e serviços*, promotoras do desenvolvimento econômico planejado pelos órgãos de administração.

A atuação do setor público na economia consiste em ações relativas à *produção*, gerando um fluxo de bens e serviços; à *captação de rendas*, através de serviços e tributos; à *utilização de rendas*, através da aquisição de bens e serviços, da concessão de subsídios e transferências ao setor privado e da inversão pública; e, de maneira *indireta*, através da regulamentação ou persuasão dos demais agentes econômicos.

Os objetivos orientadores da ação do setor público na economia costumam vincular-se ao interesse social, entendido este como o conjunto das aspirações coletivas econômicas, políticas ou sociais de uma nação. Tais aspirações, em sistema representativo, aparecem nos Planos de Governo, nos quais se manifesta (ou deveria se manifestar) a política econômica. A política econômica é a expressão corrente da capacidade pública de coordenar os interesses de diferentes forças sociais no plano econômico, através de conjuntos de medidas regulatórias.

Hipóteses de Trabalho

Foi ponto de partida para a avaliação da política pública no contexto em estudo:

- (1) A historicização da política pública implica que a expectativa depositada pela sociedade no escopo e eficácia de atuação do poder público não seja a mesma em diferentes momentos históricos;
- (2) No pós-guerra, houve total intolerância pelo que não fosse interesse da burguesia. O interesse da burguesia era então apresentado sob a forma de interesse público como, por exemplo, os investimentos em luz, água encanada, esgotos, *et cetera*. Mesmo a inversão destinada ao treinamento da mão-de-obra coaduna-se estreitamente com os interesses da burguesia, apresentados de maneira simplificada como “investimento em educação”.

O trabalho desenvolvido estuda em que medida as políticas públicas observadas espelhavam o caso acima ou uma eventual conciliação de interesses. A população à

época não tinha o hábito de reivindicar; devido à transformação urbanizadora, a população parecia aceitar como benefícios possíveis e máximos da industrialização aquilo que chamavam de “oportunidade”, quase sempre o acesso a um posto-de-trabalho¹⁴.

Estatégia de Pesquisa

Para identificar os instrumentos de intervenção pública em âmbito municipal, adotou-se a seguinte estratégia de pesquisa:

(a) consulta aos documentos de planejamento e orçamentação municipais no período: a planificação dos gastos do município no período está presente no conjunto de leis de diretrizes orçamentárias existentes entre 1945 e 1964. A composição da programação do gasto público pode informar muito das características de empreendimento do poder público. Estas leis estão disponíveis no Serviço de Arquivo da Câmara Municipal de São Bernardo do Campo;

(b) consulta às demonstrações contábeis municipais realizadas no período. A Secretaria de Finanças da PMSBC – SF-1/PMSBC - coloca à disposição balanços patrimoniais, demonstrações de resultados e evolução das contas públicas municipais no período. A realização do programa de gastos públicos também pode informar muito sobre a relação do poder público municipal com o desenvolvimento econômico da cidade;

(c) consulta aos indicadores quantitativos elaborados pelos serviços estatísticos das Prefeituras Municipais, do Estado e de órgãos representativos de setores da sociedade: existem serviços de estatística e documentação nesses agentes, que podem oferecer informações referentes ao comportamento da urbanização, da demografia e do mercado de fatores e serviços no período. Os “órgãos representativos” consistem nos sindicatos de trabalhadores da região e na Associação Comercial e Industrial de São Bernardo do Campo, que possuem uma razoável base de dados;

(d) consulta a periódicos regionais circulantes no período, como *O Imparcial*, *O São Bernardo* e *Borda do Campo*, entre outros.

(e) entrevistas com agentes políticos da época.

¹⁴ Essa opinião se baseia na emitida por diversos políticos da época estudada.

A Respeito das Fontes Empíricas Utilizadas

As fontes empíricas utilizadas na realização desta pesquisa podem ser classificadas em dois tipos, a saber: (1) fontes qualitativas e (2) fontes quantitativas. Por fonte teórica entende-se a bibliografia pesquisada sobre o assunto. Cada tipo sofreu uma subcategorização de acordo com a procedência da fonte. Assim, as fontes poderiam proceder de órgãos oficiais, instituições ligadas ao contexto regional histórico-econômico; jornais, revistas, folhetins e demais publicações classistas ou setoriais ligadas ao mesmo contexto; além das entrevistas realizadas com pessoas ligadas direta ou indiretamente no contexto histórico local.

Fontes qualitativas foram aquelas consideradas como portadoras de dados discretos. As fontes catalogadas como qualitativas subdividem-se em: (a) oficiais; (b) institucionais; (c) folhetinescas e (d) orais.

Designou-se como fontes quantitativas as que possuíam informações não-discretas, ou seja, dotadas de continuidade em tempo e espaço, portanto, passíveis de serialização, subdividindo-se, por sua vez, em: (a) oficiais; (b) institucionais e (c) folhetinescas.

Assim, temos a seguinte descrição das fontes utilizadas na realização desta pesquisa:

1.2.a) Leis Federais;

1.a) Instruções no. 70 e no. 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito - SUMOC (1947 - 1956)¹⁵

1.a) Programa de Metas (30-06-1958)

1.2.a) Leis Estaduais;

¹⁵ Presentes em Edgard Carone, *A República Liberal, 1945 – 1964*, páginas 376 e 378.

1.2.a) Leis Municipais;

1.2.a) Informes da Prefeitura de São Bernardo do Campo;

1.2.b) Informes da Associação Comercial e Industrial de São Bernardo do Campo - ACISBEC;

1.2.b) Informes dos Sindicatos Locais;

1.2.c) Jornal A Vanguarda (1956 - 1959)

1.c) Jornal A Hora

1.c) Jornal A Lanterna

1.2.c) Jornal Borda do Campo

1.2.c) Jornal Correio do Povo

1.c) Jornal de Santo André

1.c) Jornal Folha do Povo

1.c) Jornal O Imparcial

1.2.c) Jornal O Município (1937 - 1948)

1.d) Depoimentos colhidos pelo Autor: Dr. Antonio Tito Costa¹⁶ , Sr. Clarisvalde Versolato¹⁷, Sr. Carlos Laranjeira¹⁸, Sra. Rita Zinçágua¹⁹ , Sr. Claudio Takeshita²⁰, Prof. Dr. Luiz Roberto Alves²¹, Prof. Dr. Rui Josgrilberg²².

¹⁶ Ex-Prefeito de São Bernardo do Campo (1977 – 1982), chefe do Departamento Jurídico da PMSBC (1952 – 1955), Ministro do Tribunal de Contas do Estado para o Município (1959 – 1969), político ligado à conjuntura da cidade.

¹⁷ Secretário de Finanças da PMSBC (1962 – 1969).

¹⁸ Jornalista e escritor, autor de *Lauro Gomes: Poder e Riqueza* (vide bibliografia).

¹⁹ Secretária de Lauro Gomes.

²⁰ Vereador e Presidente da Câmara entre 1956 e 1960.

²¹ Especialista no estudo do ABC paulista.

²² Especialista no estudo do ABC paulista e agente político de época (vide anexo 2)

1.d) Depoimentos colhidos pelo Serviço de Documentação e História Local (SDHL - PMSBC): Sr. Atílio Zoboli ²³, Sr. Bôrtolo Basso²⁴, Sr. Hygino de Lima ²⁵, Sra. Tereza Delta²⁶,

2.a) Informe *Subsídios Estatísticos* - Secretaria de Planejamento da PMSBC

2.a) *Anuário Estatístico do Brasil* (1940 - 1964)

2.a) *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (1940 - 1964)

2.a) *Relatórios do Banco do Brasil* (1934 – 1964)

2.a) Perfil Municipal SEADE (1945 – 1985)

Notas Sobre os Dados Econômicos e Financeiros do Município

A Série *Subsídios Estatísticos*, publicada em 1976 pela Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, apesar de extremamente rica no tocante a dados específicos de infra-estrutura - como educação e iluminação pública, por exemplo - fornece pouco mais do que a receita bruta, quanto às finanças públicas. Construiu-se, ainda assim, a partir dessa fonte, uma série de receita de 1945 a 1964, que aparece posteriormente nesta dissertação²⁷.

A contabilidade do município acompanhou as mudanças que nele aconteceram ao longo de vinte e cinco anos de industrialização e urbanização. Assim, contas que aparecem agregadas em 1947, por exemplo, apresentam descrição mais minuciosa em 1955, chegando à dispersão máxima em 1964.

²³ Vereador de São Bernardo entre 1948 e 1958.

²⁴ Vice-prefeito de São Bernardo entre 1953 e 1956.

²⁵ Prefeito de São Bernardo entre 1964 e 1968.

²⁶ Política local e adversária de Lauro Gomes na década de 50.

²⁷ Vide Capítulo 5.

Plano da Dissertação

À introdução, segue-se o capítulo 1, intitulado Considerações Teórico-Metodológicas, dedicado ao estabelecimento de pressupostos da ordem citada referentes à interpretação histórico-econômica; no caso, acerca da relação das políticas públicas com o crescimento econômico, bem como do processo de industrialização e urbanização no Brasil.

O capítulo 2 busca apresentar um panorama do ambiente econômico brasileiro no período 1945 – 1964, abordando o recorte maior do país e, posteriormente, do Estado de São Paulo. Sobre o crescimento econômico do país no período, há a análise comparativa de diferentes visões interpretativas, e uma introdução ao modelo apresentado por Wilson Barbosa²⁸. Sobre o crescimento urbano e industrial do Estado de São Paulo, abordam-se tanto sua posição no início da década de 1950, quanto as políticas públicas empreendidas durante o período.

Os capítulos 3 e 4 tratam da chamada evolução político-administrativa de cidade de São Bernardo do Campo entre 1945 e 1964, com enfoque especial para o período 1956-1964, em que, aparentemente, parece ter-se intensificado o ritmo de inversões de capital na cidade. A necessidade de retroagir na exposição até a década de trinta, assunto de boa parte do capítulo 3, deve-se à importância dos eventos relativos à disputa pelo controle político da região do ABC, quando esta ainda denominava-se São Bernardo, entre as lideranças políticas dos distritos da sede (São Bernardo) e Santo André, resultando na transferência do centro político em 1937 para Santo André e na emancipação de São Bernardo do Campo em 30 de novembro de 1945. O capítulo 4 trata do período em que, consolidada uma estrutura de poder na cidade, intensifica-se o ritmo das mudanças urbanas, econômicas e sociais da cidade.

Feita a exposição da evolução político-administrativa do município, passa-se ao capítulo 5, que busca realizar uma análise empírica de alguns dados referentes às políticas públicas empreendidas na cidade. Esse capítulo estuda o comportamento da receita e do produto social real do município, a evolução da infra-estrutura e obras públicas, iluminação, água e esgoto, educação e serviços urbanos. Além dessa análise,

²⁸ Wilson do Nascimento Barbosa, *Balanco do Período 1930 – 1964 na economia brasileira*.

boa parte realizada em função de tendências temporais, há uma parte quantitativa mais rigorosa e dialógica com modelos de teoria econômica. Faz-se uso, então, de alguns modelos construídos a partir de regressões lineares, e elasticidades entre variáveis. Uma conclusão resume os resultados obtidos.

Capítulo 1: Considerações Teórico-Metodológicas

1.1. Políticas Públicas e Crescimento Econômico

1.1.1. Comentário Sobre Políticas Públicas

Os impactos e conseqüências das políticas públicas têm sido objeto de discussão desde a concepção do Estado moderno. Por sua vez, as funções do Governo na economia expandiram-se consideravelmente no século XX, como resultado de uma evolução dos princípios teóricos, que indicaram a necessidade da intervenção governamental no sistema econômico, e de modificações substanciais da coletividade, quanto a ação mais presente do Governo em atividades relacionadas com a distribuição da renda nacional.

Até meados da década de 1920, o papel do Governo era bastante modesto: cabia-lhe a prestação de alguns serviços considerados essenciais à coletividade, tais como “justiça” e “segurança”²⁹, não devendo o poder governamental ter interferência na esfera econômica.

Com a crise de 1929, os postulados liberais foram contestados por meio da ação do Estado na economia, com a finalidade de atenuar os efeitos depressivos na renda e no emprego gerados por essa crise. John Maynard Keynes em sua *Teoria Geral*, foi um dos principais reformuladores da noção de intervenção governamental, argumentando que a rigidez do orçamento público estaria vinculada ao comportamento da atividade econômica. O Estado pode e deve intervir, para manter o pleno emprego e o nível de renda, por meio do investimento público. Nesse sentido, as economias que enfrentaram a crise de 1929 se anteciparam a Keynes. O pleno emprego, por sua vez, é visto pelos Keynesianos como fator acidental no capitalismo, não sendo este capaz de mantê-lo por meio do sistema de preços. A sustentação do pleno emprego – e da massa salarial – mantém a demanda efetiva do sistema e promove o crescimento econômico. Verifica-se empiricamente o aumento do gasto público a partir da crise de 29³⁰; em uma economia mundialmente deprimida, o Estado teve de realizar o papel de empreendedor. Nesse

²⁹ Tais quesitos encontram-se entre aspas porquanto não correspondem ao caráter absoluto que pretenderiam ter em um Estado Liberal. A História é pródiga em apresentar exemplos nos quais tanto “justiça” quanto “segurança” transformaram-se em eufemismos para a proteção dos interesses do Capital. Para mais detalhes, ver Leo Huberman, *História da Riqueza do Homem*.

³⁰ Para mais detalhes nesse assunto ver Simon Kuznets, *Crescimento Econômico Moderno*.

contexto, alguns países subdesenvolvidos com baixos níveis de renda expandiram a ação direta do Estado, fazendo com que a participação dos gastos públicos no produto nacional aumentasse, como se vê no quadro a seguir:

TABELA 1.1.a. DISTRIBUIÇÃO DO PRODUTO NACIONAL BRUTO POR USO FINAL
PAÍSES SELECIONADOS, PERÍODOS LONGOS (TOTAIS A PREÇOS CORRENTES)

	PARTICIPAÇÃO NO PNB				
	CONSUMO PRIVADO	CONSUMO DO GOVERNO	FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL INTERNO	EXPORTAÇÕES (+) OU IMPORTAÇÕES (-) DE CAPITAL	FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL NACIONAL
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
REINO UNIDO					
1. 1860/79	82,7	4,8	9,4	3,1	12,5
2. 1880/99	81,9	5,8	8,4	3,9	12,3
3. 1900/14	78,6	7,4	8,7	5,3	14,0
4. 1921/29	82,0	8,9	6,8	2,3	9,1
5. 1950/58	66,9	16,9 (9,4)	15,5	0,7	16,2
ALEMANHA (limites do período)					
6. 1851/70	81,6	4,0	13,7	0,7	14,4
7. 1871/90	73,1	5,9	18,9	2,1	21,0
8. 1891 – 1913	68,7	7,1	23,0	1,1	24,1
9. 1928	76,1	7,2	18,2	-1,5	16,7
10. 1950/59	58,7	14,4	23,7	3,1	26,8
ITÁLIA					
11. 1861/80	87,3	4,2	10,0	-1,5	8,5
12. 1881 – 1900	84,4	4,8	10,8	0,0	10,8
13. 1901/10	78,4	4,2	15,9	1,4	17,3
14. 1921/30	78,5	5,6	18,1	-2,2	15,9
15. 1950/59	68,2	12,0	20,8	-1,0	19,8
DINAMARCA					
16. 1870/89	92,0		9,8	-1,8	8,0
17. 1890 – 1909	88,8		13,5	-2,3	11,2
18. 1921/30	87,8		11,9	0,3	12,2
19. 1950/59	68,6	12,5 (9,6)	0,0	18,9	18,9
NORUEGA					
20. 1865/74	83,8	3,8	11,3	1,2	12,5
21. 1875/94	84,7	4,8	11,9	-1,4	10,5
22. 1895 – 1914	83,6	6,6	14,7	-4,9	9,8
23. 1915/24	78,1	8,5	18,9	-5,5	13,4
24. 1925/34	77,5	8,7	14,4	-0,6	13,8
25. 1950/59	60,0	12,5 (8,9)	29,9	-2,4	27,5

TABELA 1.1.b. DISTRIBUIÇÃO DO PRODUTO NACIONAL BRUTO POR USO FINAL
PAÍSES SELECIONADOS, PERÍODOS LONGOS (TOTAIS A PREÇOS CORRENTES)

	PARTICIPAÇÃO NO PNB				
	CONSUMO PRIVADO	CONSUMO DO GOVERNO	FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL INTERNO	EXPORTAÇÕES (+) OU IMPORTAÇÕES (-) DE CAPITAL	FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL NACIONAL
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
EUA (texto oficial)					
32. 1869/88	76,7	3,6	20,6	-0,9	19,7
33. 1889 – 1908	73,6	4,4	21,4	0,5	21,9
34. 1909/28	74,7	4,9	18,4	2,0	20,4
35. 1929/38	77,9	9,4	12,3	0,4	12,7
36. 1946/55	66,4	15,4	17,3	0,9	18,2
37. 1950/59	63,7	17,9 (7,5)	17,9	0,5	18,4
CANADÁ					
38. 1870 e 1890	86,5	5,6	15,2	-7,3	7,9
39. 1890, 1900, 1910	82,1	7,4	18,5	-8,0	10,5
40. 1920, 1929	71,5	10,5	22,9	-5,0	17,9
41. 1926/30	73,0	7,5	21,5	-2,0	19,5
42. 1950/59	63,5	14,1 (7,9)	25,0	-2,6	22,4
AUSTRÁLIA					
43. 1861/80	88,8		16,1	-4,9	11,2
44. 1881-1890	90,0		17,1	-7,1	10,0
45. 1900/01 - 1919/20	87,1		14,7	-1,8	12,9
46. 1919/20 - 1938/39	84,7		17,4	-2,1	15,3
47. 1950/51 - 1959/60	63,9	9,9 (6,5)	28,6	-2,6	26,3
JAPÃO					
48. 1887 – 1906	92,0		10,1	-2,1	8,0
49. 1907/26	86,5		14,1	-0,6	13,5
50. 1927/36	84,7		15,9	-0,6	15,3
51. 1950/59	59,5	10,3	29,4	0,8	30,2
U.R.S.S.					
52. 1928	84,1 (4,6)	3,4			12,5
53. 1937	63,0 (10,5)	11,1			25,9
54. 1950	55,9 (10,2)	17,2			26,9
55. 1955	56,7 (8,7)	15,2			28,1
56. 1960	47,1	20,3 (10,1)			32,6

Fonte: Simon Kuznets, *Crescimento Econômico Moderno*, p. 160-1

OBS: linhas 05, 19, 25, 37, 42 e 47 da coluna 02, consumo civil entre parênteses.

Como se observa na desagregação de alguns dos dados dos referidos países, os gastos militares decorrentes das tensões políticas do pós-guerra adicionaram volume aos gastos governamentais. Houve, de fato, investimento empreendido pelo Estado em maior amplitude do que a prescrita correntemente pelos agentes de políticas públicas pré-keynesianos.

O contexto histórico gerado pelas duas grandes guerras mundiais (1914-1918 e 1939-1945) provocou alterações definitivas nas preferências da coletividade quanto à necessidade de interferência do Governo, visando a promoção do bem-estar social, compreendia políticas previdenciárias e assistenciais para as classes menos favorecidas. Tal perspectiva seria predominante até a década de 1970, quando políticas de diminuição da prestação de serviços sociais da parte do Estado foram defendidas pela perspectiva teórica que posteriormente, receberia o nome de neoliberal.

Em meados da década de 1960, o campo de políticas públicas elaborou a “teoria dos bens públicos”. A classificação das atribuições governamentais ganhou a seguinte configuração dada por Richard Musgrave³¹:

- (a) alocar os recursos disponíveis;
- (b) ajustar a distribuição de renda e
- (c) promover a estabilidade econômica.

Segundo tal ponto de vista, a intervenção do Governo no tocante à alocação de recursos econômicos se tornaria necessária quando a organização destes não se desse de modo convergente com o “interesse público”.

A idéia de “interesse público” sugere duas possibilidades de interpretação. O termo pode ser entendido como: (I) uma categoria reflexa do conjunto de necessidades prementes da coletividade ao Estado. Podem exprimir-se ordinalmente via processos representativos (como, por exemplo, o sufrágio) e o Poder, que teria por função satisfazê-las. Também é possível entender esse termo como (II) a instância alegada pelo Estado (como expressão de uma classe social dominante) para promover dado conjunto de deliberações, que atendam a interesses alheios à categoria anteriormente expressa. Ignorar essa última possibilidade pode levar, em minha opinião, a uma interpretação a-histórica. Há risco de ignorar o processo de formação do Estado Moderno. Por outro lado, a premência de questões referentes à organização do Estado após a Segunda Guerra Mundial fez com que a primeira possibilidade ganhasse corpo.

As formas pelas quais o Governo pode exercer sua influência concentram-se em dois grupos: (i) fomento e usufruto de economias externas, e (ii) problemas da

³¹ Richard Musgrave, *The theory of public finance*.

satisfação de necessidades coletivas. O primeiro é usualmente utilizado para justificar a intervenção do Governo em atividades relacionadas à expansão da infra-estrutura econômica. A construção de uma estrada, por exemplo, ao induzir a expansão da atividade econômica na região, pode promover um resultado sobre o nível de Renda Nacional muito superior ao resultado individual do empreendimento do ponto de vista do setor privado. Nesses casos, a rentabilidade do projeto, considerados os efeitos diretos e indiretos sobre a atividade econômica na região, é bastante superior à rentabilidade que resulta da apreciação isolada do empreendimento. Assim, a intervenção do Governo estaria na aplicação de recursos nesse setor.

O segundo grupo tem como elemento comum a produção de bens cujas características especiais de demanda não permitem que seu preço seja estabelecido no mercado, sem custo social. São os chamados *bens públicos*, que destacam-se dos demais principalmente pela indivisibilidade de consumo, isto é, devem ser consumidos por todos independentemente de manifestação individual de preferências. Exemplos clássicos desse tipo de bem são fornecidos por serviços de segurança e justiça. A manutenção da ordem interna e externa e de defesa nacional constituem uma necessidade coletiva da comunidade. Todavia, à medida que é impossível avaliar a quantidade desses serviços que é consumida pelos diferentes indivíduos, a determinação de um preço através do mercado pelo mecanismo de oferta e demanda torna-se impossível e, na ausência de um preço de mercado, a alocação de recursos para a produção desses bens por parte do setor privado afigura-se, também, impraticável. Daí a exigência da intervenção do Governo, com o objetivo de satisfazer essas necessidades coletivas, utilizando a tributação para obter os recursos necessários ao financiamento de sua produção.

Um caso intermediário entre os bens públicos acima definidos e os de mercado seria constituído por bens que, embora passíveis de exploração pelo setor privado, poderiam ser totalmente ou em parte produzidos pelo setor público, tendo em vista os benefícios sociais a eles associados. Tal seria, de acordo com a teoria de bens públicos, o caso dos serviços de educação e saúde. Embora passíveis de serem produzidos pelo setor privado, um elevado nível de preços pode impedir, especialmente em países de baixa renda, o acesso de uma parcela substancial dos habitantes aos benefícios resultantes da oferta dos serviços mencionados. Tendo em vista a necessidade de elevação do nível de educação e de saúde da comunidade, a produção desses serviços

pelo Governo, com caráter gratuito ou a preços subsidiados, é necessária. Nesse caso, a exemplo dos bens públicos, os recursos necessários à sua produção teriam que ser obtidos através da tributação, de forma a repartir os encargos pela comunidade. Tais seriam os chamados *bens meritórios*, tendo em vista que seria exatamente o caráter de mérito associado à sua produção que justificaria a intervenção do Governo, com o objetivo de produzi-los em quantidades superiores àquelas que seriam nominalmente produzidas pelo setor privado.

Especialmente no caso de economias subdesenvolvidas, outra situação pode ainda ser considerada nas decisões do Governo relativas à interferência na alocação de recursos disponíveis. Nesses casos, o propósito de promover o desenvolvimento econômico — e, particularmente, o industrial! — pode determinar a participação do governo em atividades diretamente produtivas. Isso tendo em vista o desenvolvimento de setores industriais que necessitam de uma escala mínima de operação. Exemplo tradicional é constituído pelo setor siderúrgico. A relativa escassez de recursos e capacidade empresarial do setor privado nos estágios iniciais do processo de desenvolvimento, aliada aos substanciais efeitos indiretos da expansão desse setor sobre a atividade econômica em geral, tem motivado a participação governamental em alguns setores industriais básicos em países que objetivam acelerar a taxa de crescimento econômico. Veja-se a seguir uma concepção típica dos anos 50, que foi por certo inspiradora de muita ação pública³²:

“Numa economia em que há livre competição, onde os preços refletem os verdadeiros custos sociais, uma cidade ou região não poderia ultrapassar seu tamanho ‘adequado’ em termos econômicos. Quando cresce a população, diminui a rentabilidade marginal dos recursos. Sobem os aluguéis. Aumenta o custo de abastecer a cidade com alimentos, água e outras utilidades provenientes de distâncias cada vez maiores. Elevam-se os custos dos transportes urbanos. As ruas e outros serviços tornam-se congestionados. Elevam-se os custos de vida e isto reflete-se nos salários. Apesar das economias de

³² W. Arthur Lewis, *Política Econômica: a programação do desenvolvimento* - p.79.

concentração, a área, por um ou outro motivo, passa a ter custos elevados. Algumas indústrias retiram-se; outras permanecem de fora. Se o mecanismo de preços funcionasse perfeitamente, seria atingido um equilíbrio no momento em que permanecessem apenas aquelas indústrias para as quais as vantagens especiais da área excedessem o elevado custo de mão-de-obra, dos terrenos e dos serviços congestionados. A população cresceria até certo ponto e em seguida estabilizaria. Começaria então o desenvolvimento de novas áreas de baixos custos.”

A ponderação de W. Arthur Lewis sobre a extensão dos efeitos da alocação de recursos ajusta o mecanicismo do enfoque ditado pela teoria. A intervenção do Governo na economia se dá em ambiente dinâmico, e não em um modelo de “equilíbrio”:

No que se refere à necessidade de ajustamentos na distribuição da renda, é importante notar que, em economia de mercado, a distribuição do Produto Nacional pelos diferentes habitantes do país não se dá de maneira a satisfazer necessidades relativas à promoção de condições mais equilibradas de vida de seus respectivos cidadãos. Nesse caso, a correção de desigualdade na repartição do Produto Nacional pode ser efetuada mediante intervenção governamental. Um dos processos mais utilizados com vistas a tal objetivo consiste, exatamente, em utilizar o sistema tributário e a política de gastos governamentais.

Quanto ao objetivo de manutenção da estabilidade econômica, a preocupação fundamental consiste em controlar o nível agregado de demanda, com o propósito de atenuar o impacto social e econômico de crises de inflação ou depressão. O controle da demanda agregada implica intervir sobre o crescimento das despesas privadas e governamentais de consumo ou de investimento através, por exemplo, do controle dos gastos públicos do crédito do setor privado e dos níveis de tributação. Vale notar que problemas de estabilidade econômica são particularmente importantes no caso de economias subdesenvolvidas à medida que a manutenção da estabilidade constitui pré-requisito importante para que seja alcançado o objetivo de manutenção de taxas elevadas de crescimento.

O Governo deve interagir com o meio social por intermédio do *setor público*. Este se encontra dividido em: *órgãos de administração*, que produzem os serviços de justiça, manutenção da ordem social, planejamento, legislação e outros serviços governamentais; e *unidades produtoras de bens e serviços*, promotoras do crescimento econômico planejado pelos órgãos de administração.

A atuação do setor público na economia consiste em ações relativas à *produção*, gerando um fluxo de bens e serviços; à *captação de rendas*, através de serviços e tributos; à *utilização de rendas*, através da aquisição de bens e serviços, da concessão de subsídios e transferências ao setor privado e da inversão pública; e, de maneira *indireta*, através da regulamentação ou persuasão dos demais agentes econômicos.

Os objetivos orientadores da ação do setor público na economia costumam vincular-se ao interesse social, entendido este como o conjunto das aspirações coletivas econômicas, políticas ou sociais de uma nação. Tais aspirações, em sistema representativo, aparecem nos Planos de Governo, nos quais se manifesta (ou deveria se manifestar) a política econômica. A política econômica é expressão corrente da capacidade pública de coordenar interesses de diferentes forças sociais no plano econômico, através de conjuntos de medidas regulatórias da moeda, do fisco, da capacidade de investimento, e demais procedimentos, no nível corrente das relações comerciais internas, e da busca de seus equilíbrios.

Para atingir os objetivos estipulados, a política econômica deve fazer uso do *planejamento*, especificando os recursos e os instrumentos necessários à sua realização³³.

Quanto aos instrumentos, há os de natureza indireta ou indutora e os de natureza coercitiva. A combinação de determinados tipos de instrumentos – por exemplo, impostos e subsídios combinados com uma política cambial – podem regular a produção dos vários setores, disciplinando os mercados de insumos e produtos, assim corrigindo eventuais distorções originárias das condições do equilíbrio de mercado, e suas conseqüências sociais.

O setor público é condicionado a produzir bens e serviços para atender necessidades coletivas que, em geral, não são objeto de “mercado” e preço. Principalmente a partir da crise de 1929, este passou a compreender não só funções do

³³ Sigo nesta exposição algumas idéias resumidas sobre planejamento extraídas de W. Arthur Lewis, *op. cit.*, e Albert Hirschmann, *Projetos de Desenvolvimento*.

Estado, mas também as relativas à produção. Assim, o Estado, na ordem capitalista, adquiriu o papel de promotor do “bem-estar social”, através da captação de parte do excedente e subsequente reinvestimento.

Esse processo ocorre por meio das políticas fiscais e monetária, por meio do fomento de atividades econômicas de interesse “público” em regiões, que, ao ver do bem-estar social, sejam de “interesse público”; por meio de instituições de incentivo à pesquisa e atividade científica e cultural.

Assim, o papel do Governo – atue ele na esfera federal, estadual ou municipal - na promoção do crescimento econômico tem sido o de interferir nas condições dele de acordo com o que se considera ideologicamente como interesse público. De fato, o que se observa no Estado Capitalista é a formulação das práticas públicas segundo o interesse do grande capital.

1.1.2. Planejamento no Brasil durante o Pós-Guerra: 1945 – 1964

Pode-se definir *planejamento econômico* como a tentativa de se avaliarem cursos de ação futuros, com vistas à determinada operação econômica. Para ela se fixam objetivos e meios e se estabelecem características, em princípio bem definidas. Em função delas se prevêem resultados coerentes para um dado período de tempo. A expressão ‘planejamento econômico’ se aplica à atividade destinada a dar ao mundo econômico a orientação que julgar adequada aos objetivos estabelecidos.

O planejamento dos países sem setores privados amplos, de que se tomou a experiência, pode indicar a determinação de um órgão supremo do país, fixando, imperativamente, a natureza e as quantidades de bens econômicos que deverão ser produzidos. Nos países com economia de mercado, o planejamento econômico pode, num grau menos abrangente, disciplinar a atividade de um governo, visando promover crescimento econômico, refrear movimentos depressivos, incrementar o ritmo do crescimento da economia, lidar com flutuações cíclicas.

Uma característica do planejamento capitalista é a limitação deste a partes dadas da economia. O sistema capitalista

“começa geralmente com um programa de investimentos públicos que não é apenas uma previsão orçamentária. Esse

programa pode limitar-se a alguns setores estratégicos da economia, onde se percebe claramente que há desequilíbrio entre oferta e demanda. É o caso de investimentos em infraestrutura, como transportes, energia, educação, saúde, cujo crescimento pode ser planejado mesmo quando os objetivos mais gerais do crescimento de renda, emprego, etc, ainda não estão fixados³⁴.”

É o chamado planejamento *setorial*, em que são realizados investimentos em determinado(s) setor(es), de reconhecida necessidade social e econômica, e mesmo dotados de efeito incremental em outros setores da economia.

O planejamento também pode abordar regiões, sem sua inserção num esquema para a economia como um todo. É o caso das políticas regionais empreendidas nos países do chamado “Terceiro Mundo”, no pós-guerra. O objetivo de órgãos internacionais como as Nações Unidas na realização e fomento parcial ou total desses projetos de desenvolvimento nesses países esteve muito mais ligado à criação de bolsões de cultura de planejamento no interior das administrações públicas do que propriamente à eficiência de realização ou mesmo à eficácia dos resultados³⁵.

Um dos principais fatores responsáveis pela baixa de eficácia dos investimentos em grande número de “países subdesenvolvidos” no pós-guerra foi, na visão de Celso Furtado, a insuficiência das dimensões dos mercados locais³⁶. A integração de economias nacionais atuou como forma de contornar tal obstáculo criado por essa insuficiência; (1) associada ao processo de diversificação dos investimentos industriais, (2) somado ao avanço da tecnologia, com (3) o aumento das dimensões mínimas econômicas das unidades de produção. Esta foi a saída encontrada pelo planejamento econômico em alguns desses países.

Os custos dos transportes desempenham importante papel na localização da atividade industrial, influenciando na descentralização da atividade produtiva. Do ponto de vista da empresa, sua preocupação está em maximizar as economias internas, determinadas pela escala de produção. Pode-se dizer que as decisões de localização da

³⁴ Betty Mindlin Lafer, *Planejamento no Brasil*, p. 16-7.

³⁵ Para mais detalhes, ver Albert Hirschmann, *Projetos de Desenvolvimento*.

³⁶ Celso Furtado, *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, página 231.

atividade produtiva são dadas, por sua vez, pela combinação dos custos de transporte com a escala de produção, irradiando a partir das indústrias de transformação primária a organização de pólos industriais.

Nos países menos industrializados, caracterizados pela exportação de produtos primários e importação de manufaturas, a formação de um ou mais grandes centros urbanos, a concentrar o mercado de artigos manufaturados, consistiu em fator decisivo da localização da atividade industrial. A proximidade do mercado pode ser o fator decisivo.

As externalidades criadas pela criação de pólos industriais, originalmente realizadas em benefício de empresas, com o objetivo de reduzir custos, reverteram, em algumas ocasiões, em benefício da coletividade. Por exemplo, a criação de infraestrutura de serviços de transportes, energia, serviços bancários, comunicação a distância e informação. Nos países latino-americanos, a concentração da atividade industrial por meio da criação de pólos parece também ter promovido a concentração geográfica da renda, por meio de aumentos reais de produtividade ou de efeitos de fatores institucionais, como a elevação do nível médio de salários locais e a necessidade de inversões advindas de procuras de instâncias superiores do poder público ou do capital externo. Em geral, essas iniciativas apresentaram baixo retorno de distribuição de renda além das fronteiras do referido pólo.

Os primeiros projetos de planejamento no Brasil surgiram durante o Estado Novo, em 1939 e 1942, quando foram aplicadas políticas orçamentárias e governamentais em sentido específico. A partir da Segunda Guerra Mundial, buscou-se no país a orientação para atividades de planejamento, voltadas para problemas como saúde, alimentação, transporte, energia, entre outros. Um estudo do Conselho Econômico de Guerra, realizado em 1943, sobre o problema alimentar e a industrialização brasileira, denominado relatório Taub, parece ter sido a primeira iniciativa nesse sentido³⁷.

As iniciativas de se promover o crescimento econômico, industrial e urbano empreendidas pelo Governo brasileiro entre 1945 e 1964, concentraram-se em três pontos de estratégia, quanto ao planejamento: (a) as Comissões Mistas Brasil-Estados

³⁷ Segundo Edgard Carone, *A República Liberal, 1945 – 1964*. página 77.

Unidos (1947 e 1951), que derivaram nos planos Salte (1949–1951) e Lafer (1951–1955); (b) o Programa de Metas (1956–1960); e (c) o Plano Trienal (1963–1965).

(a) Comissões Mistas Brasil-Estados Unidos (1947 e 1951)

Com o final da Guerra, as relações entre Brasil e Estados Unidos estreitaram-se e, conforme compromissos assumidos quando da entrada do Brasil no bloco aliado, criou-se a figura da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, a qual teria o objetivo de realizar estudos que promovessem o desenvolvimento brasileiro, com apoio dos EUA.

A primeira Comissão Mista Brasil-Estados Unidos surgiu em 1947, conhecida como Missão Abbink ou Comissão Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos, buscou realizar o levantamento e a análise de aspectos da realidade brasileira, apresentando plano de desenvolvimento a ser realizado. A Comissão se subdividiu em: (a) Comércio e Estudos Gerais; (b) Desenvolvimento Agro-Pecuário; (c) Combustíveis; (d) Exploração Mineral; (e) Pesca e Piscicultura; (f) Conservação e Armazenamento de Produtos Agro-Pecuários; (g) Desenvolvimento Industrial; (h) Meios de Transporte; (i) Eletrificação; (j) Mão-de-Obra; (l) Minerais; (m) Investimentos; (n) Assuntos Fiscais; (o) Bancos; (p) Comércio Interno e Externo.

O Relatório Final da Comissão foi entregue em 7 de fevereiro de 1949 ao Presidente Eurico Gaspar Dutra. As prescrições da comissão para a economia brasileira eram, em síntese, as seguintes: (1) reabilitar o crédito público, a fim de possibilitar o lançamento sistemático de empréstimos públicos; (2) seleção de obras públicas, segundo o grau de urgência de sua realização e conforme recursos disponíveis; (3) seleção de investimentos originados do exterior; (4) exame da arrecadação de tributos e taxas, para aumentar as receitas, sem criar novos impostos; (5) melhoria da produção agropecuária, procurando obter melhor produção, estabilizar o custo de vida e reduzir o custo da produção manufatureira com elevação do salário real; (6) aumento de disponibilidade de capitais, incentivando a formação de reservas e a entrada de capitais do exterior, mediante convênios de garantia de câmbio, bem como de ordem tributária³⁸.

Às recomendações da Missão Abbink se somaram, em 1948, outras iniciativas, levantadas por alguns Ministérios e pelo Departamento Administrativo do Serviço Público, o DASP, órgão criado dez anos antes, com atributos de planejamento

³⁸ Segundo resumo do relatório. Para mais comentários sobre a natureza deste relatório, ver Edgard Carone, *op. cit.*

administrativo³⁹. O resultado da união dessas iniciativas foi o chamado Plano Salte, circunscrito às questões de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia.

Previsto para um quinquênio, o Plano Salte teve duração curta e trajetória errática. A falta de recursos financeiros causou um equívoco logo em seu primeiro ano de implantação (1949), entre o que se gastou e o que foi efetivamente realizado. Uma certa confusão no estabelecimento de relações de decisão e operação dos recursos entre os órgãos públicos do Legislativo (comissões parlamentares) e Executivo (Ministérios e DASP), imobilizava as verbas: em 1951, de todas as consignações orçamentárias, somente três chegaram a ser movimentadas, e seu destino foram projetos de caráter médico-assistencial, sem nenhuma conexão com as inversões de infra-estrutura, veementemente defendidas no Plano.

Getúlio Vargas, ainda em 1951, tentaria ressuscitar o Plano Salte, reduzindo sua escala, para que se adaptasse aos recursos existentes. No entanto, mesmo com a maior racionalização, o Plano Salte produziu resultados fracos, simplesmente abandonando pontos básicos, como a remodelação dos portos e ferrovias, eletricidade e petróleo.

Naquele momento, as Nações Unidas, fundadas em 1943, começavam a pensar na “reconstrução econômica da América Latina”, o que levou o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, o BIRD, a abrir escritório no Rio de Janeiro. Em substituição ao finado Plano Salte, formou-se, em 1951, outra Comissão Mista, a *Comissão de Desenvolvimento Econômico Conjunta Brasil-Estados Unidos*, a qual deveria intermediar os projetos de desenvolvimento que necessitassem de empréstimos externos. Portanto, as tarefas dessa segunda Comissão eram: (a) elaborar estudos técnicos, e (b) tomar decisões de planejamento, sobre quais eram os projetos que precisavam de subsídios. Cabia à Comissão preparar tais projetos ao encontro aos requisitos das instituições financeiras internacionais.

A formação da Comissão, apoiada pelo Ministério da Fazenda, das Relações Exteriores, da Agricultura e da Viação, permitiu por em prática o planejamento idealizado por Horácio Lafer, Ministro da Fazenda de Getúlio Vargas. O substituto do Plano Salte passou a denominar-se, então, Plano Lafer. Retomando parte dos projetos do Salte, o Plano Lafer incluiu em seus objetivos a fundação de uma fábrica de enxofre, melhorias das estradas de ferro e de rodagem, construção de centrais elétricas,

³⁹ Ver neste capítulo o item 1.1.3.

industrialização e a modernização da agricultura. O projeto foi orçado em US\$ 1 bilhão, com US\$ 500 milhões vindos dos Estados Unidos. Os recursos restantes viriam de um choque fiscal realizado por Vargas em 1951, numa emenda à lei do imposto de renda que aumentou os impostos sobre pessoas físicas e sociedades anônimas⁴⁰. Pelo cálculo governamental, um arrocho fiscal deveria prover o restante das necessidades de financiamento do Plano Lafer.

Para controlar e distribuir os recursos captados, foi criado em 20 de junho de 1952 o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. O BNDE era um órgão autárquico subordinado ao Ministério da Fazenda. Possuía independência para atender a solicitações das áreas governamentais ou privadas, selecionando-as conforme os recursos e a utilidade dos pedidos. A intenção louvável nunca se desenvolveria plenamente: em 1962, o BNDE teria atendido a apenas 40% dos pedidos⁴¹. De fato, apesar de todo o aparato para a execução do Plano Lafer, e mesmo dos efeitos da reforma cambial dada pela Instrução 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC)⁴², este não decolaria de maneira efetiva, em parte devido à turbulência política concernente à morte de Vargas, em 1954. Juscelino Kubitschek não teria entusiasmo pelo Plano do ex-Ministro da Fazenda, achando-o pouco amplo, em comparação com o Programa de Metas. Era o fim do Plano Lafer.

(b) Plano de Metas (1956 – 1961)

No dia seguinte à sua posse, Juscelino Kubitschek instalou o Conselho Nacional de Desenvolvimento, órgão que deveria exercer as mesmas funções da antiga Comissão de Desenvolvimento Econômico em sentido mais amplo. O que se pretendia não era a substituição da iniciativa privada, mas sua suplementação diante da impossibilidade de a livre empresa tomar ao seu encargo determinadas tarefas.

O núcleo de planejamento da Comissão de Desenvolvimento Econômico agora constituía-se de técnicos do BNDE e da Comissão Econômica Para a América Latina, a CEPAL, tendo à frente o economista Celso Furtado.

⁴⁰ Lei no. 1.474, de 26 de novembro de 1951.

⁴¹ Relatório BNDE, 1963.

⁴² Ver Capítulo 2.

O projeto apresentado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico apresentava planos quinquenais para os seguintes setores: (a) agricultura e alimentação, (b) energia; (c) industrialização; (d) transportes e comunicações, além da planificação destinada às regiões do Amazonas e do Nordeste.

A cada um dos ramos e sub-ramos destinou-se meta a ser atingida e, para a sua administração, o Governo optou pela criação de novos órgãos, que deveriam agir paralelamente à administração pública normal. A viabilidade administrativa tornava-se possível pela divisão feita na execução do Plano de Metas: no setor privado, criaram-se os grupos executivos que se compunham de todos os órgãos responsáveis pela concessão desses incentivos, o que possibilitava decisões centralizadas e execuções descentralizadas.

Em relação ao setor público, a coordenação se fez, basicamente, através do BNDE, pois este controlava os mecanismos de financiamentos públicos ligados à infraestrutura. Tal controle podia ser exercido de maneira direta ou indireta: (a) direta, através dos recursos do programa de reaparelhamento econômico, e dos avais e garantias essenciais para a obtenção de recursos externos; (b) indireta, posto que os recursos, mesmo quando não acessíveis originariamente de maneira discreta pelo BNDE, nele terminavam por se depositar, constituindo garantias para os financiamentos internacionais. Tal condição colocava o BNDE em posição de poder efetivo em meio ao serviço público brasileiro⁴³.

O Plano de Metas foi um projeto de desenvolvimento voltado para cinco setores básicos, a saber: (1) energia, (2) transportes, (3) alimentação, (4) indústrias de base e (5) educação. Tratava-se de fato de uma extrapolação da tendência histórica de crescimento de cada setor:

(1) Energia: compreendia 43,4% do investimento inicial, abrangendo a energia elétrica, a nuclear, o carvão e o petróleo.

(2) Transporte: contemplado inicialmente com 29,6% do orçamento, compreendia o reaparelhamento e construção de ferrovias, construção e pavimentação de rodovias, serviços de portos e drenagens, e transportes aéreos.

⁴³ Ver Celso Lafer, “O Planejamento no Brasil – Observações Sobre o Plano de Metas”, in Betty Mindlin Lafer, op. cit., pp. 40-42.

(3) Alimentação: respondia por 3,2% do orçamento inicial, compreendendo o incentivo ao plantio de trigo, armazéns e silos, armazéns frigoríficos, matadouros, mecanização da lavoura e fertilizantes.

(4) Indústrias de Base: absorvendo 20,4% do orçamento, compreendia a expansão do setor siderúrgico, com a extração de alumínio, minerais não-ferrosos, cimento, álcalis, celulose e papel, borracha, exportação de minérios de ferro, indústria automobilística, indústria de construção naval, indústria mecânica e de material elétrico pesado.

(5) Educação: limitou-se à formação de pessoal técnico, com os 3,4% restantes do orçamento.

Os resultados da obtenção de metas se apresentaram de maneira dispersa. O resultado do setor de alimentação não foi satisfatório, tampouco o da indústria de base, transporte e energia, cujas metas não foram obtidas em sua maioria. A indústria automobilística desenvolveu-se admiravelmente nessa fase⁴⁴, bem como o caso da prospecção de petróleo, nas indústrias petroquímicas que vinham aumentando seus níveis de produtividade desde o Governo Vargas⁴⁵.

Contudo, o período do Governo Kubitschek pode ser traduzido pelo resultado satisfatório das taxas de crescimento do Produto Interno Bruto, o qual não impediu, ainda assim, a tendência de concentração de renda no sudeste do país, o que representava um novo desafio a JK.

Para sanar este desequilíbrio, o Governo promulgou a Lei 3.692, em 15 de dezembro de 1959, que instituiu a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, a SUDENE, diretamente ligada à Presidência da República, com administração autônoma e sede no Recife. Seu objetivo seria promover o desenvolvimento do Nordeste, em planejamento e operações.

O grande idealizador da SUDENE foi Celso Furtado, antigo membro da Comissão de Desenvolvimento Econômico. Furtado apenas conseguiria ver o Plano Diretor do órgão concretizado em dezembro de 1961, já no Governo João Goulart, no qual desempenhava o papel de Ministro do Planejamento. A SUDENE desempenharia as funções estipuladas em lei e em seu plano diretor até o Golpe militar de 1964, quando seria descaracterizada pela atuação a ela imposta pela Ditadura.

⁴⁴ Para os dados, ver Capítulo 2.

⁴⁵ Relatórios do Banco do Brasil, 1955 a 1965.

A mudança de rumo que sofreu o país em 1964 teve reflexos até simbólicos no caso da SUDENE. Um órgão que surgiu com a finalidade de resolver um problema social grave, que envolvia em certo momento o choque com estruturas beneficiárias daquela precariedade, fome e miséria do povo, terminou justamente servindo à reprodução das condições que promovem a permanência dessas estruturas. Desde 1964, a SUDENE sofreu como órgão, a deterioração administrativa e política dos órgãos que se tornam anacrônicos à força e arrastou-se por quase três décadas não mais buscando eliminar, mas servindo à “indústria da seca”. As políticas adotadas nos anos seguintes levaram a reverter um quadro de aumento da renda real do trabalhador brasileiro, bloqueando a possibilidade de um futuro autônomo, devido ao processo de desestabilização que resultou na Ditadura militar em 1964, com seus posteriores (des)caminhos⁴⁶. Não deixa de ser curiosa a convergência das palavras de Celso Lafer com o exposto, apesar do reconhecido sentido distinto das palavras desse autor:

“(...) é possível dizer que o Plano de Metas foi um caso bastante bem sucedido na formulação e implementação de planejamento. (...) pode-se sugerir, concluindo, que os problemas por ele ocasionados aos governos que se sucederam resultaram justamente do seu sucesso.”⁴⁷

(c) Plano Trienal (1963 – 1965)

Elaborado por Celso Furtado, em 1962, momento em que havia uma aparente sensação de fortalecimento da figura de João Goulart, após a vitória do presidencialismo em plebiscito realizado no mesmo ano, o Plano Trienal viu-se diante de grandes dificuldades políticas e econômicas. Estas inviabilizariam a obtenção de várias de suas metas. O próprio Governo vinha de período turbulento, em que o presidente eleito em 1960 para o lugar de Kubitschek, Jânio Quadros, governara pouco mais de um semestre, renunciando devido a alegadas “forças ocultas terríveis”. Diante da crise institucional, setores externos e internos adotaram atitude golpista, com o regime de governo do

⁴⁶ Ver René Dreifuss. *1964: a conquista do Estado*.

⁴⁷ Celso Lafer, “O Planejamento no Brasil – Observações Sobre o Plano de Metas”, in Betty Mindlin Lafer, op. cit., pp. 49.

Brasil tornando-se parlamentar. A volta de Goulart ao comando da nação deixou aqueles setores insatisfeitos.

Somado à crise inflacionária, havia um clima de boicote ao Governo Goulart, deflagrado tanto interna quanto externamente ao país. Isto agravava a crise política ocasionada pelo acirramento dos antagonismos. Aqueles que desejavam o estreitamento das relações Brasil-Estados Unidos, vinculando a totalidade da política econômica brasileira às diretrizes do Fundo Monetário Internacional, opunham-se às organizações de trabalhadores e camponeses, que pressionavam noutro sentido, pelas reformas econômicas, políticas e institucionais que colocariam o país na trilha de um desenvolvimento autônomo.

A linguagem do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social era mais modesta do que a do Plano de Metas, quanto às metas:

“No planejamento, assim como na cartografia, o mais prático é iniciar o trabalho com uma escala pequena, capaz de proporcionar facilmente uma visão de conjunto. Esta visão é que permite relacionar os problemas em função de sua complexidade, de forma a que a solução de um venha a facilitar a dos demais. O que se objetiva de imediato com o planejamento, no Brasil, é essa hierarquização de problemas, a fim de criar condições para que, dentro de uns poucos anos, possam ser introduzidas técnicas mais eficazes de coordenação das decisões. Trata-se, portanto, de um esforço de transição, em busca de um conhecimento mais sistemático da realidade econômica e de uma maior eficácia na capacidade de decisão. Alcançados esses objetivos, será então possível dar maior profundidade à ação de planejamento⁴⁸.”

Portanto, o Plano Trienal era mais uma carta de intenções e diretrizes gerais do que um planejamento detalhado e rígido. A idéia era a de um projeto amplo, que

⁴⁸ Governo João Goulart, *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963 - 1965*, página 16.

amealhasse os resultados positivos, não reconhecendo os negativos como seus; postura explicada pela conjuntura adversa ao Governo Goulart.

O Plano Trienal, grosso modo, pretendia manter a taxa de 7% de crescimento do PNB, com elevação da renda per capita de 323 dólares, em 1962, para 363, em 1965. O setor agrícola deveria aumentar mais de 18%, o que permitiria um crescimento anual per capita da oferta de alimentos de 2,6%, correspondente a uma elasticidade-renda de 0,66⁴⁹. Expansões generosas também estavam planejadas para o setor industrial, para a produção e abastecimento de energia e mesmo a extração mineral. Assuntos domésticos da política econômica, como a inflação e o déficit público tiveram destaque no documento.

Comparadas as metas estabelecidas pelo Plano para o ano de 1963, percebe-se já a sua ineficácia. A elevação do Índice Geral de Preços prevista era de 25%, e o observado no ano foi um crescimento de 78%. O crescimento econômico refreara-se: a Fundação Getúlio Vargas apresentou uma estimativa de 1,6%, número bastante inferior à meta de 7%. O déficit no caixa do tesouro atingiu 500 bilhões de cruzeiros, quase o dobro dos 300 milhões estipulados no planejamento. Para as metas do setor real da economia brasileira, reveses como a seca prolongada no Nordeste, geadas e incêndios no Paraná, e o racionamento de energia elétrica, garantiriam taxas reduzidas de crescimento agrícola (1%) e industrial (1%).

Assim, já em 1964, as diretrizes do Plano Trienal seriam obstruídas pela necessidade de reformas de base, encampadas pelo Governo Goulart, pouco antes de sua deposição pelo Golpe Militar.

O “fracasso” do Plano Trienal no tocante à obtenção de metas, esconde não só uma iniciativa de planejamento bem-sucedida no campo da instauração da “cultura de planejamento”⁵⁰, posto que, no Plano, como afirma Roberto Macedo:

“(...) procurava-se mais uma hierarquização de problemas, um esforço de transição e um maior conhecimento da realidade criando-se, assim, pré-condições para uma ação de planejamento mais profícua no futuro. Justamente neste

⁴⁹ Governo João Goulart, *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social*, página 31.

⁵⁰ Conforme o conceito de Albert Hirschmann, *Projetos de Desenvolvimento*, página 65 e seguintes.

aspecto estão as maiores contribuições do Plano Trienal, pois não se pode negar que a sua experiência foi valiosa.⁵¹”

Foi declarado o “insucesso” do Plano Trienal no pós-64. Ali, uma necessidade inerente aos regimes tecnocráticos, que prescindem da democracia e participação popular, contribuiu para lançar um véu sobre a experiência anterior de planejamento governamental no Brasil. As iniciativas posteriores teriam a possibilidade de usufruto das externalidades positivas deixadas pelos criticados planos, quais seriam: (1) uma autonomização dos procedimentos, técnicas e prospecções referentes ao planejamento. Isso regrediu sob o novo regime; (2) a familiaridade com a construção de cenários transversais⁵² da economia brasileira; (3) a consolidação de uma estrutura organizativa para futuros projetos governamentais; e (4) a formação de recursos humanos, ligados ou não à administração pública, voltados à execução e elaboração de projetos de desenvolvimento. Em quê e como tais externalidades seriam utilizadas, foge à competência do período aqui analisado.

1.1.3. O DASP e as políticas públicas no Brasil: 1938-1964

O Departamento Administrativo do Serviço Público, o DASP, foi idealizado em 1937⁵³ para padronizar a administração pública brasileira, dar um sentimento de valorização ao funcionário público. Introduziu, dentro de uma tentativa de interpretação brasileira, os conceitos então vigentes da teoria e prática administrativas.

As fontes de inspiração do DASP, além do fascismo italiano, encontravam-se também na experiência do “New Deal” dos EUA. A influência americana se dava através de documentos da administração pública americana, que eram traduzidos e discutidos na coordenação do DASP, dos quais eram produzidos manuais que buscavam padronizar os procedimentos, as normas, a maneira de fazer de cada setor da administração pública, portanto federal, estadual e municipal. Como o regime varguista era centralizador, a perspectiva do DASP era, evidentemente, centralizadora.

⁵¹ Roberto Macedo, “Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social”, in Betty Mindlin Lafer, *Planejamento no Brasil*, página 67.

⁵² Entende-se por descrições da economia brasileira, organizadas como instantâneos ou conjuntos de séries temporais.

⁵³ Artigo 67 da Constituição de 1937.

Graças a uma ambigüidade, criada de maneira aparentemente intencional pelo Estado Novo (1937 – 1945) e mantida pelos dez anos seguintes, a responsabilidade de elaborar o orçamento público foi objeto de disputa entre o Poder Legislativo, o Ministério da Fazenda e o DASP.

Durante o regime republicano, até 1930, o Congresso, no Brasil, possuía competência privativa para orçar a receita e fixar a despesa federal anualmente, conforme preceituava a Constituição de 1891-1926⁵⁴. O orçamento brasileiro era, então, do tipo *legislativo*. De qualquer forma, a iniciativa de elaborar a proposta orçamentária sempre partia do gabinete do Ministro da Fazenda, que orientava a comissão parlamentar de finanças na confecção da lei orçamentária. Tal método contribuía para a pouca funcionalidade dos orçamentos públicos, que acumulavam as chamadas *caudas orçamentárias*, ou seja, disposições extravagantes e alheias à estimativa da receita e à fixação da despesa que eram, à última hora, enxertadas na Lei do Orçamento.

Apesar das limitações impostas pela reforma constitucional de 1926, que proibiram tais desvios, a padronização efetiva das contas públicas teve início apenas sob outro regime, na Constituição de 1934. Nela, o orçamento adotava o chamado sistema *misto*, no qual o Executivo e o Legislativo participavam conjuntamente de sua elaboração, por intermédio do Conselho Federal do Serviço Público Civil, e da Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados.

Diante do Estado Novo, por meio da Constituição de 1937, o orçamento adotou o sistema *executivo*, representado pela figura do Presidente da República, a quem competia sua elaboração, por intermédio do Departamento Administrativo. Segundo o texto de 1937:

“Artigo 67 – Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições:

a) O estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da econômica e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços

⁵⁴ Artigo 34 do texto constitucional.

públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;

b) Organizar, anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;

c) Fiscalizar, por delegação do Presidente da República, e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária.”

O Departamento Administrativo, previsto no artigo constitucional, foi efetivamente organizado pelo decreto-lei no. 579, de 30 de julho de 1938. A suposta finalidade maior do Departamento Administrativo do Serviço Público, o DASP, não seria ainda atingida. Criaram-se, pelo decreto, seis divisões: (a) *Organização e Coordenação*; (b) *Seleção*; (c) *Aperfeiçoamento*; (d) *Orientação e Fiscalização do Pessoal* e (e) *Estudos do Pessoal e Material*. A Divisão de Orçamento ficara para ser instalada no futuro. Enquanto não se instalou a Divisão de Orçamento, a proposta orçamentária continuou a ser elaborada pelo Ministério da Fazenda, com a assessoria de um delegado do DASP.

Os primeiros anos do DASP teriam a tarefa de pesquisar e expor a situação dos serviços públicos no país. Expunha-se então, uma finalidade efetiva do DASP: exercer controle sobre o funcionalismo público, tornando-o homogêneo e vinculado hierarquicamente de fato ao Poder Executivo.

Iniciava-se, então, uma queda de braço entre o DASP e o Ministério da Fazenda, pelo controle do planejamento das finanças públicas. Em 1939, o Ministro da Fazenda designou uma Comissão para elaborar o Orçamento Geral da União, e convidou para presidi-la o Presidente do DASP. Esta estratégia, aparentemente, estabeleceu um “armistício” entre os dois órgãos⁵⁵, que duraria até o final do Estado Novo, em 1945.

A Constituição de 1946 retomaria o sistema misto, conferindo a prerrogativa do planejamento orçamentário também à Comissão Parlamentar, que dividiria espaço com o Ministério da Fazenda e o DASP, situação que duraria até 1964.

⁵⁵ A iniciativa do Ministro viraria o decreto-lei no. 2.026, de 21/02/1940.

Pode-se dizer que o DASP formou uma “geração” no serviço público, situada historicamente entre as décadas de 1940 e 1950, que durou até a ditadura militar de 1964. Era motivo de orgulho para os funcionários dessa geração ter feito curso no DASP. Então o DASP também tinha a função doutrinária dos quadros do funcionalismo, com o objetivo de criar um pensamento unificado, em que o administrador público se visse como algo diferente do político, e mesmo do usuário do serviço público.

Em caráter auxiliar ao DASP, no campo da administração municipal, havia os órgãos do Instituto de Administração Municipal e da Associação Brasileira de Municípios, criados em 1947 e 1952, respectivamente. Esses organismos atuavam no fomento de cultura da administração municipal, em duas frentes: (a) publicando textos que tinham circulação por todo o país, e (b) organizando reuniões anuais com os principais representantes do corpo administrativo dos municípios, em que se visava a discussão sobre os problemas das cidades. Tal contribuía para a elaboração de uma “teoria municipal” no Brasil.

O IAM e a ABM atuavam em outro nível, como entidades civis. Mas em complementaridade ao DASP, que atuava como órgão de administração pública, na constituição de recursos humanos capacitados para o serviço público, contribuíram muito para a formação de quadros domésticos, que pudessem entender as questões locais e encaminhar o aumento do grau de complexidade do orçamento público, o qual era, antes disso, entendido dentro da óptica de equilíbrio de receita e despesa.

O DASP também buscou introduzir a cultura de planejamento no serviço público. Modelos de organização, estratégias de atividades e planos administrativos eram freqüentemente apresentados aos servidores, buscando estimular a padronização de procedimentos na elaboração e realização de projetos. Sugeria-se mesmo a elaboração de “Comissões de Planejamento” assim compostas:

“Somos de opinião que um sociólogo deve ocupar a presidência dessa comissão, em razão de ser a Sociologia a ciência que sintetiza todos os conhecimentos aplicáveis ao bem-estar e ao desenvolvimento dos grupos sociais, tendo como principais ciências auxiliares, a História, a Etnologia, o

Direito, a Estatística, a Economia, a Pedagogia, a Psicologia e a Política, ou Pragmática, etc.”⁵⁶

O estímulo à produção de base empírica como subsídio para a realização de planejamentos dava-se de maneira ampla, quanto à natureza dos dados, indo desde os obtidos por topógrafos, geógrafos e historiadores, até engenheiros, urbanistas e sanitaristas, passando por educadores. O Chefe do Serviço de Contabilidade da Prefeitura constituía apenas mais um membro técnico do conselho de planejamento⁵⁷.

Essa “modernização à força” empreendida pela ação desses órgãos introduziria uma perspectiva mais científica aos olhos dos administradores municipais brasileiros, mostrando-lhes uma gama maior de possibilidades de empreender o crescimento econômico, estimulando o uso da capacidade ociosa de mão-de-obra e os investimentos na produção industrial, ao invés do imobilismo da postura de equilíbrio rígido orçamentário. A administração pública passava a ser encarada como ferramenta para a industrialização, não apenas na esfera federal, mas estadual e também no nível municipal. O exemplo observado entre 1945 e 1968 em São Bernardo do Campo ilustra esse fenômeno.

1.2. Industrialização e Urbanização no Brasil

1.2.1. Interpretações correntes da industrialização brasileira

De acordo com Wilson Suzigan⁵⁸, é possível identificar quatro interpretações principais do processo de industrialização brasileira, dado a partir da agroexportação: (1) a teoria dos choques adversos; (2) a preeminência das exportações sobre a industrialização; (3) o capitalismo tardio; e (4) a industrialização promovida por políticas do Governo.

A teoria dos choques adversos argumenta que a industrialização começou como uma resposta às dificuldades impostas às importações pelos choques da Primeira Guerra Mundial, da crise de 1929, e da Segunda Guerra Mundial. A óptica da industrialização

⁵⁶ J. Soares Bilharino, *Planejamento Geral dos Serviços Administrativos Municipais*, DASP, 1954, p.31.

⁵⁷ Idem, página 33.

⁵⁸ Wilson Suzigan, *Indústria Brasileira: origens e desenvolvimento*, página 05.

liderada pela expansão das exportações, por outro lado, defende a existência de uma relação linear entre a expansão do setor exportador (principalmente o de café), e a industrialização. O crescimento industrial teria ocorrido durante períodos de expansão das exportações, sendo interrompido nas crises do setor exportador, nas guerras e na crise de 1929. A interpretação baseada no capitalismo tardio propõe e que o crescimento industrial deu-se como parte do processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil. De acordo com esse enfoque, a acumulação de capital industrial teria ocorrido juntamente com a acumulação de capital no setor exportador cafeeiro, nos períodos de expansão das exportações. Finalmente, uma outra tentativa de explicação das origens do desenvolvimento industrial brasileiro, embora reconheça um mercado para produtos manufaturados, enfatiza o papel das políticas do Governo, realizadas com o intuito de promover o desenvolvimento industrial, especialmente proteção aduaneira e concessão de subsídios da indústria.

Cabe um resumo mais elaborado de cada interpretação:

1.2.1.1. (a) A teoria dos choques adversos⁵⁹

Segundo esta teoria, a incidência de um choque adverso, tal como uma crise no setor exportador, uma crise econômica internacional, ou mesmo uma guerra, afetaria o setor externo da economia, aumentando os preços relativos das importações, podendo eventualmente torná-las impraticáveis. Conseqüentemente, a procura interna, sustentada por políticas econômicas expansionistas, sofreria deslocamentos para as atividades internas substitutas de importações. Para o período anterior à crise de 1929, tal teoria não encontra identidade com o padrão de crescimento econômico brasileiro.

1.2.1.2.(b) A industrialização via expansão das exportações⁶⁰

⁵⁹ Essa teoria foi desenvolvida para toda a América Latina pela CEPAL durante as décadas de 1930-1950, e tem como principal expoente no Brasil, o economista Celso Furtado, sobretudo em *Formação Econômica do Brasil*, publicado em 1959.

⁶⁰ Essa explicação foi desenvolvida por Warren Dean, *A Industrialização de São Paulo*, 1973, para o Estado de São Paulo, no escopo temporal que vai de meados do século XIX até as primeiras décadas do século XX. Há tentativas de extensão do escopo realizadas por outros autores, como Nathaniel Leff, em duas obras citadas na bibliografia desta dissertação. Contudo, tais tentativas parecem não ter feito muito mais adeptos além dos próprios autores.

Essa interpretação estabelece uma relação direta entre o desempenho do setor exportador e o desenvolvimento industrial, significando que a indústria se desenvolveu durante períodos de bom desempenho das exportações, sofrendo desaceleração durante períodos de crise no setor exportador. O desenvolvimento industrial, de acordo com este enfoque, não está limitado a produção de bens de consumo, e sim a processo mais abrangente. O que se observa, para o período anterior à crise de 1929, é um avanço industrial correlato à expansão das exportações. Ao promover o crescimento da renda interna, o café teria criado um mercado para manufaturas. Ao promover o desenvolvimento de estradas de ferro e o investimento em infra-estrutura, teria ampliado a extensão deste mercado. Ao desenvolver o comércio de exportação e importação, teria contribuído para a criação de um sistema de distribuição de produtos manufaturados. Por fim, a exportação de café supria recursos em moeda estrangeira para importação de insumos e bens de capital para o setor industrial. Contudo, o período posterior a 1933, marcado pelo declínio da agroexportação, superada pela produção industrial na posição de centro dinâmico da economia brasileira, apresenta problemas de congruência empírica com essa interpretação.

1.2.1.3. (c) O capitalismo tardio⁶¹

A interpretação do desenvolvimento industrial brasileiro segundo tal óptica refuta o caráter reflexo atribuído as economias latino-americanas pela doutrina cepalina dos choques adversos. A óptica do capitalismo tardio sugere que o desenvolvimento latino-americano seria um desenvolvimento capitalista, subordinado primeiramente por fatores internos e secundariamente por fatores externos. Assim, enfatizando que a transição do trabalho escravo para o trabalho assalariado, dentro da economia primário-exportadora marca a emergência de um novo modo de produção (capitalista), a óptica do capitalismo tardio substituiria a dicotomia fatores externos versus fatores internos como motores do crescimento, para uma interpretação que visualizaria o crescimento industrial como primordialmente um resultado do processo de acumulação de capital no setor agrícola exportador. Este, por sua vez, dependeria da procura externa. A

⁶¹ A interpretação exemplar dessa linha de pensamento é a realizada em João M. Cardoso de Mello, *O Capitalismo Tardio*, publicado originalmente como tese de doutoramento em 1975. Por discutir mais detalhadamente a origem da indústria no Brasil, destaca-se o livro de Sérgio Silva, *Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil*, lançado em 1976.

cronologia adotada por esta interpretação enfatiza a transição da economia colonial para a mercantil nacional baseada no trabalho escravo e, subseqüentemente, para a economia capitalista e exportadora. Nesta última fase, especialmente entre fins da década de 1880 e a de 1920, ter-se-ia originado o capital industrial. O padrão de acumulação de capital baseado no comércio de café teria sido rompido pela crise da cafeicultura e da Grande Depressão de 1930. O motor do processo não seria mais a expansão do setor exportador, mas sim o crescimento da renda no setor industrial-urbano. As políticas monetária e fiscal da década de 30, e a redução da capacidade de importar teriam estimulado o crescimento da produção nas indústrias de bens de consumo previamente estabelecidas. Houve um processo de rápida industrialização substitutiva de importações, fosse de bens intermediários, fosse de bens de capital. No entanto, tal processo se revelaria insuficiente para a promoção de indústrias pesadas e de bens de capital. A industrialização brasileira estaria em condição de dependência da oferta externa dos bens desse tipo de indústria, até meados da década de 1950. Então, por meio de política indutora do Governo, estabelecer-se-ia a indústria pesada.

1.2.1.4. (d) A interpretação da industrialização promovida por políticas do Governo⁶²

Uma quarta interpretação das origens do desenvolvimento industrial brasileiro atribui grande importância a políticas intencionais do Governo para a promoção da industrialização, principalmente através da proteção tarifária e da concessão de incentivos e subsídios. Longe de contestar as demais, esta explicação apenas buscaria enfatizar o papel das políticas governamentais, sobretudo durante o Segundo Império, não consistindo, em análise mais rigorosa, interpretação à altura das anteriores, quanto à aplicabilidade e extensão.

1.2.1.5. Síntese das Interpretações

O próprio Wilson Suzigan⁶³ elaborou uma divisão bastante operacional ao analisar o desenvolvimento industrial brasileiro. Segundo ela, suas origens estariam marcadas pelos períodos a saber:

⁶² Wilson Suzigan, *Indústria Brasileira*

⁶³ idem, pp. 349-352.

- a) Período Anterior à Primeira Guerra Mundial.
- b) Período a partir da Primeira Guerra Mundial.
- c) Década de 1930:

Na primeira fase descrita pelo autor, teria ocorrido crescimento econômico induzido por produtos básicos, no qual a expansão do setor exportador seria o motor principal de investimentos industriais em setores complementares ou subsidiários ao comércio exterior agrícola. Houve também a geração de um efeito-demanda interno que favoreceria a indústria de transformação. Com a guerra, houve estímulo para uma maior diversificação do crescimento industrial induzido pelo setor exportador. Os investimentos industriais teriam sofrido expansão para produzir insumos de base (como cimento, papel, celulose) e bens antes importados (como lataria de alimentos, por exemplo), além da expansão da capacidade de produção das indústrias da primeira fase. A partir da década de 30, o processo de industrialização teria se realizado dentro da complementaridade da escassez internacional derivada das condições políticas e econômicas do equilíbrio mundial, no processo denominado como *substituição de importações*.

Como visto, as análises sobre a industrialização do Brasil variam conforme sua perspectiva, mas, de maneira esquemática, a sua história se divide nas seguintes fases⁶⁴: (1) da origem, na segunda metade do século XIX, até a Primeira Guerra Mundial, primeiro momento de sua expansão e consolidação; (2) da Primeira à Segunda Guerra Mundial, fase de nova expansão e amplitude, principalmente por causa dos conflitos e da dificuldade financeira deflagrados pela crise de 1929; (3) de 1946 a 1957, momento em que se prepara a base para a futura transformação da indústria brasileira, representada pela transição da produção de bens de consumo para bens de produção; e (5) a partir de 1957, com as indústrias automotriz, automobilística e petroquímica, consolidando a indústria de bens de produção, e a de exploração de matérias-primas, dando início à integração do parque industrial doméstico. Daí se possibilitou a formação de economias internas e externas, que aumentaram a produtividade em todo o sistema,

⁶⁴ Edgard Carone, *A República Liberal*, página 53.

por meio de melhorias tecnológicas ou melhor utilização da capacidade produtiva. O mecanismo desse processo, no ambiente do espaço geográfico, é discutido na seção seguinte deste capítulo.

1.2.2. Considerações teóricas sobre Urbanização

Aceita-se correntemente o fato de que a urbanização se acelerou nos países cuja estrutura econômica sofreu transformações pelo desenvolvimento de novas atividades industriais, comerciais e de serviços, praticadas em base urbana⁶⁵. Portanto, a urbanização ocorre em função dessas atividades produtivas. O crescimento populacional, e os movimentos demográficos que atuam a partir das zonas rurais, produzindo fluxos de migração urbana, também influem no desenvolvimento urbano⁶⁶, completando um primeiro rol de variáveis que definam o processo de urbanização.

A urbanização pode ser entendida a partir de duas perspectivas teóricas⁶⁷, quais sejam: (a) a expansão urbana como crescimento físico e (b) a expansão urbana como processo.

1.2.2.1. (a) *Expansão urbana como crescimento físico*

Essa perspectiva aborda apenas os aspectos concernentes à expansão física de características urbanas sobre o espaço, servindo basicamente à mensuração de mercados consumidores e ofertantes de bens “urbanos”. Por exemplo, empresas de transportes precisariam lidar com o desenvolvimento da rede viária em sua relação com a distribuição das pessoas pela cidade. Pesquisas feitas por empresas públicas ou privadas de serviços de utilidade pública deveriam levar em consideração as tentativas de previsão do comportamento expansivo da população urbana, visando antecipar as demandas futuras pela extensão de seus serviços. Mesmo a distribuição de melhorias físicas, nos chamados serviços urbanos, como o estabelecimento de praças e parques, e

⁶⁵ Conforme Paul Singer, *Economia Política da Urbanização*, página 70.

⁶⁶ A própria urbanização parece exercer um efeito desacelerador do crescimento vegetativo da população. Via de regra, a taxa de fertilidade da população rural é maior do que a urbana. A esse respeito, ver os Relatórios da ONU sobre o crescimento da população mundial.

⁶⁷ Conforme E.W. Burgess, "The Growth of the City", in M. Stewart (ed.), *City: The Problems of Planning*, p. 117 - 129.

a construção de avenidas, por exemplo, obedecem ou deveriam obedecer à perspectiva de controle sobre o desenvolvimento e expansão física da cidade.

Por outro lado, o estudo da expansão física urbana serve na interação das unidades de desenvolvimento urbano entre si. Assim, o desenvolvimento urbano de uma região composta por várias cidades contíguas irá afetar a cada unidade urbana de acordo com suas características, seja, por exemplo, nas condições demográficas, ou na existência e aproveitamento de economias externas.

As cidades podem ser consideradas como *sistema dentro de um sistema de cidades*; entidades compreendendo elementos interdependentes, onde a parte mais imediata do ambiente de qualquer cidade é formada de outras cidades, e os conjuntos de cidades, também, constituem sistemas que por sua vez têm como ambiente imediato a estrutura sócio-econômica da qual eles são partes, em nível local, regional e nacional. Dentro deste conceito a cidade exerce papel articulador e organizador, agindo sobre espaços complementares e exercendo efeito multiplicador, tanto por *homogeneidade*, como por *complementaridade*. A homogeneidade deve, neste caso, ser entendida como uma extensão de localidades de mesmo tipo e funções, do mesmo modo que a complementaridade deve ser entendida como uma extensão de cidades ao longo de uma organização econômica distinta e articulada no espaço⁶⁸.

Nesse contexto, há a teoria de *pólos de crescimento*. Basicamente, o problema se coloca ante a existência de economias complementares, as quais comportam diferentes formas de organização do espaço. Então, ou a cidade existe em conseqüência de economias de escala e principalmente de aglomeração, ou parte-se do pressuposto de que elas existam como um reflexo da organização espacial e do complexo urbano. Por outro lado, a cidade possui fatores determinantes de seu crescimento e expansão física que fogem à esfera das políticas públicas ativas. Processos migratórios, impulsionados por industrializações concentradas, por exemplo, podem criar focos regionais de grande expansão física, sem a contrapartida de serviços públicos.

A princípio, uma teoria referente à constituição e desenvolvimento de pólos urbanos pode seguir duas linhas, a saber: (1) adotar a constituição de modelos de equilíbrio ou (2) incorporar a heterogeneidade das condições que formam os pontos de concentração urbana, encarando-se esta como um processo. Essa última linha nos

⁶⁸ Seguem-se aqui as indicações analíticas de IBGE, *Tendências Atuais na Geografia urbano-regional: teorização e quantificação*. IBGE, 1977.

parece mais produtora para fins interpretativos, por incorporar aspectos intrínsecos ao objeto, diferentemente da situação heterodeterminada da primeira linha, que estabelece uma situação “equilibrada”, a qual supostamente se atinge pelo cumprimento da prescrição ora defendida pela “teoria”⁶⁹.

A se tomarem condições histórico-geográficas distintas, existem quase tantos modelos de crescimento urbano quantos estes, com maior ou menor grau de identidade. Assim, eventuais tentativas de identificar um “ponto ótimo” de condições de desenvolvimento urbano seguem a mesma magnitude, tornando necessária a adoção de restrições de caráter teórico e empírico. Nesse sentido, desenvolveram-se duas interpretações: (1) a Teoria do Lugar Central e (2) a “Correlação por Arrolamento” (*Rank-size correlation*).

1.2.2.1.1.(1) A Teoria do Lugar Central.

Segundo Paul Singer:

“A Teoria do Lugar Central parte do pressuposto de que cada tipo de atividade apresenta uma escala mínima ótima de operações; (...)”⁷⁰

O raio de ação dessa escala mínima determinaria a extensão da zona urbana. Assim sendo, as atividades em que essa escala mínima é pequena, como, por exemplo, as de comércio e varejo, podem estar presentes em um grande número de lugares centrais, que atendem às suas respectivas populações circunscritas a uma pequena área em seu redor. As atividades em que a escala mínima é maior, por sua vez, concentram-se em número menor de lugares centrais, e atendem à população em círculo bem maior⁷¹.

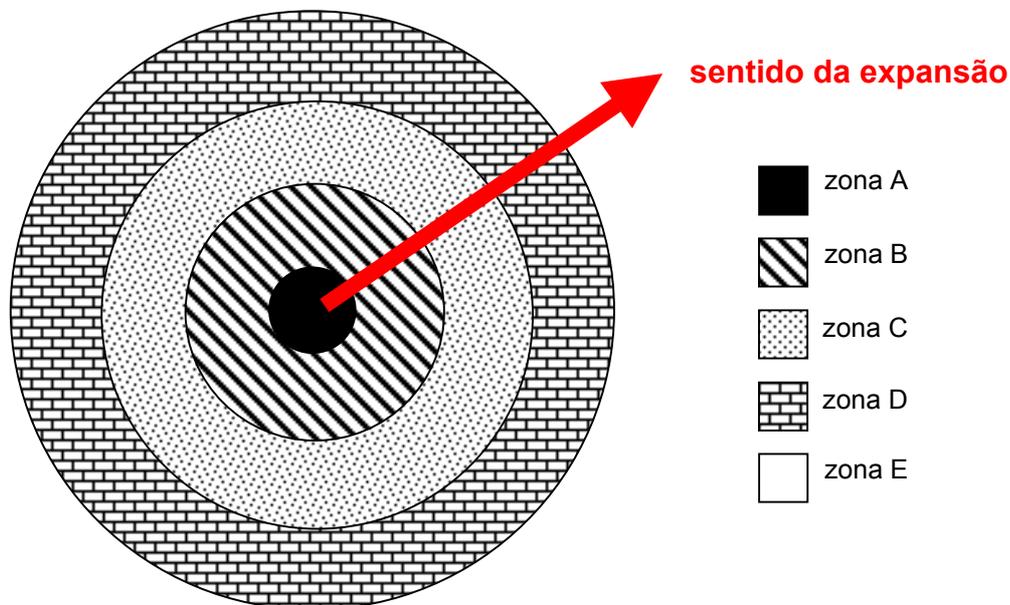
⁶⁹ IBGE, *Tendências atuais na Geografia urbano-regional: teorização e quantificação*, página 156-8.

⁷⁰ Paul Singer, *Economia Política da Urbanização*, p. 73.

⁷¹ Por extrapolação, as atividades de escala mínima muito grande, estariam todas concentradas num único lugar central, o qual teria como raio de extensão toda a população do país e o mercado externo.

O processo de expansão urbana, em termos ideais, pode ser ilustrado por uma série de círculos concêntricos, quais sejam numerados para designar zonas sucessivas de organização e tipos de áreas diferenciados no processo expansivo (Figura 1.2.1):

Figura 1.2.1. Expansão Territorial Urbana



Fonte: E.W. Burgess, "The Growth of the City", in M. Stewart (ed.), *City: The Problems of Planning*, p. 120.

A Figura 1.2.1 representa uma construção ideal das tendências expansivas de uma cidade ou unidade político-territorial qualquer, as quais se dão no sentido radial de seu centro, cuja zona circumspecta mais próxima representa o início do foco (A). Essa zona é a de desenvolvimento urbano mais antigo, a partir da qual se expandem as demais, e que progressivamente concentra a função de gerenciamento dos negócios da região (bancos, órgãos administrativos públicos, etc). Em torno dessa primeira área, estabelece-se uma zona de transição (B), na qual se desenvolvem atividades de manufaturas leves e extensões da zona A. Circundando a área (B), estabelecem-se os trabalhadores industriais que escaparam da deterioração habitacional das zonas mais próximas do centro, mas que ainda desejam fácil acesso ao seu trabalho (C). Além dessa área, localizam-se as zonas "residenciais" (D), em que predominam as moradias de alto padrão e há a instalação de estruturas de suprimento de comércio e serviços. Na periferia (E), localizam-se as zonas suburbanas e/ou cidades-satélites, as quais

localizam-se a significativa distância das zonas (A) e (B). Nela, se estabelecem os trabalhadores que, por diversas razões, não conseguiram moradia na região (C).

Dessa forma, a Teoria do Lugar Central busca explicar uma organização funcional das unidades político-administrativas na rede urbana, cuja concentração tem grau ordinal das escalas mínimas de operação das atividades econômicas. A figura anterior sugere dois movimentos da expansão urbana, quais sejam: (a) a tendência de crescimento do raio de cada zona, a qual recebe o nome de extensão e (b) a tendência de cada zona interna estender a sua área pela invasão da zona externa adjacente. Esse aspecto da expansão urbana, em fenômeno denominado sucessão.

Além da extensão e sucessão, o processo geral de expansão no crescimento urbano envolve os processos de concentração e descentralização de atividades ligadas ao funcionamento do complexo da urbe. Como as funções de produção que dão as escalas mínimas de operação dessas atividades têm como parâmetro flexível a tecnologia⁷², variável sabidamente dinâmica e heterogênea, a Teoria serve muito mais à explicação intrínseca do processo de concentração urbana de uma região em dado momento do que ao oferecimento de padrão de análise que permita avaliar um grau qualquer de concentração.

1.2.2.1.2. (2) "Rank-size correlation"

Outra possibilidade de entendimento do processo de expansão urbana consiste em criar uma relação ordinal entre os tamanhos das unidades urbanas. Trata-se da "rank-size correlation". Estudos comparativos realizados nos últimos trinta anos encontraram resultados que, se por um lado apontam tipos de expansão urbana em nível específico regional, ou seja, empírico, por outro não permitem a elaboração de um padrão geral de expansão urbana com base nesse expediente⁷³.

1.2.2.2. (b) Expansão urbana como processo

⁷² Posto que, na função de produção da atividade econômica referida, os salários estejam ao nível de subsistência, em seu nível de escala mínima.

⁷³ Ver IBGE, *Tendências atuais na Geografia urbano-regional: teorização e quantificação*, páginas 147 a 157.

Alfred Weber, em obra de 1929⁷⁴, expõe uma “teoria da localização”, a qual encontra-se restrita pelas seguintes hipóteses básicas, para uma dada região:

- (i) a localização e o tamanho dos pontos de consumo são dados;
- (ii) a localização da mão-de-obra é dada;
- (iii) a localização das fontes de matérias-primas são dadas;
- (iv) a oferta de mão-de-obra, nos locais em que ela se encontra, é ilimitada a um certo preço.

Nessas circunstâncias, quando nessa região é implementado um sistema econômico isolado, consolida-se uma dada estrutura espacial, caracterizada por *fases*. Inicialmente, forma-se um estrato agrícola, com o objetivo de produzir os meios necessários à subsistência. A área ocupada e sua respectiva população constituem a base geográfica que serve de suporte para todos os demais estratos. Nela também se criam os mercados de consumo para o segundo estrato, ou seja, o estrato industrial primário, o qual produz para o estrato agrícola já estabelecido. Por sua vez, o estrato industrial primário delinea os mercados para o estrato seguinte, conhecido como estrato industrial secundário. Os grupos de comerciantes e prestadores de serviços reforçam, proporcionalmente às suas participações relativas, as diferentes partes do sistema em questão. Para a teoria exposta, esse seria o cerne do sistema econômico que está se organizando.

Um quarto estrato se formaria, composto de um sistema central que organizaria e administraria o comércio de bens e serviços. Por fim, um quinto estrato, também vinculado a objetivos organizacionais, surgiria para atender ao estrato industrial primário⁷⁵. Esta teoria articula-se, no nível da dispersão das atividades econômicas pela unidade urbana, com a teoria do Lugar Central, anteriormente citada.

O modelo explicativo de Alfred Weber aplica-se ao processo de urbanização observado à época (1929) na Europa e nos Estados Unidos da América. Para a experiência histórica na América Latina, existem dificuldades para a elaboração de uma explicação via mecanismos de ajustamento que pressuponham uma situação de “equilíbrio de fatores⁷⁶”. Por exemplo, a formação do “primeiro estrato” nos países latino-americanos é dada por especificidades históricas, as quais interferem diretamente

⁷⁴ Alfred Weber, *Theory of the location of industries*.

⁷⁵ De fato, esses dois últimos estratos podem fundir-se em um só, formado por um sistema de fomento, administração e circulação do processo produtivo regional.

⁷⁶ Acerca disso, ver John Friedman, *Introdução ao Planejamento Democrático*.

tanto no uso da terra e dos recursos naturais quanto na formação dos recursos humanos. Os governos que tentaram promover algum avanço no campo do crescimento industrial e desenvolvimento de pólos urbanos lançaram-se em políticas de criação e fomento de pólos de desenvolvimento urbano e industrial. Resta o exame dos fatores que levaram a concentração urbana ao perfil observado no sub-continente, e em particular no Brasil, ao longo do século passado.

Tomando-se o conceito de escala mínima de produção expressa na teoria do Lugar Central, tem-se que os requisitos tecnológicos impuseram certa concentração espacial em uma ou poucas unidades de certas atividades, como, por exemplo, a siderurgia. Na mesma linha de raciocínio, os ganhos de escala que podem ser obtidos nos serviços de infra-estrutura (por exemplo, transportes, energia, serviços de água, esgotos, comunicações, etc), reforçam a concentração na área em que estes se encontram disponíveis⁷⁷.

Por outro lado, sendo a empresa capitalista autônoma quanto à sua decisão locacional, ela a toma em função: (a) das condições de mercado e (b) das preferências subjetivas de seus dirigentes. Ambas as circunstâncias levam à concentração em áreas metropolitanas, pelos seguintes fatores: (i) a análise do mercado conduz ao reforço da primazia dos requisitos da escala mínima de produção; (ii) os custos dos serviços de infra-estrutura levam à concentração espacial, até o ponto em que se formem deseconomias de aglomeração, ponto em que, via despesa pública, estas sejam socializadas, enquanto as empresas continuam usufruindo as externalidades positivas; (iii) o ônus da concentração espacial, representado pelo esvaziamento de certas regiões, em que recursos naturais, estruturas urbanas e serviços de infra-estrutura passam a ser progressivamente sub-utilizados, é sentido primordialmente pela população mais pobre, sem manifestar-se sobre a lógica de localização da empresa capitalista. Deste modo, conclui-se que as imposições tecnológicas não explicam por si o fenômeno da concentração no processo de formação da urbe, mas que o próprio capital é seu motor, posto que intrinsecamente sobrepõe o fator econômico ao humano.

O processo de urbanização brasileiro deu-se poucas décadas entre meados do século 20. Em 1950, a população rural representava 63,8 % do total, número que cairia a 44,1% em 1970, como se pode observar na Tabela 1.2.1:

⁷⁷ Sobretudo em países nos quais estes escasseiam.

TABELA 1.2.1. BRASIL, POPULAÇÃO RURAL E URBANA, 1940 - 1970

	1950		1960		1970	
	População	%	População	%	População	%
POPULAÇÃO RURAL	33.161.506	63,8%	38.767.423	55,3%	41.054.053	44,1%
POPULAÇÃO URBANA	18.782.891	36,2%	31.303.034	44,7%	52.084.984	55,9%
TOTAL	51.944.397	100,0%	70.070.457	100,0%	93.139.037	100,0%

Fonte: IBGE, Estatísticas Históricas, pp. 34-6

Os efeitos demográficos, físicos e econômicos no espaço geográfico brasileiro são, em grande parte, objeto de consenso entre os estudiosos. As migrações, deflagradas pela crise do meio rural, e pelo crescimento econômico das zonas urbanas, causaram a concentração urbana, gerando bolsões de precariedade, os quais somente parecem ter representado um problema do âmbito do Estado à medida que geravam deseconomias de escala para o interesse do capital.

Desde o último quartel do século XIX, o processo de urbanização tem sido rápido e intenso, mas foi a partir do segundo quartel do século XX que a escala da urbanização começou a suscitar iniciativas da parte do Estado e modificações na administração pública. Um dos resultados nesse sentido foi o surgimento de novas atividades governamentais que tinham como função tratar das novas entidades que estavam surgindo, as aglomerações urbanas. Incorporava-se, então, a necessidade de ação direcionada e sistemática do poder público, o que resultaria em um, posteriormente, nas primeiras tentativas de planejamento. O surgimento deste, e particularmente dos primórdios de iniciativas de planejamento urbano, deu-se no Estado Novo (1937-1945), fase da história política brasileira que marca a consolidação da preeminência da *"cidade sobre o campo"*⁷⁸.

Duas décadas mais tarde, os planos urbanísticos e atividade de planejamento no Brasil parecia um caminhar para seu auge. Entre o final da década de 1950 e o início do decênio seguinte, as iniciativas de planejamento urbano receberam, segundo Deak e Schiffer, um duplo estímulo, que se dava:

"(...) no plano das idéias, a produção efervescente da reconstrução pós-guerra, principalmente na Europa; e, no plano material, o reconhecimento governamental de que o processo de rápida urbanização em curso, era definitivamente

⁷⁸ Conforme Octavio Ianni, *Estado e Planejamento Econômico no Brasil Contemporâneo*, página 63.

uma das transformações fundamentais da sociedade brasileira e requeria intervenção estatal, consagrando plenamente o que se denominou planejamento urbano.⁷⁹"

As primeiras iniciativas de planejamento urbano deram-se nos principais centros econômicos e industriais do país, entre meados das décadas de 1950 e 1960. A expansão industrial de São Paulo, observada particularmente a partir de 1955, mas já indicada dez anos antes pelo crescimento de atividades industriais e cidades vizinhas à capital, justificava a extensão das iniciativas de planejamento urbano, fosse no estreito limite das cidades, fosse adotando uma perspectiva regional. A cultura de planejamento, já introduzida em órgãos federais, era estendida a Estados e Municípios. Órgãos como o DASP⁸⁰ cumpriam a função de capacitar recursos humanos nas administrações públicas locais, e entidades constituídas pelo Governo para a promoção do desenvolvimento urbano, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), condicionavam a liberação de recursos à elaboração e apresentação de projetos.

O regime instaurado a partir do golpe militar de 1964 estendeu as iniciativas de planejamento urbano à responsabilidade dos Estados e Municípios. Ainda incipientes para a execução e mesmo formulação de políticas de planejamento, Estados e Municípios eram colocados frente a exigência de apresentação de planejamentos dados em certos moldes. Assim, Municípios eram submetidos à obrigatoriedade da apresentação de planos de desenvolvimento integrado, os chamados PDIs. Expunha-se, então, a seguinte escolha às administrações municipais: elaborar planos fazendo uso da criatividade orçamentária e estatística, posta a incipiência da estrutura de planejamento destas; ou não apresentar os planos, abrindo assim mão das verbas federais e estaduais. Poucos eram então os Municípios capazes de mapear e sistematizar dados com consistência empírica; de fato, tais localidades já se encontravam em avançado momento de desenvolvimento urbano. Apresentava-se, por conseqüência, a opção concentradora e excludente do regime militar para a solução do problema urbano no Brasil.

⁷⁹ C. Deak e S.R. Schiffer, *O processo de urbanização no Brasil*, página 13.

⁸⁰ Citado em parte anterior deste capítulo.

1.2.3. Comentário sobre o foco de análise urbano-regional, sob a óptica do processo de urbanização.

Conforme mencionado na introdução deste trabalho, este se baseia na análise das políticas públicas de um município, em dado contexto histórico.

A utilização do município como ponto de referência para análises que pretendam obter conclusões com generalidade apresenta certas desvantagens. Uma delas parece residir no fato de os municípios serem unidades legalmente definidas, cuja demarcação não leva em conta critérios de independência funcional. Em outras palavras, o grau de interdependência pode ser bastante elevado entre determinados municípios, não se justificando sua separação para determinados fins analíticos. Como exemplo deste suposto problema, tem-se as áreas metropolitanas, caracterizadas pela polarização em um município central. No caso deste trabalho, a pergunta consiste em até que ponto se pode descolar a análise de São Bernardo do Campo dos demais municípios da região do ABC paulista. Agregar os municípios em área metropolitana e distanciar o foco da análise não resolveria o problema, posto que o conceito de “área metropolitana” apenas sintetiza o elevado grau de interdependência observado entre municípios próximos. Embora tal idéia indique corretamente a interligação funcional entre partes que são distintos municípios, e nesse sentido o ABC paulista representa bom exemplo, quando se trata da análise das políticas públicas, elas só apresentam expressividade dentro dos limites do município. Isso não desmerece, nem pré-qualifica, qualquer trabalho futuro que venha a comparar políticas públicas municipais, respeitada essa primeira unidade de análise. Em suma, o que importa é o fenômeno consistente no estudo da política tipificada pela decisão política municipal.

Portanto, uma análise de urbanização e industrialização regional não pode fixar-se em limites de unidade política, abordando áreas comuns e contíguas em que tais processos se dão; mas, por outro lado, a análise de políticas públicas locais, ainda que fortemente influenciadas pelas esferas maiores do poder público, e mesmo por municípios vizinhos, mantêm uma identidade muito próxima da identidade básica político-territorial.

Capítulo 2: O Ambiente Econômico Brasileiro no Período 1945 – 1964

2.1. Panorama do Crescimento Econômico Brasileiro no Período 1930 – 1964

2.1.1. Introdução

Como é sabido, a Revolução Industrial que transformou o mundo nos séculos XVIII e XIX não teve efeitos imediatos de acumulação de capitais por via da industrialização, senão nos países ou territórios que a viveram diretamente. Desta forma, os historiadores econômicos costumam interpretar a formação de dois blocos de países ou territórios, quanto ao efeito da industrialização: (a) países centrais, ou seja, aqueles que viveram intensamente a industrialização, tornando-se mais industrializados; e (b) países periféricos, ou seja, aqueles que se dedicaram a tarefas complementares na divisão internacional do trabalho, tornando-se “menos industrializados”.

O Brasil inclui-se, no estudo da industrialização, dentro deste último grupo, o dos chamados “países retardatários”⁸¹.

Até 1930, o desempenho das exportações determinou o produto, a renda e o emprego na economia brasileira. O aumento do valor das exportações ampliava a renda do setor voltado ao mercado externo. Parte desse acréscimo de renda era gasto no mercado interno por meio da compra de alimentos e produtos manufaturados. Produtores e comerciantes beneficiados por essa demanda também gastavam parte de sua receita adicional no mercado doméstico, permitindo o aumento da produção, da renda e do emprego do conjunto da economia, desde um estímulo inicial do setor exportador. Caso houvesse redução do valor das exportações, o inverso ocorreria, produzindo impacto recessivo na economia, voltada ao mercado local.

O investimento agregado era altamente sensível às flutuações do setor externo, por duas razões, a saber: (1) a expectativa de crescimento da economia era dada por um

⁸¹ Veja-se, a propósito, Paul Baran, *A Economia Política do Desenvolvimento Econômico*, São Paulo, Zahar, 1972.

desempenho favorável das exportações, justificando novas inversões; e (2) o investimento se dava também na importação de máquinas e equipamentos, demandando amplo acesso às divisas. O setor da economia voltado ao mercado doméstico era incapaz de sustentar seu crescimento de forma autônoma, tendo seu nível de produto, renda e emprego, influenciados fortemente pelo comportamento do setor voltado ao mercado externo.

Como economia suplementar às economias industriais no processo de industrialização, o Brasil especializou-se no fornecimento de produtos primários, matérias-primas, entre os quais se destacava o café e o algodão. O país chegou a constituir-se o primeiro produtor mundial de café durante mais de um século, formando o preço internacional deste produto.

Após 1930, deu-se o “deslocamento do centro dinâmico”. Os níveis de renda, produção e emprego e o ritmo de crescimento passariam a depender gradualmente da produção para o mercado doméstico.

A tendência à superprodução cafeeira vinha sendo relevada pelo governo brasileiro desde 1906 pelo programa de valorização estabelecido no Convênio de Taubaté. A crise de 1929 teria conjugado efeitos de diferentes ordens que tornaram inviável tal política de defesa do café. Do lado da oferta do produto, houve uma seqüência de safras elevadas que ampliaram os estoques já volumosos, e as necessidades de financiamento da produção. Do lado da oferta de capital, a crise mundial iniciada com a quebra da Bolsa de Nova Iorque, restringiu a margem de obtenção de crédito que mantivesse a valorização do café. Adicionalmente, os efeitos da depressão econômica nos países importadores de café reduziam a demanda deste produto, fazendo com que os preços ficassem ainda mais desfavoráveis para os cafeicultores.

Com a queda dos preços internacionais do café, houve redução da receita das exportações brasileiras e da capacidade de importar do país. Diante do quadro desfavorável à economia brasileira, o governo retomaria a política de defesa do café, não mais adotando apenas ajustes cambiais ou a simples compra de estoques excedentes, como em situações anteriores. Para permitir a retirada pelo governo do excedente de produção, via compra, o financiamento desta deveria ser feito com recursos internos obtidos pela tributação do café exportado e por meio de expansão

creditícia ou emissão de moeda. Diante da completa inviabilidade de escoamento do volume de café excedente no mercado, houve a destruição dos estoques a fim de reduzir a pressão destes sobre o mercado.

O uso do crédito para a compra do excedente de café teria denotado a prática, da parte do governo, de uma “política heterodoxa de proteção⁸²”. A compra do excedente de café evitava a redução da renda do setor cafeeiro e, conseqüentemente, dos setores voltados ao mercado doméstico. Tratava-se, portanto, de política de manutenção do nível de renda e de emprego que impedia a generalização do desemprego no setor cafeeiro e, por meio do multiplicador, nos setores voltados ao mercado local.

Ao se evitar declínio brutal no nível de renda, mantinha-se o nível de demanda por importações, consideradas as proporções da ação da crise de 1929 sobre os padrões de procura existentes. A redução da capacidade de importar impedia, no entanto, que as importações se efetivassem. Conseqüentemente, essa demanda era desviada para o mercado interno, pressionando os produtores locais, o que teve como resultados: (a) a produção nacional viu-se “protegida” diante do produto importado, cujo preço relativo aumentara frente ao do produto doméstico, graças ao fato de a desvalorização da moeda nacional ter se dado em proporção maior do que o aumento dos preços internos; e (b) diante da brutal queda do preço do café, a produção destinada ao mercado local (principalmente as manufaturas) tornou-se mais atrativa em relação à de produtos exportáveis.

O crescimento da produção industrial que se observaria na década de 1930 sustentar-se-ia, em primeiro lugar, pela capacidade ociosa existente. Esta, uma vez utilizada, teria possibilitado ampliação em capacidade por meio da importação, a baixo custo, de maquinário de outros países. Finalmente, algum tipo de produção de bens de capital passou a dar-se em nível doméstico.

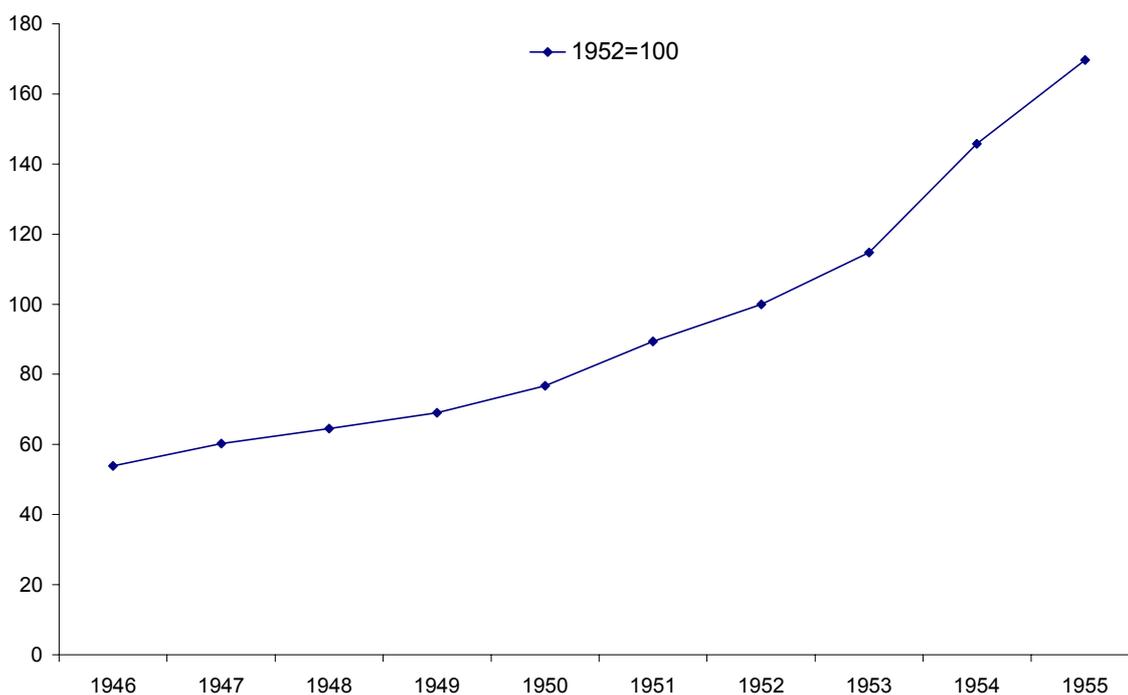
Assim, a procura do mercado doméstico assumiu papel decisivo na determinação do nível de produto, de renda e de emprego. O investimento industrial passou a ser a variável chave para definir a taxa de crescimento da economia. As exportações ainda mantinham papel importante, pois forneciam as divisas necessárias para a importação de insumos, inclusive para a produção de bens de capital no Brasil. Uma queda nas exportações poderia frustrar as intenções de investimento, em certas circunstâncias. Ou,

⁸² Conforme Celso Furtado, *Formação Econômica do Brasil*, capítulo XXXI.

então, fazer com que o governo exercesse controle sobre o uso de divisas, privilegiando, por exemplo, a importação de bens considerados essenciais. O câmbio ganharia, então, papel fundamental nas políticas de crescimento econômico das décadas seguintes.

A evolução do Produto Interno Bruto (P.I.B.) brasileiro, entre 1946 e 1955, teve o seguinte perfil:

GRÁFICO 2.1.1. BRASIL: PRODUTO INTERNO BRUTO, 1946 - 1955



Fonte: Conjuntura Econômica, março de 1967.

Nesse contexto, deu-se o chamado “processo de industrialização por substituição de importações”, forma predominante da industrialização brasileira depois de 1930.

Devido pois ao estrangulamento externo, gerado pela crise internacional, houve a necessidade de produzir internamente o que antes era importado, defendendo-se dessa forma o nível de atividade econômica dos efeitos generalizados da depressão de 1929⁸³. A industrialização feita a partir desse processo de substituição de importações

⁸³ Para detalhes do processo, ver: Flávio Rabelo Versiani e José Roberto Mendonça de Barros (orgs.) *Formação Econômica do Brasil, A Experiência da Industrialização*.

identifica-se como voltada ao mercado doméstico, e caracterizou-se pela seguinte seqüência:

(a) estrangulamento externo – a queda do valor das exportações com manutenção da demanda interna, mantendo a procura por importações, e a gerar escassez de divisas;

(b) frente à escassez de divisas, o governo toma medidas que acabam por proteger a indústria local preexistente, aumentando a competitividade e rentabilidade da produção doméstica;

(c) tais medidas geram uma onda de investimentos nos setores produtores de bens substitutos dos importados. Passa-se à produção interna do que antes era importado, o que aumenta a renda doméstica e a demanda agregada;

(d) o próprio crescimento da procura agregada pode causar novo estrangulamento, que então resulta em aumento das importações e de parte dos investimentos que se materializam em nova importação de insumos (extração de matérias-primas e importação de maquinário). Retoma-se o processo.

Note-se que o motor da substituição de importações gerava-se no estrangulamento externo, o qual era recorrente e relativo: recorrente, porque demandava sua própria reprodução; e relativo, porque tinha como limite a importação de insumos industriais⁸⁴. Assim, a importação substitutiva funcionava como estímulo e limite ao investimento industrial. Tal investimento determinou o crescimento econômico do país, influenciando na urbanização e industrialização.

Dentro dessa lógica, configura-se a interpretação de uma industrialização por partes, cuja pauta de importações ditaria a seqüência setorial dos investimentos industriais, a saber:

- (1) bens de consumo leves;
- (2) bens de consumo duráveis;
- (3) bens intermediários;
- (4) bens de capital.

⁸⁴ Marcos Vasconcellos, Amaury Gremaud e Rudinei Toneto Júnior, *Economia Brasileira Contemporânea*, página 233.

Assim, o processo de substituição de importações podia se associar com uma idéia de construção nacional, que tinha como meio a industrialização que ultrapassava as restrições externas e da especialização em exportações de produtos primários. Assim, poder-se-ia obter o desenvolvimento e a autonomia nacional.

Maria da Conceição Tavares entende que a crise prolongada dos anos 30 constituiu, para a América Latina, o “*ponto crítico da ruptura do funcionamento do modelo primário-exportador*”⁸⁵, com a passagem para um modelo de desenvolvimento voltado para dentro. Neste, houve preferência de políticas governamentais que adotassem medidas de controle do comércio externo, das taxas de câmbio e de compra dos excedentes exportáveis, para que se evitasse o declínio acentuado da renda interna. A manutenção do nível de demanda interna, associado à redução da capacidade de importar, impedia o ajuste via comércio exterior. O efeito cambial decorrente levou ao aumento dos preços relativos das importações e, portanto, ao estímulo à produção interna que substituísse as importações. Nesse passo, ocorre o deslocamento do centro dinâmico da economia da demanda externa dirigida ao setor de unidades produtivas substitutivas de bens importados. Esgotada a capacidade ociosa, são as duas outras vias – ajustes cambiais e aumento setorial das importações - que permitem atender à procura doméstica, constituindo o núcleo do processo de substituição de importações.

De forma geral, a substituição começa pelos bens de consumo finais, cuja demanda apareça de forma imediata, e produção tecnologicamente mais simples, que exija menor volume de recursos para sua implantação. No entanto, mesmo que seja atendida a procura então presente, prossegue o estrangulamento externo, o que exige a continuidade do processo substitutivo. O estabelecimento de indústrias para produzir internamente o que antes era importado conduz a dois resultados, a saber: (1) aumento do mercado local pelo crescimento da renda derivada do investimento industrial e também pela redução das restrições de obtenção desses produtos; e (2) a produção interna de bens antes importados exige agora a importação de matérias-primas e outros insumos que anteriormente não constavam da pauta de importações, exercendo pressão sobre as divisas. Conforme Maria da Conceição Tavares⁸⁶:

⁸⁵ Maria da Conceição Tavares, *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*, página 32.

⁸⁶ Maria da Conceição Tavares, *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*, página 115.

“Caracteriza-se assim, portanto, pela primeira vez, uma das faces da contradição interna do processo, atrás mencionado, entre sua finalidade que é o crescimento do produto (do qual decorre a necessidade de elevar, pelo menos em alguma medida, as importações) e as limitações da capacidade para importar”

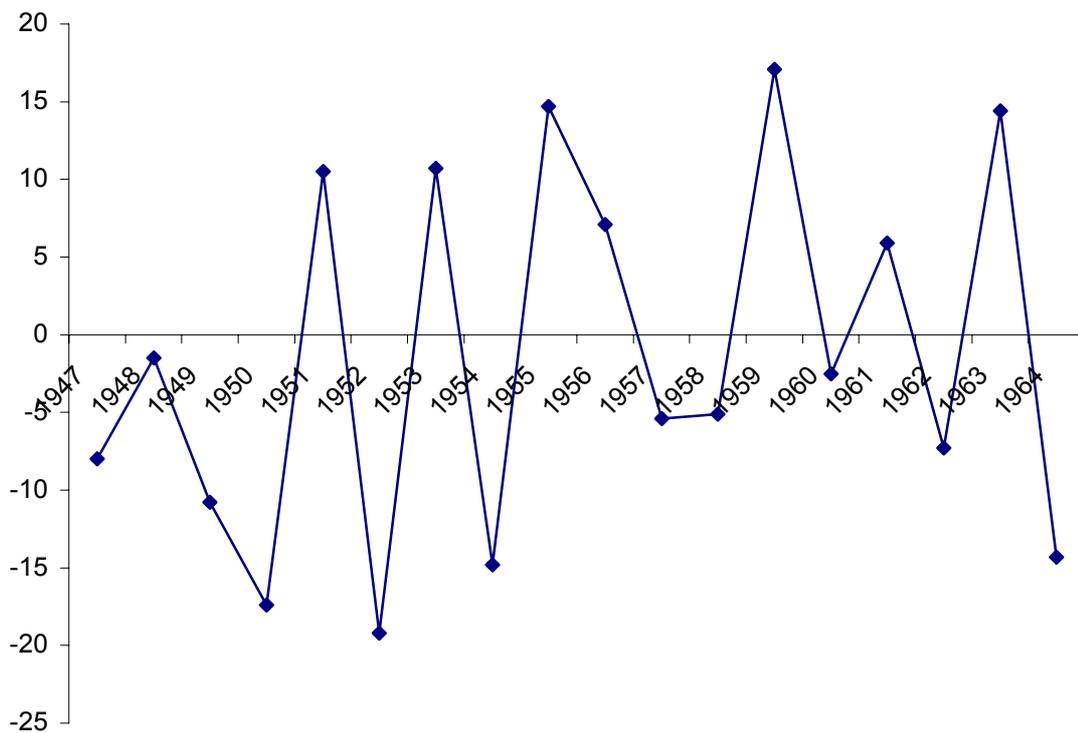
Segue-se, então, nova onda de substituições, o que exige restringir importações menos essenciais para utilizar as divisas na implantação dos novos setores industriais. O crescimento do produto e da renda repõe, mais adiante, o mesmo problema, conduzindo a nova onda de substituição de importações. Note-se que tais ondas não correspondem mecanicamente a certas categorias de produtos. Assim, não há uma “onda de substituição de bens leves de consumo”, outra de “bens duráveis de consumo”, a seguinte de “bens intermediários”, outra de “bens de capital”, e assim por diante. Embora exista uma tendência apresentada pelas ondas de apresentar concentração em uma dessas categorias de bens, as demais também são parcialmente substituídas em cada uma das ondas, para dar suporte à produção dos outros bens.

A continuidade da substituição, em ondas sucessivas, apresentaria dificuldades crescentes, fosse porque nos novos setores a tecnologia seria mais complexa, exigindo escalas de produção elevadas, fosse porque, à medida que avançasse a substituição, a pauta de importações se tornaria mais rígida, dificultando progressivamente o redirecionamento das divisas para as importações necessárias ao fomento de novos setores.

A adoção de tecnologias importadas levava a outros problemas, posto que, intensivas em capital e poupadoras de mão-de-obra, tais estavam em claro desacordo com a disponibilidade de fatores dos países latino-americanos, em que havia escassez de capital e abundância de mão-de-obra.

Nos primeiros passos da substituição dos bens de consumo leves, esses problemas eram menos graves, porém, nos estágios mais avançados, em que escala de produção e intensidade de capital são típicos, os problemas para a continuidade do processo viriam à tona, dado o comportamento irregular das exportações, conforme visto no gráfico a seguir:

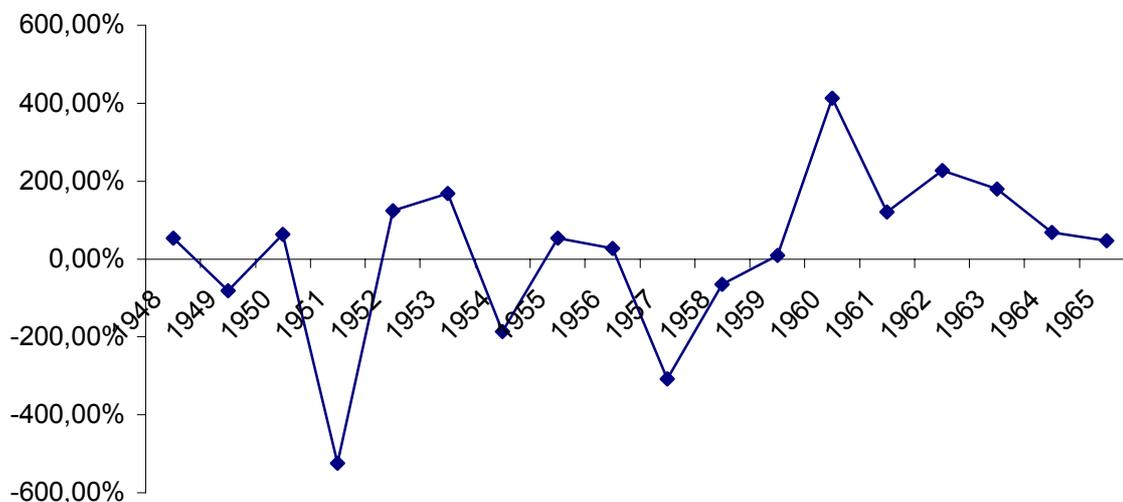
GRÁFICO 2.1.2 - EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS - QUANTUM
VARIÇÃO PERCENTUAL(%), 1947 - 1964



Fonte: IBGE, Estatísticas Históricas do Brasil, página 551.

As restrições progressivas às importações resultariam em saldos favoráveis no comércio exterior brasileiro nas fases de arranque do processo de substituição de importações, como se vê a seguir no gráfico 2.1.3:

GRÁFICO 2.1.3. SALDO DA BALANÇA COMERCIAL (%) ANUAL
1948 - 1966



Fonte: IBGE, Estatísticas Históricas do Brasil, página 551.

Caracteriza o processo de industrialização, do ponto de vista das relações externas, a progressiva redução do coeficiente de importações, ou seja, da relação entre o valor das importações e o produto interno, cuja dinamização exigiria intervenções governamentais. Nesse sentido, destaca-se a atuação da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), através das Instruções 70 (1953) e 113 (1955).

A Instrução 70 da SUMOC, de 20 de outubro de 1953, estabelecia: (a) bonificações fixas a cambiais de exportação, (b) cobrança de ágio das cambiais disponíveis e postas em leilão; (c) pagamento imediato dos ágios aos exportadores; (d) concentração no Banco do Brasil das cambiais de exportação no mercado livre, o que se relaciona com um mercado de capitais e transferência de rendimentos, remessa de royalties, turismo, etc; (e) estímulo à entrada de capitais estrangeiros, permitidos sobre a forma de máquinas e equipamentos, e determinadas importações com financiamento bancário em moeda estrangeira.

A Instrução 113 da SUMOC, de 05 de janeiro de 1955, permitia nova modalidade de aplicação do capital estrangeiro: as empresas, em vez de trazerem suas cambiais, vendendo suas divisas no mercado livre de câmbio, para depois as readquirirem por taxas mais elevadas, poderiam agora:

"permitir licenças de importação sem cobertura cambial, que correspondam a investimentos estrangeiros no país, para conjuntos de equipamentos ou, em casos excepcionais, para equipamentos destinados à complementação o aperfeiçoamento dos conjuntos já existentes" (artigo 1º).

Para isso,

"o investidor apresentaria a prova de que, efetivamente, dispõe no exterior dos equipamentos a serem importados ou dos recursos para seu pagamento" (Artigo 2º),

e, por último, a CACEX (Caixa de Comércio Exterior):

"poderá licenciar a favor de empresas brasileiras, a importação de conjuntos de equipamentos financiados no exterior" (Artigo 3º),

em se tratando de máquinas para a indústria de transformação.

Assim, a Instrução 113 da SUMOC, ao negar a necessidade de cobertura cambial, favorecia as empresas estrangeiras por duas razões, a saber: (a) tais eram as únicas a possuírem ligação com o exterior; e (b) os equipamentos licenciados eram prontamente incorporados aos seus ativos, liberando-as do pagamento no exterior⁸⁷.

Só no ano de 1955, houve a introdução de US\$ 31.314.000 dólares no Brasil⁸⁸, aplicados nas indústrias de base, indústrias leves, transportes e nas comunicações. Em 1956, seriam US\$ 209 milhões; US\$ 301 milhões em 1957, US\$ 352 milhões em 1958, e US\$ 383 milhões em 1959⁸⁹.

⁸⁷ Parágrafos *a* e *b*, do Artigo 3º. da Instrução 113 da SUMOC.

⁸⁸ IBGE, *Anuário Estatístico 1956*, p. 283.

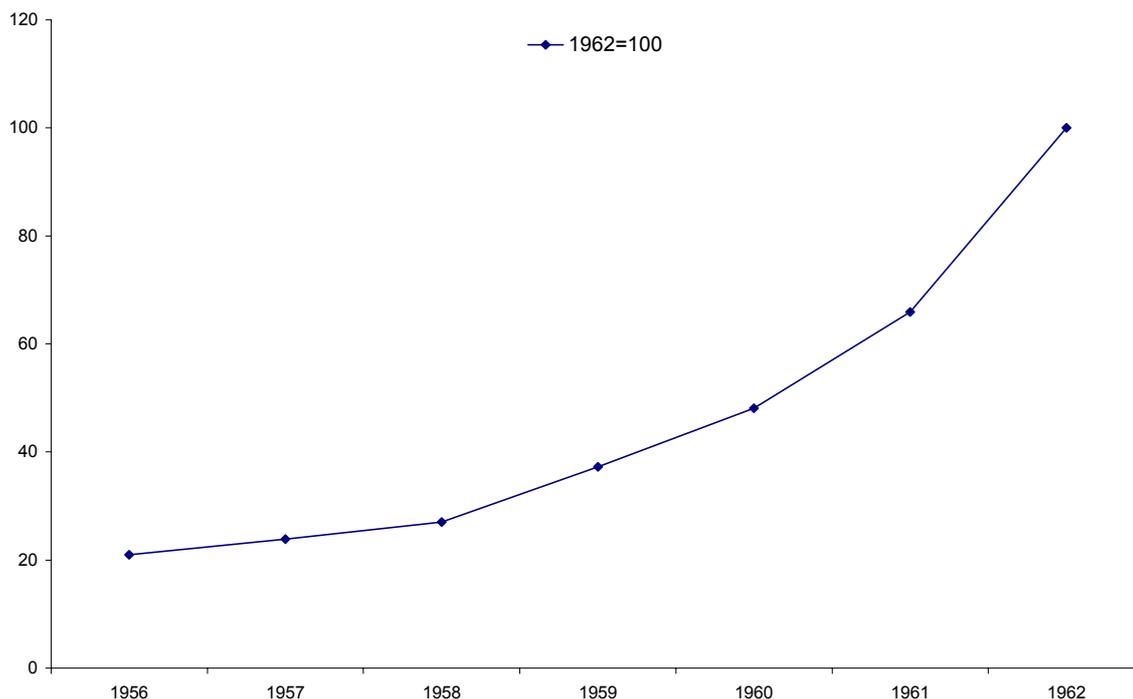
⁸⁹ Aristóteles Moura, *Capitais Estrangeiros no Brasil*, página 63.

Frente a uma crise cambial, o governo adotava determinadas medidas que, ao reduzirem as importações, protegiam a indústria nacional, sustentando seu desenvolvimento. Do ponto de vista da balança comercial e do mercado doméstico, tais medidas consistiam em (a) desvalorizar-se a taxa relativa de câmbio no geral ou (b) criarem-se taxas múltiplas de câmbio, cujos acessos seriam restritos. As medidas que interferiam diretamente na taxa relativa de câmbio consistiam em: (1) desvalorização efetiva e (2) aumento das tarifas aduaneiras. Por sua vez, a criação de uma permeabilidade cambial deu-se quando: (3) da criação de licenças de importação para determinados produtos, por meio da Instrução 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), em 1953; e (4) da criação de taxas de câmbio diferenciadas (comercial, flutuante, financeiro, etc) com o objetivo de especializar-se o controle de fluxo de divisas.

Na segunda metade dos anos 50, com a implantação de vários setores produtivos (de bens de produção, a indústria pesada, e de bens de consumo duráveis), um novo padrão de acumulação está presente, pois esses setores produzem não só mercadorias, mas geram também renda (sob a forma de lucros e salários) necessária ao consumo dessas mercadorias. O Estado e o capital estrangeiro foram determinantes ‘autônomos’ na constituição de certos setores produtivos. O crescimento do produto interno brasileiro pode ser visto no gráfico 2.1.4.

A pendente ascendente do ciclo de expansão 1957-1962 caracterizou-se pela realização de investimentos, em grande parte previstos pelo Plano de Metas, que não representaram apenas a ampliação da capacidade produtiva já existente, mas também a implantação de novos ramos produtivos, principalmente em material de transporte, material elétrico e metal-mecânica. Além de atender às pressões de demanda por importações, tais investimentos geraram outros nos setores antes estabelecidos, a partir da procura que trouxera o início de suas operações.

GRÁFICO 2.1.4. BRASIL: PRODUTO INTERNO BRUTO, 1956 - 1962



Fonte: Conjuntura Econômica, março de 1967.

Assim como a expansão não é explicada em simples termos de substituição de importações, também a crise dos anos 60 (ou a desaceleração que marca parte dessa década) não pode ser entendida em termos de esgotamento da substituição de exportações.

A década de 1960 iniciara-se em forte flutuação econômica. Neste período, houve uma queda importante dos investimentos, e a taxa de crescimento da renda brasileira também caiu fortemente⁹⁰: sobrepondo-se ao elevado índice de 1961, de 7,7%, 1962 e 1963 apresentaram taxas de crescimento de 3,7% e 2,1%. A inflação atingira a taxa de 50% em 1962 e ultrapassara os 80% no ano seguinte.

Em meio a questões políticas, embebidas nos múltiplos interesses externos e internos que se digladiavam então na cena brasileira, apresentaram-se, no pensamento econômico brasileiro da época, duas visões: (a) a visão *estagnacionista* e (b) a da *crise cíclica endógena*.

⁹⁰ Conforme Werner Baer, *A Industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil*, página 176.

2.1.2. Visões Interpretativas da Economia Brasileira

Segundo a visão *estagnacionista*, a redução nas taxas de crescimento do produto deveu-se ao esgotamento do dinamismo do processo de substituição de importações, que tende a enfrentar dificuldades ao longo do tempo, devido à (1) diminuição do coeficiente de importações, que diminui a amplitude da substituição; e (2) o enrijecimento progressivo da pauta de importações, em que a substituição exige cada vez mais recursos financeiros e tecnológicos com retorno cada vez menor⁹¹. Pelo lado da demanda, os novos setores a serem substituídos possuiriam ganhos de escala cada vez maiores, exigindo uma procura também cada vez maior. O mercado comprador crescera mais do que o ofertador. Refreara-se, assim, o dinamismo do processo, até o colapso, no início da década de 1960. Segundo Mário Henrique Simonsen:

“Os primeiros anos do decênio de 1960, com o meteórico Governo Jânio Quadros e com a desordenada administração do Governo João Goulart representaram completo retrocesso do modelo brasileiro de desenvolvimento. As taxas de crescimento do produto real caíram de 10,3% em 1961 para 6,3% em 1962 e 1,5% em 1963. A desordem fiscal, monetária e salarial elevou a taxa de inflação para 80% em 1963, ameaçando ultrapassar a casa dos 100% em 1964, a julgar pelas tendências do primeiro semestre. O balanço de pagamentos entrou em colapso, com o acúmulo de dívidas a curto prazo, atrasados comerciais, e com o desestímulo às exportações e ingressos de capitais estrangeiros. Os investimentos nacionais e alienígenas se retraíram apavorados diante das sucessivas ameaças de estatização e de confisco⁹².”

Esse tipo de interpretação parece negar a própria objetividade das crises, e mesmo dos processos históricos, assumindo a existência de uma “economia perfeita”, livre de crises, as quais não seriam mais do que “desvios” de um “caminho perfeito”.

⁹¹ Setores com elevada relação capital/produto

⁹² Mario Henrique Simonsen e Roberto de Oliveira Campos, *A Nova Economia Brasileira*, páginas 06 – 07.

Tal visão adotava as diretrizes sugeridas pelo F.M.I. (Fundo Monetário Internacional) ao Brasil, desde a posse de Juscelino Kubitschek, em 1956. Tais diretrizes sugeriam: (a) que o governo brasileiro equilibrasse as contas de seu balanço de pagamentos; (b) retirasse as restrições cambiais e aduaneiras às importações, e (c) exercesse controle sobre a oferta monetária, a fim de refrear o processo inflacionário. Tais medidas significariam a inviabilização do processo de substituição de importações.

Celso Furtado confere perspectiva histórica à análise estática elaborada pelo pensamento estagnacionista:

“Criando novos empregos, este processo ampliou o mercado para bens de consumo popular, mas, dadas as pequenas proporções do mercado para bens de consumo durável, a produção local destes foi acompanhada de tendência ao aumento de seus preços relativos, com efeitos negativos sobre a procura. Este efeito negativo foi combatido até meados dos anos 50 por ações do governo visando a reduzir os preços dos equipamentos importados, por meio de taxas diferenciais de câmbio, e objetivando também subsidiar investimentos industriais (particularmente em indústrias que produziam sucedâneos de bens importados), principalmente através de empréstimos com taxas de juros negativas. Parte dos recursos utilizados para executar esta política originava-se de uma melhoria nos termos de intercâmbio que ocorreu nesse período. A redução pela metade do custo real do capital fixo ajudou as indústrias produtoras de bens de consumo a conseguir lucros, mesmo tendo de operar com uma larga margem de capacidade ociosa⁹³.”

A explicação de Furtado para a situação econômica do Brasil no início dos anos 60 notadamente envolve mais do que o alinhamento das políticas fiscal, cambial e

⁹³ Celso Furtado, *O mito do desenvolvimento econômico*, página 102.

monetária do Estado a um modelo de ajuste de equilíbrio geral, como o proposto anteriormente. Mais adiante, o autor desenvolve os fatores que, na sua visão, causaram mais estreitamente a crise dos anos 60:

Na segunda metade dos anos 50, quando os termos do intercâmbio se deterioraram, o governo se lançou numa política de endividamento externo que tornou possível o prosseguimento dos subsídios. Ao mesmo tempo, o governo engajou-se numa política de grandes obras públicas (...). Mais recentemente, (...), tomaram-se medidas com efeitos diretos sobre a distribuição de renda, a fim de produzir a qualidade ou perfil de demanda que melhor se ajusta aos planos de expansão das grandes empresas de atuação internacional e às expectativas da minoria modernizada⁹⁴.”

O argumento de Furtado ilustra parcialmente o ponto de vista que vislumbra no impasse presente no início daquela década uma *crise cíclica endógena* própria à economia capitalista. Após a década de 1950, a economia brasileira já haveria superado os tempos de industrialização restrita, e entrara, para aquele autor, em fase na qual a dinâmica capitalista se dava por elementos endógenos. Tais elementos teriam suas raízes em elementos bem mais intrínsecos ao papel do Brasil na ordem capitalista para Caio Prado Júnior:

“De fato, o lucro auferido pelos empreendimentos imperialistas no Brasil somente se pode liquidar (e somente então constituirão para eles verdadeiros lucros) com os saldos do nosso comércio exterior, uma vez que é da exportação que provém nossos recursos normais em moeda internacional. Descontada a parte desses recursos que se destina a pagar as importações, é o saldo restante e somente dele que poderá sair o lucro dos empresários aqui instalados pelos trustes. Na base

⁹⁴ Celso Furtado, *O mito do desenvolvimento econômico*, página 103.

do previsível para esse saldo, portanto, fixarão os trustes o limite de suas atividades e, portanto, em consequência, o do desenvolvimento brasileiro que no sistema vigente é por eles enquadrado. A esse propósito, notemos que são sem dúvida as desfavoráveis perspectivas de nossas contas externas que contaram muito no declínio (...) das inversões estrangeiras no Brasil depois de 1961 (...) ⁹⁵”.

Então, tem-se: (a) a pressão crescente dos salários sobre os lucros dos capitalistas, o que eleva os preços e, por conseguinte, o custo de vida; e (b) a pressão exercida pela influência dos interesses externos, tanto no comércio exterior, como na presença física do capital externo. Aqui cabe a ponderação coetânea de Nelson Werneck Sodré, colocando o próprio conjunto de iniciativas governamentais em perspectiva, como forma de promover contingencialmente um processo de acumulação, de duração predispostamente precária:

“Desde pouco mais de dois lustros, realmente, a economia brasileira articula mecanismos de defesa – controle de câmbio, restrições a importação, quotas, bonificações, etc – cuja finalidade tem sido, entretanto, circunstancial. Tais mecanismos foram sempre montados no sentido de enfrentar situações de emergência, quando os desequilíbrios assumiam proporções alarmantes. Havia sempre a idéia, e idéia franca, de retorno a uma pretensa normalidade e, conseqüentemente, ao abandono daqueles mecanismos. Ora, sem a idéia de que tais mecanismos, ou outros, preservadores da acumulação nacional, devessem assumir o aspecto de parte de toda uma política econômica, destinada a durar por isso mesmo, os seus efeitos teriam de ser reduzidos. Sem essa política, fundada em adequado planejamento, que atenda à concentração dos esforços no aproveitamento dos recursos nacionais, que faça do

⁹⁵ Caio Prado Júnior, *História Econômica do Brasil*, página 328.

monopólio do comércio exterior ação do Estado, que utilize os recursos disponíveis em benefício da população, o processo de debilitamento econômico prosseguirá, inexoravelmente.⁹⁶ (...)”

O que une todas as perspectivas, independentemente da posição política defendida à época, é a consciência do fato de que urgia um conjunto de reformas institucionais que formassem um quadro favorável à retomada dos investimentos. A situação política do país era de crise, e o equilíbrio de forças opostas inviabilizou o encaminhamento de qualquer projeto de reformas. O governo Jânio Quadros, a fase do parlamentarismo e o governo João Goulart, presos a tal circunstância, pouco poderiam fazer de efetivo quanto à política econômica no período. O golpe militar de 1964 resolveria, de maneira unilateral, o impasse.

2.1.3. A Economia Brasileira no período 1930 – 1964: uma visão cíclica.

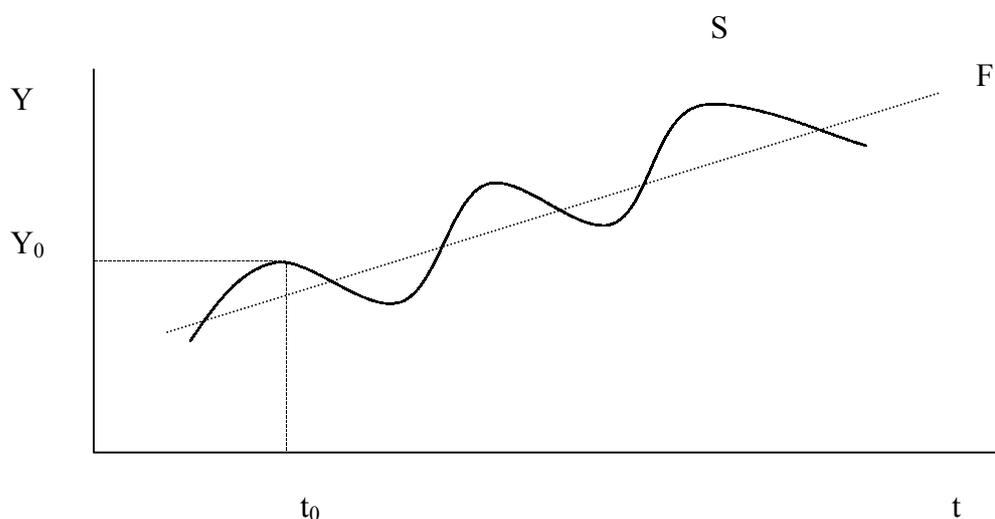
As economias capitalistas, em geral, desenvolvem-se dentro de um padrão cíclico⁹⁷; ou seja, elas se expandem com flutuações periódicas. São incapazes de manter um ritmo constante de atividades ao longo do tempo, não possuindo, aparentemente, nenhum mecanismo endógeno que permita um grau uniforme de utilização dos recursos disponíveis. Ainda que as economias capitalistas apresentem períodos com intenso ritmo de atividades, nas quais a escassez dos recursos produtivos se acentua, também apresentam períodos que mostram quedas substanciais na utilização da capacidade instalada e do emprego.

Assim, a produção ao longo do tempo pode ser representada como um movimento ondulatório, como a curva S, na figura I. O movimento ondulatório se dá em torno de uma tendência crescente, o que significa a continuidade do crescimento da produção, mesmo com oscilações, como se vê pela tendência representada pela reta F.

⁹⁶ Nelson Werneck Sodré, *Formação Histórica do Brasil*, página 396.

⁹⁷ Para mais detalhes, ver Wilson do Nascimento Barbosa, *Uma Teoria Marxista dos Ciclos Econômicos*.

Figura I: Ciclo Econômico Renda (Y) X Tempo (t)



Explicar o comportamento da produção no decorrer do tempo implicaria observar: (a) a pontualidade do dado nível de renda Y_0 no ano t_0 ; (b) o próprio comportamento oscilatório da curva S, que representa a evolução da renda, e (c) a tendência crescente da renda, representada em F.

A variável estratégica na explicação do nível de atividade econômica, seja no período de um ano ou em uma série histórica, é o investimento. Aliado ao estoque existente de capital, o investimento amplia a capacidade econômica produtiva e permite o crescimento econômico de longo prazo, gerando, com suas oscilações, os ciclos econômicos. O investimento considerado como despesa é a fonte de prosperidade, e cada aumento dele melhora a os negócios e estimula uma posterior elevação do investimento; por outro lado, cada investimento consiste uma adição de capital, e desde logo compete com a geração mais velha desse equipamento, num paradoxo apontado por Michal Kalecki⁹⁸ como inerente à própria economia capitalista.

Historicamente, até o período posterior à Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945), o conceito de ciclo baseava-se na observação do nível de alguma variável que procurasse retratar o ritmo dos negócios. Como aponta Cláudio Contador:

“O conceito clássico do ciclo identifica as fases de expansão e contração e respectiva cronologia de acordo com os

⁹⁸ Michal Kalecki, *Teoria da Dinâmica Econômica*, página 149.

pontos de mínimo (antipico) e máximo (pico) locais observados nos níveis de uma série econômica agregada (...).⁹⁹

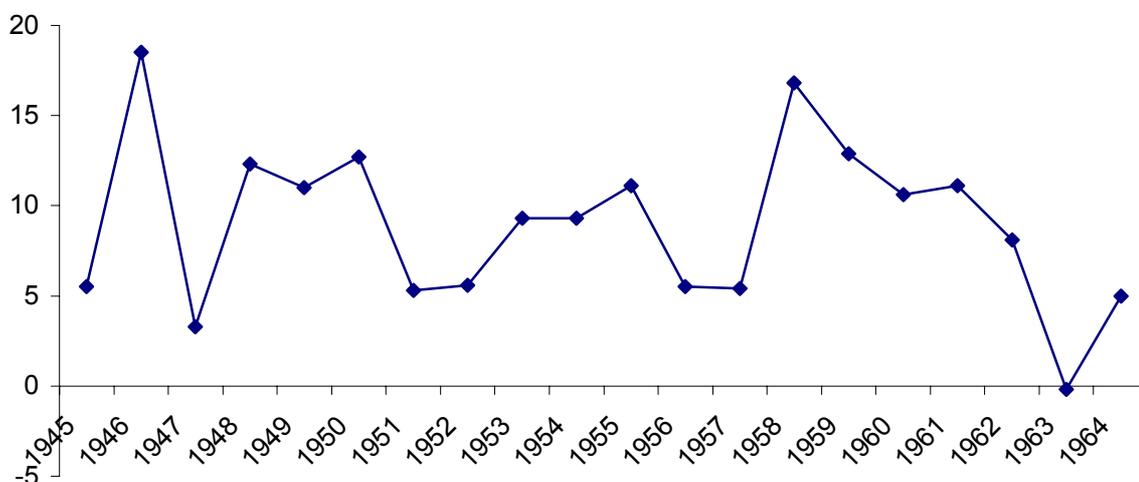
Dado que tal conceito, para a caracterização de um ciclo completo, demanda os movimentos de expansão e contração, que implica a queda em algum momento no valor absoluto das variáveis, sua utilização no Pós-Guerra comprometeu-se, no tocante à observação dos grandes agregados econômicos, os quais raramente apresentaram tal decréscimo. Desta feita, o conceito “clássico” incorporou a identificação das fases e da cronologia dos mesmos segundo os desvios em torno de uma tendência histórica, elaborando-se o conceito de *ciclo revisado*. Ainda assim, a retirada da tendência pode afetar a própria identificação das flutuações cíclicas. Nesse sentido, o *ciclo de crescimento*, que incorpora as variações das taxas de crescimento das variáveis, apresenta as indicações de evolução dos investimentos em setores dinâmicos da economia, como, por exemplo, a indústria.

O período 1940-1964 na economia brasileira observou um crescimento absoluto perene em seu produto. Os elementos considerados como importantes para a compreensão do crescimento econômico e industrial observado no Brasil entre 1930 e 1964 são: (a) a crise de 1929-33, que deslocou o centro dinâmico da economia do campo para a indústria; (b) a ruptura da hegemonia São Paulo - Minas Gerais no governo; e (c) a ascensão de um novo grupo político ao poder, com diretrizes doutrinárias de ação mais amplas e pró-ativas do que as do grupo anterior.

Nesse contexto, a industrialização deu-se por meio da combinação de: (a) ganhos das exportações e das importações; e (b) substituição das importações, de acordo com um sistema cambial de tarifas múltiplas e restrições aduaneiras. O resultado foi o fortalecimento do setor industrial no país, que crescerá a taxas definíveis em ciclos, como pode-se ver no Gráfico 2.1.5:

⁹⁹ Cláudio R. Contador, *Ciclos Econômicos e Indicadores de Atividade no Brasil*, página 16.

GRÁFICO 2.1.5. BRASIL: PRODUTO INDUSTRIAL
(% em relação ao ano anterior)



Fonte: IBGE (1987)

Assim, a industrialização brasileira se caracterizou por lados ascendentes de ciclos definidos¹⁰⁰: (1) o de 1933 - 1938; (2) o de 1945 - 1952, e (3) o de 1956 - 1962. Tais ciclos seriam interrompidos por depressões temporárias, de maior ou menor impacto, o qual se deu em função das políticas de ajuste empreendidas.

(1) *O Ascendente do Ciclo de 1933 - 1938* - O lado do ciclo ascendente de 1933-1938 caracterizou-se pela expansão do setor secundário à sombra de alguns condicionantes altamente favoráveis; (a) a queda parcial da renda agrícola, reduzindo temporariamente a capacidade de importação, permitiu uma certa extensão de industrialização substitutiva; (b) como a queda foi parcial, a renda agrícola manteve estruturado o setor de serviços, que pôde assim virar-se para o processo de industrialização e urbanização; por outro lado, a manutenção dos preços agrícolas permitiu manter a demanda interna - industrial e alimentar - e satisfazer a demanda externa, quando esta se recuperou, a partir de 1933.

¹⁰⁰ Conforme Wilson do Nascimento Barbosa, *Balanço do Período 1940 - 1964 na economia brasileira: uma visão de longo prazo*, 1982. página 02.

(2) *O Ascendente do Ciclo de 1945 - 1952* - Os efeitos expansivos da Segunda Guerra Mundial foram verificados no Brasil pelas políticas econômicas do plano de Guerra, com um reequipamento parcial de portos e ferrovias, estradas, a abertura de aeroportos e projetos para industrialização acelerada, tais como fontes extensivas de energia elétrica e pólos regionais de desenvolvimento industrial. A expansão da indústria nesse período pode ser verificada nos números apresentados pelo Banco do Brasil:

TABELA 2.1.1: BRASIL, PRODUÇÃO INDUSTRIAL, VOLUME FÍSICO (1946 = 100)

ANO	INDÚSTRIA PESADA	ENERGIA ELÉTRICA	TÊXTIL	AÇÚCAR E DERIVADOS	TOTAL
1946	100	100	100	100	100
1947	113,8	108,4	81,3	112,7	96,7
1948	136	121	93	131	111
1949	158	133	95	128	115
1950	193	141	100	128	122
1951	204	149	111	148	135

Fonte: Relatórios do Banco do Brasil, 1947 a 1951

A evolução do índice de produção física da indústria pesada alcançou, como visto, resultados bastante significativos. A formação da Companhia Siderúrgica Nacional e da Companhia Nacional de Álcalis estava dentro desta política de implementação da indústria pesada. Tais atividades seguiram em expansão, apesar da crise de 1947-49, que no Brasil atingiu mais o comércio e a indústria leve (como observado nos índices da indústria têxtil), em função da restrição creditícia, e paralisou o plano SALTE, de 1946. A forte expansão siderúrgica permitiu lançar a Fábrica Nacional de Vagões, em 1953, bem como o início da produção doméstica de caminhões e automóveis na FNM (Fábrica Nacional de Motores, antiga Alfa Romeo, no Brasil).

TABELA 2.1.2: BRASIL, INDÚSTRIA SIDERÚRGICA, LAMINADOS DE AÇO E FERRO, 1950 - 1960

Ano	1000 ton	1950=100
1950	623	100
1951	697	112
1952	719	115
1953	841	135
1954	971	156
1955	982	158
1956	1142	183
1957	973	156
1958	1125	181
1959	1253	201
1960	1300	209

Fonte: Relatório do Banco do Brasil, 1961

Na crise econômica e política de 1954, que culminou na morte de Vargas, os adversários da industrialização induzida por via pública e acelerada tiveram a oportunidade de abrir os mercados em expansão ao capital estrangeiro, dando início à inviabilização do modelo substitutivo de importações.

(3) *O Ascendente do Ciclo de 1956 - 1962.* - Este ascendente cíclico foi caracterizado por uma expansão conjunta das indústrias pesadas e leves, com a criação do ramo da química pesada, expansão da capacidade hidrelétrica, e renovação da construção naval. Estreitou-se também a integração dos ramos agropecuários e alimentares, operacionalizando um “complexo agro-alimentar” como núcleo da expansão urbana e da elevação do padrão de vida dos trabalhadores industriais. A taxa de crescimento média do Produto Agrícola foi de 4,6% ao ano, quase o dobro da taxa apresentada pelo ciclo ascendente anterior, de 2,9%. Uma medida indireta do crescimento da produção agrícola pode ser obtida da importação de máquinas destinadas à atividade agrícola, como se observa na tabela 2.1.3:

TABELA 2.1.3: BRASIL, TRATORES, MÁQUINAS E IMPLEMENTOS AGRÍCOLAS, 1956 – 1960

ANO	TRATORES	TONELADAS IMPORTADAS
1956	40.532	22.277
1957	43.972	38.885
1958	48.773	36.698
1959	56.803	21.838
1960	65.884	45.003

Fonte: Relatório do Banco do Brasil, 1960

A produção de energia elétrica cresceu a uma taxa média de 8% ao ano, taxa muito próxima à do aumento do consumo, que era aproximadamente de 9%. A expansão da capacidade de gerar energia elétrica (potência geradora) acompanhava os números anteriores (10%). Os dados da expansão do sistema de geração e fornecimento de energia elétrica encontram-se na tabela 2.1.4:

TABELA 2.1.4. BRASIL, ENERGIA ELÉTRICA, 1952-1964
(milhões de kWh)

ano	Produção	Consumo	potência geradora
1952	11.574	8.513	1.985
1953	11.659	8.588	2.105
1954	12.986	9.759	2.808
1955	14.718	11.288	3.148
1956	16.244	12.634	3.360
1957	17.885	14.083	3.444
1958	19.766	16.077	3.993
1959	21.108	17.162	4.115
1960	22.865	18.749	4.800
1961	23.829	19.630	4.896
1962	26.259	21.856	5.369
1963	27.075	22.618	5.478

fonte: Relatórios do Banco do Brasil, vários anos.

O aumento da oferta de energia elétrica deu-se predominantemente por meio do aumento da capacidade produtiva e construção de usinas hidroelétricas. Tal expansão destinou-se progressivamente ao abastecimento do consumo doméstico e industrial, como se vê na tabela 2.1.5:

TABELA 2.1.5. BRASIL: CONSUMO DE ENERGIA ELÉTRICA
(milhões de kWh)

ano	Residencial, comercial, rural e público		Indústrias		Total
	Total	%	Total	%	
1952	1.968	23,1%	2688	31,6%	8.513
1953	2.287	26,6%	2683	31,2%	8.588
1954	4.415	45,2%	4017	41,2%	9.759
1955	5.175	45,8%	4663	47,8%	11.288
1956	5.720	45,3%	5394	48,4%	12.634
1957	6.267	44,5%	6117	49,3%	14.083
1958	7.375	45,9%	6945	46,7%	16.077
1959	7.850	45,7%	7515	43,8%	17.162
1960	8.492	45,3%	8341	44,5%	18.749
1961	8.801	44,8%	8629	44,0%	19.630
1962	9.757	44,6%	9819	44,9%	21.856
1963	10.214	45,2%	10109	44,7%	22.618

Fonte: Relatórios do Banco do Brasil: 1965, 1960, 1955

O Brasil tornava-se, efetivamente, um mercado consumidor de eletrodomésticos. Estendeu-se a produção em massa de equipamentos domésticos vitais, como geladeiras

(1953), fogões a querosene e a gás (1952), liquidificadores (1952), eletrolas, e outros. As ofertas desses bens atingiram aceleração notável no período 1956 – 1962, como se observa nos dados a seguir:

TABELA 2.1.6: BRASIL, PRODUÇÃO DE MOTORES ELÉTRICOS E APARELHOS DOMÉSTICOS
UNIDADES

PRODUTOS	1955	1956	1957	1958
GERADORES DE ENERGIA ELÉTRICA	14.037	7.497	3.161	8.665
MOTORES ELÉTRICOS	178.235	384.670	302.019	484.045
ASPIRADOR DE PÓ	20.878	27.974	23.687	33.413
BATEDEIRAS DE USO DOMÉSTICO	39.322	38.578	42.765	50.110
ENCERADEIRAS	134.949	151.931	125.443	175.059
MÁQUINAS DE LAVAR LOUÇA	236.196	217.871	229.030	317.646
REFRIGERADORES	118.100	164.200	178.550	291.948
VENTILADORES	88.642	113.281	115.569	119.171
RÁDIO-RECEPTORES	381.884	328.273	356.400	488.624
TELEFONES	59.534	83.612	83.453	99.704
TELEVISÕES	29.191	61.787	81.326	128.214
MÁQUINAS DE COSTURA	153.871	203.974	322.258	274.572

Fonte : Relatório do Banco do Brasil, 1960

O próprio salário mínimo, entre 1958 e 1964, apresentaria crescimento médio real de 4,0% ao ano¹⁰¹. A eliminação do sistema de tarifas múltiplas e de proteção cambial a ramos da indústria doméstica, logo no início do governo Quadros (a chamada “Verdade Cambial”, por meio da Instrução 204 da SUMOC), precipitou a crise do modelo de substituição de importações, que se somou à crise política dada conjuntamente pela queda de Quadros, a ameaça de guerra civil, o interlúdio parlamentarista e, por fim, resultante no golpe militar de 1964.

¹⁰¹ Dados do IPEA.

**TABELA 2.1.7. ÍNDICE DE MUDANÇAS ESTRUTURAIS
ÍNDICE DO PRODUTO REAL POR SETORES,
ANOS ESCOLHIDOS**

1965=100	1947	1957	1967
DESIGNAÇÃO			
AGRICULTURA	43,3	67,1	102,3
IND. MANUFATUREIRA	26	58,6	115
COMÉRCIO	41,2	69,3	112,4
TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES	25,4	58,7	114,9
SERVIÇOS	34,6	67,5	111,9
PRODUTO TOTAL	34	64,3	110,9

Fonte: F.I.B.G.E. *apud* Barbosa (1982)

2.1.4. Efeitos das Políticas Públicas na Economia Brasileira: 1956/ 1964.

Pretendendo manter a taxa de investimento da economia brasileira acima da taxa de crescimento do Produto Interno Bruto, o governo fez uso amplo do financiamento inflacionário e de orçamentos desequilibrados, especialmente a partir do governo de Juscelino Kubitschek, em 1956.

O crescimento da dívida pública decorreu da necessidade de obtenção de metas de crescimento econômico, realizado este por intermédio das políticas públicas, devido ao:

- (a) desestímulo parcial à realização de poupança, pelo aumento da taxa de salários, como resultado do processo de industrialização, diminuindo a margem a investimentos futuros do setor privado, ou captada pela tributação; e
- (b) à inadequação do próprio sistema público de arrecadação às tarefas do crescimento econômico do país.

Diante desse problema, as autoridades monetárias recorreriam aos seguintes expedientes: (a) confisco cambial, (b) emissão monetária e (c) empréstimos no exterior.

Tal conjunto de políticas, combinado, compromete a disponibilidade de capitais oferecidos ao governo.

A parte mais considerável das despesas do governo não podia produzir um fluxo imediato de receitas diretas, pois estava comprometida em objetivos de expansão de longo prazo, vinculados ao Plano de Metas. O rendimento das empresas estatais não era capaz de prover suficiência imediata para a cobertura dos desequilíbrios no balanço de pagamentos, posto que estas também estavam comprometidas com objetivos de longo prazo que não a realização imediata de eficiência econômica. A saída que se apresentava ao governo, então, era a emissão monetária, como se pode observar na tabela 2.1.8:

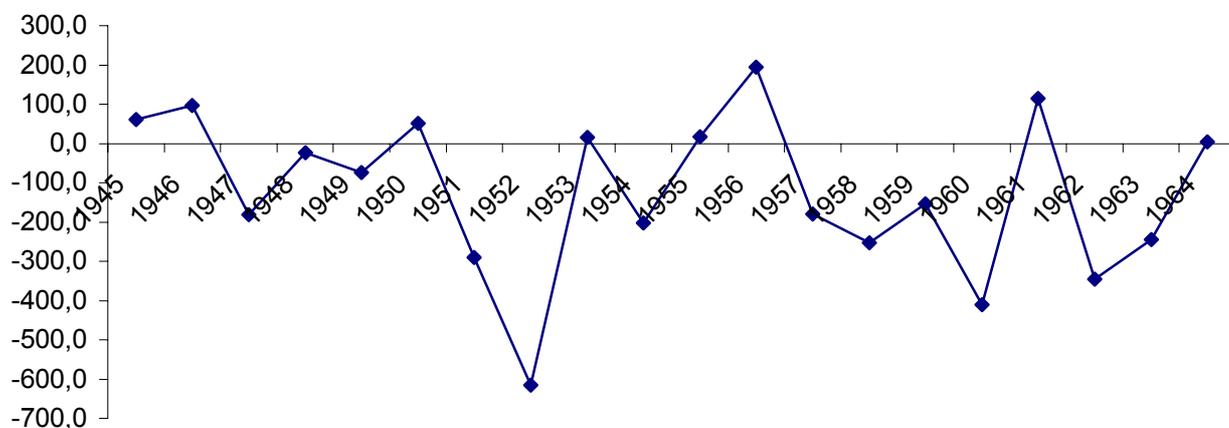
Tabela 2.1.8. BRASIL: Produto Interno Bruto X Meios de Pagamento: médias quinquenais do período 1951 – 1965.

Anos	taxa média de crescimento (1)	expansão dos meios de pagamento (2)
1951-1955	6,70%	17,86%
1956-1960	8,12%	31,48%
1961-1965	4,32%	65,95%

Fonte: IBGE, *Estatísticas Históricas* (1) e SUMOC, *Relatório de 1965*(2)

A deterioração do balanço de pagamentos observada a partir de 1957, com um leve alívio em 1962 (Gráfico 2.1.6), constitui reflexo: (1) do aumento das transações de capital na conta de capitais, o que, por sua vez, reflete a evolução do perfil industrial do país; e (2) da crise regional do comércio latino americano de 1958-62, onde houve queda de preços e quantidades exportadas. Tal se acompanhava pela deterioração dos preços agrícolas e pela pressão interna da demanda por importações, sobretudo por bens de capital. Assim, a situação desfavorável do balanço de pagamentos, que se expressava como endividamento crescente, correspondia ao estágio alcançado no crescimento econômico.

**GRÁFICO 2.1.6: Brasil: Saldo do Balanço de Pagamentos,
1945 - 1964
US\$ 10⁶**



Fonte: I.B.G.E., 1987.

Daí, a crise do início da década de 1960, apontada pontualmente pela análise da História Econômica do Brasil, consubstancia-se numa convergência de fatores que se explica pelo caminho descendente de um ciclo de crescimento econômico industrial no Brasil. A afirmação de Wilson Barbosa indica o impasse no qual se encontrava a economia brasileira à época:

“Qualquer que seja a interpretação, o financiamento inflacionário do crescimento econômico começou antes da oscilação dos começos dos anos 60, e certamente era causado pelas diferentes tendências ascendentes na economia doméstica e seu entrelaçamento com o movimento descendente do comércio exterior brasileiro, depois da guerra da Coreia. Assim, a aceleração do caráter substitutivo das importações deste surto, bem como a aceleração da própria taxa deste, estavam em conexão íntima com o decréscimo do desempenho do setor exportador, seus ganhos reduzidos, as variações correlatas na divisão internacional do trabalho, e tudo isso insiste em

demonstrar o elevado grau de industrialização substitutiva alcançado pelo país como uma necessidade objetiva.¹⁰²”

2.2. São Paulo e a industrialização nos começos dos anos 50

2.2.1. Introdução

Para entender o processo da rápida industrialização de São Bernardo do Campo, e o papel possível dos seus agentes políticos, além de entender um (a) enquadramento do Brasil em geral na industrialização substitutiva, faz-se mister compreender igualmente o (b) impacto da industrialização em São Paulo, nos anos 40 e 50. Seguiremos neste resumo a interpretação do historiador Wilson Barbosa.

Na verdade, deram-se condições que convergiam a favor de São Paulo, tipificando-o como o Estado brasileiro mais propício ao desenvolvimento do capital industrial. Grosso modo, são as seguintes as pré-condições criadas em São Paulo, de modo mais favorável que entre outros Estados, para o avanço sustentado da industrialização: (a) abundância de recursos naturais; (b) amplitude imigratória e formação de mercado de trabalho livre; (c) volumosa entrada do capital industrial; (d) ganhos consideráveis das exportações.

(A) Abundância de Recursos Naturais - O território paulista é considerado pelos especialistas devido a seu caráter integrador, oferecendo o planalto paulista movimento extremamente favorável à ocupação, pela natureza de seu solo, suas aguadas, sua cobertura vegetal e a riqueza do seu subsolo. O Rio Tietê, ao correr das serras litorâneas para o Rio Paraná, oferece excepcionais condições de penetração do interior, facilitando portanto a chegada ao Mato Grosso e ao Paraguai. Coberto de leste para oeste por florestas subtropicais do tipo litorâneo, São Paulo vai apresentando regiões de campos - variação de Cerrado - à medida que se aproxima dos Rios Grande e Paraná. Isto se constituiu fator favorável à sua ocupação, pois os primeiros estabelecimentos produtivos no planalto não encontraram dificuldades demasiado grandes para a ocupação do

¹⁰² Wilson do Nascimento Barbosa, *Balanço do período 1940 – 1964 na economia brasileira, uma visão de longo prazo*, página 27.

interior, como ocorreu em outras regiões do país. Sérgio Buarque de Holanda, Antonio Candido e Darcy Ribeiro¹⁰³ consideram esta característica muito favorável ao sucesso do bandeirantismo, com a ampla penetração do interior, e a formação da chamada "Paulistânea" e da já clássica "cultura caipira".

(B) Amplitude Imigratória e Formação do Trabalho Livre - Com a expansão das fazendas de café para São Paulo, devido à generalização da navegação a vapor, encurtando as distâncias para o transporte da rubiácea até seus mercados consumidores, criaram-se condições para a penetração do capital industrial, primeiro, pelas ferrovias e, mais tarde, rodovias. Nesse período (1850-1920), formou-se mais rapidamente em São Paulo, uma grande concentração de mão-de-obra livre, maior do que em outras regiões. Isso deveu-se a dois movimentos: (1) intensa imigração européia; (2) considerável migração interna.

Sustentado nessas duas componentes fornecedoras, o mercado de trabalho livre constituiu-se, absorvendo grande parte da mão-de-obra disponível nos bolsões de cultura caipira, através dos processos de urbanização e industrialização. Possuindo certamente a melhor oferta de trabalho do país (qualificação relativa maior; preço relativo menor), São Paulo utilizou os ganhos de suas exportações para promover sua rápida industrialização. Estas condições favoráveis, devido ao impacto das duas guerras mundiais e da crise internacional de 1929 - 1932, mantiveram-se até a década de 1960.

(C) Volumosa Entrada do Capital Industrial - em virtude dos seus recursos de capital amealhados com café, sua condição de planalto, cobertos de campinas, e da dimensão de seu território, semelhante ao padrão "europeu ocidental", São Paulo foi altamente favorecido pelas tecnologias existentes da Revolução Industrial. A primeira delas, que baixou tremendamente os custos de transporte, foi a ferrovia, posta a serviço da expansão cafeeicultora. Por outro lado, o efeito depressivo que as cargas ferroviárias introduziram no longo prazo nos preços externos do café, contribuíram para sua substituição parcial pelo algodão e o avanço da indústria têxtil.

O capital industrial instala-se em São Paulo em 1844, com a implantação de máquina a vapor numa refinaria de açúcar, daí seguindo-se a difusão do vapor para outros estabelecimentos em 1850, já havia uma fábrica de algodão utilizando o vapor;

¹⁰³ Para mais detalhes, ver Sérgio Buarque de Holanda, *Caminhos e Fronteiras*, e Darcy Ribeiro, *O Povo Brasileiro*.

em 1852 há referências ao funcionamento de fábricas de tecidos, de vidros e de cigarros. Uma usina, uma destilaria de álcool e uma fundição estão registradas como iniciando suas atividades naquele ano. Sem contar, é claro, com a fundição do Rio Pinheiros, conhecida como ativa antes da transmigração da Família Real para o Brasil.

Em 1900, São Paulo apresentava 165 estabelecimentos industriais, empregando cerca de 50.000 trabalhadores. Desde então, não cessou de expandir-se até a década de 1980.

Outro importante componente favorável ao capital industrial foi a rápida urbanização (1910-1960), permitindo a concentração da mão-de-obra nas cidades do Estado, cenário privilegiado da expansão fabril.

(D) - Ganhos Consideráveis das Exportações - o enorme desenvolvimento da cafeicultura no Estado (antes província) de São Paulo, incontestemente durante um século (1830-1930), deveu-se a um ganho médio quatro vezes superior aos ganhos do processamento da cana-de-açúcar. Dessa forma, o café não só propiciou a sobrevivência de propriedades menores, pelo menos até 1890, como permitiu a formação de patrimônios consideráveis de capital doméstico, que deram origem aos bancos comerciais e a expansão imobiliária urbana do período republicano. Durante a fase de industrialização, como os grandes surtos de 1906-1913, 1914-1920 e 1933-1939, boa parte deste capital mercantil disponível foi canalizada para atividades manufatureiras. Os dois grandes ramos que se destacaram na industrialização paulista foram: (1) alimentícios e (2) têxteis, seguidos, desde o surto de 1914-1920, pelas indústrias metalúrgicas.

2.2.2. Posição Industrial de São Paulo nos Começos dos Anos 50

Embora a industrialização de São Paulo nunca mais voltasse a se expandir as taxas dos anos 30 e 40, os anos 50, 60 e 70 trariam ainda movimentos expansivos industriais significativos, referentes ao caráter cíclico que estes apresentam.

Portanto, São Bernardo do Campo encontrava-se em cenário privilegiado de transformações. Participar em maior ou menor grau das vantagens advindas da ampla industrialização do Estado seria induzido pelas decisões políticas das próprias elites sambenardenses.

O miolo da industrialização paulista era a região metropolitana. De acordo com o Censo de 1907, a Capital contava com 334 fábricas, que chegaram a 4.145 no Censo de 1920, com uma expansão numérica de 21,4% ao ano, aproximadamente. No Censo de 1920, são números da Capital:

TABELA 2.2.1. CIDADE DE SÃO PAULO, OPERÁRIOS NA INDÚSTRIA, 1920

Indústrias	Número
Têxtil	34.825
Alimentação	11.213
Tecidos e Artigos de Toucador	10.494
Cerâmica	9.630
Metalúrgica	5.514
Química	4.748
Outras Indústrias	12.574
Total	88.998

Fonte: Direção Geral de Estatística, reproduzido pelo I.B.G.E.

Já no Censo de 1950, cerca de um terço das fábricas existentes no país encontram-se no Estado de São Paulo. Portanto, é lícito observar que a industrialização brasileira era comandada pela industrialização da cidade de São Paulo.

(A) Recursos Naturais - Tais recursos continuaram a ser uma grande vantagem de São Paulo nas décadas subseqüentes. Foi apenas após a crise dos anos 1980 que iniciou-se, de fato, o movimento de desindustrialização de São Paulo. A princípio, parecia que as empresas industriais continuavam a "mudar-se para o interior" do Estado, devido aos elevados custos de água, do terreno, dos impostos, etc, na área da Grande São Paulo. Posteriormente verificou-se, com estudos do setor elétrico e depois da USP e Unicamp, a perda de empresas industriais para outros estados da União, particularmente Paraná e Minas Gerais.

No entanto, na estrutura de custos dos anos 50 e 60, os recursos naturais do Estado e da Região Metropolitana tiveram desempenhos muito satisfatórios, justificando o acerto das políticas de então de localização industrial.

A organização do espaço sofrera consideráveis melhorias durante o processo de industrialização anterior aos anos da década de 1950. Desde a expansão rodoviária, iniciada na década de 1920, a malha ferroviária foi encontrando crescente complementação, reduzindo os custos de transporte para ton/km e passageiro/Km, beneficiando os comércios intraindustrial, doméstico e exportador. A situação da rede ferroviária eletrificada indica melhora considerável de São Paulo:

TABELA 2.2.2. REDE FERROVIÁRIA ELETRIFICADA, ANOS SELECIONADOS (Quilômetros)

UNIDADES FEDERADAS	1938	1939	1945	1949	1950	1951	% em 1951
SÃO PAULO	364	363	619	761	827	939	70,92%
MINAS GERAIS	189	189	189	189	189	189	14,27%
RIO DE JANEIRO	8	8	89	89	89	90	6,80%
DISTRITO FEDERAL	40	40	94	94	94	106	8,01%
Brasil	601	600	928	1133	1199	1324	100,00%

Fonte: Anuários Estatísticos do Banco do Brasil; Anuários Estatísticos do Estado de São Paulo.

As ferrovias existentes em São Paulo à época apresentavam o melhor desempenho no país, possuindo as principais delas, que se seguem, outras pequenas linhas incorporadas:

- E.F. Central do Brasil
- Cia . Paulista de Estradas de Ferro
- Cia. Mogiana de Estradas de Ferro
- E.F. Sorocabana
- E.F. Santos a Jundiá
- E.F. Araraquara
- E.F. Noroeste do Brasil
- E.F. São Paulo e Minas
- E.F. Campos do Jordão
- E.F. Monte Alto
- Ramal Férreo Campineiro
- E.F. Votorantim
- E.F. Perus-Pirapora

O caráter complementar favorável da rede rodoviária à época pode ser indicado por alguns exemplos. As vias Anchieta e Anhanguera, elementos principais rodoviários do tráfego industrial, apresentam no período o seguinte desempenho:

TABELA 2.2.3. SÃO PAULO, VIAS ANCHIETA E ANHANGUERA
MÉDIAS DIÁRIAS DE TRÁFEGO

ANOS	TIPO DE VEÍCULO			TOTAL
	PASSEIO	CAMINHÃO	ÔNIBUS	
VIA ANCHIETA				
1949	2.198	1.003	443	3.644
1950	2.545	1.007	417	3.969
1951	3.154	1.551	416	5.121
1952	3.470	1.319	404	5.193
VIA ANHANGUERA				
1949	698	1.194	85	1.977
1950	1.137	1.632	180	2.949
1951	1.497	1.798	206	3.501
1952	1.610	1.850	233	3.693

Fonte: Depto. de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo

Outra rodovia de importância econômica crescente à época para São Paulo era a Presidente Dutra. Dos seus 405 km de extensão, 233 km encontravam-se em território paulista. Para o ano de 1952, pode-se obter os valores de tráfego observados a seguir:

TABELA 2.2.4. RODOVIA PRESIDENTE DUTRA, TRÁFEGO EM 1952

TRECHO GUARATINGUETÁ - GUARULHOS

PONTOS DE COLETA	km A PARTIR DO RIO DE JANEIRO	NÚMERO DE VEÍCULOS						
		TOTAL	MÉDIA DIÁRIA	PERCENTAGENS				
				AUTOMÓVEIS	ÔNIBUS	CAMINHÕES	MOTOCICLETAS E OUTROS	TOTAL
GUARATINGUETÁ	235	1131537	3100	46	5	48	1	100
ROSEIRA	253	882205	2417	40	5	55	0	100
TAUBATÉ	282	893228	2447	44	5	50	1	100
CAÇAPAVA	300	930933	2551	44	5	49	2	100
LIMOEIRO	332	947338	2596	47	5	47	1	100
JACAREÍ	333	756499	2073	44	6	49	1	100
GUARULHOS	397	1822080	4992	41	4	54	1	100

Fonte: Depto. de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo

O pesado tráfego de caminhões nesta rodovia indica a importância de seu papel econômico nas trocas de São Paulo e na sua organização espacial produtiva. encontrava-se em construção na época a rodovia Fernão Dias, entre São Paulo e Belo Horizonte, a

qual desempenharia relevante papel nas trocas interestaduais. Vê-se, portanto, o crescente papel rodoviário no binômio rodo-ferroviário, de organização e racionalização dos recursos naturais à disposição do processo de industrialização, naquele momento.

(B) Amplitude (I)migratória - O elemento mais importante face aos recursos naturais continua a ser a população. No pós-guerra (1945-1962), continuaram chegando contingentes de imigrantes e migrantes no espaço paulista. A imigração, particularmente de italianos, beneficiou as profissões industriais urbanas. Um grande número de operários especializados daquela procedência fixaram-se na região da Grande São Paulo, destacando-se, entre eles, mecânicos e metalurgistas. No entanto, quando comparados os recenseamentos de 1920 e 1950, encontra-se um decréscimo da população estrangeira de São Paulo, o que pode explicar-se por: (a) repatriamento; (b) nova emigração; (c) óbitos; (d) diferenças por taxas decrescentes das variáveis. No período 1887-1920, o coeficiente conhecido de não-retorno da imigração italiana foi da ordem de 70%. A evolução da população estrangeira em São Paulo, pelos Censos de 1920 e 1940, foi:

TABELA 2.2.5.SÃO PAULO, POPULAÇÃO ESTRANGEIRA, ANOS SELECIONADOS

DISCRIMINAÇÃO	1920		1950	
	NÚMERO	%	NÚMERO	%
EUROPEUS	774.218	93,30%	592.340	77,74%
ASIÁTICOS	43.725	5,27%	153.255	20,11%
AMERICANOS	10.544	1,27%	9.741	1,28%
OUTROS	1.364	0,16%	6.655	0,87%
TOTAL	829.851	100,00%	761.991	100,00%

Fonte: Anuário Estatístico do I.B.G.E., vv.aa.

A migração de nacionais para o Estado de São Paulo pode ser indicada na tabela 2.2.6. Os deslocamentos de nacionais são fortemente indicativos da busca de postos de trabalho nas atividades industriais, decrescendo no período e as taxas relativas ao trabalho agrícola. Há, portanto, uma correlação positiva elevada entre o avanço da industrialização em São Paulo e a entrada de migrantes nacionais.

TABELA 2.2.6. SÃO PAULO, MIGRAÇÃO DE NACIONAIS PARA O ESTADO, 1950 - 2

PROCEDÊNCIA	1950	1951	1952	VARIAÇÕES	
				1951 - 1950	1952 - 1951
ALAGOAS	11.848	20.414	28.354	8.566	7.940
BAHIA	36.290	76.204	113.901	39.914	37.697
PERNAMBUCO	11.658	25.842	32.454	14.184	6.612
SERGIPE	4.311	8.949	9.182	4.638	233
OUTROS ESTADOS	36.016	77.106	68.917	41.090	(8.189)
TOTAL	100.123	208.515	252.808	108.392	44.293

Fonte: Anuário Estatístico do Estado de São Paulo, 1955

No censo de 1950, a população do Estado de São Paulo era de 9.134.423 habitantes, ou seja, o contingente estadual mais numeroso. Este contingente, tendo como núcleo a população dita "caipira" (associação étnico-cultural entre o indígena e o português), apresentava uma elevada homogeneidade e, ao mesmo tempo, plasticidade cultural, que podem explicar o potencial de São Paulo para mudanças. Seguiam-se as populações dos Estados de Minas Gerais (7,7 milhões) e Bahia (4,8 milhões). A posição demográfica de São Paulo e sua potencialidade geo-econômica podem ser comparadas com outros cenários no quadro 2.2.7:

TABELA 2.2.7. COMPARAÇÃO POPULACIONAL: SÃO PAULO (1950)

São Paulo e Alguns Países	1950	
	POPULAÇÃO (1000)	DENSIDADE (Hab/km ²)
Estado de São Paulo	9134	37
Bélgica	8639	283
Bulgária	7305	66
Dinamarca	4270	99
Noruega	3264	10
Portugal	8405	92
Suécia	7017	16
Suíça	4694	114
Finlândia	4009	12
Bolívia	3019	3
Chile	5809	8
Cuba	5362	47
Peru	8521	7
Uruguai	2353	13

Fonte: I.B.G.E., Anuário Estatístico do Estado de S.Paulo (1951), Banco do Brasil

(C) Capital Industrial - A dualidade populacional de São Paulo, conhecidas as potencialidades de seus recursos naturais, indica relação ao altamente favorável ao processo de industrialização, o que veio a se dar, com expansão sustentada por décadas.

A vantagem de São Paulo evidencia-se quando se examina também o aumento do potencial energético instalado, como no quadro que se segue, para aquele período:

TABELA 2.2.8. BRASIL: USINAS GERADORAS, POTÊNCIA INSTALADA (kW)

ANOS	BRASIL		SÃO PAULO	
	TERMOELÉTRICAS	HIDROELÉTRICAS	TERMOELÉTRICAS	HIDROELÉTRICAS
1930	148.752	630.050	13.529	317.635
1940	234.531	1.009.346	16.573	548.081
1948	291.789	1.333.546	19.392	724.608
1949	304.331	1.430.860	19.372	743.974
1950	346.830	1.536.177	21.772	825.973
1951	355.190	1.584.756	22.486	832.579
1952	372.388	1.602.627	22.776	835.767

Fonte: I.B.G.E.

Em 1952, o Estado possuía 6,1% do potencial termoelétrico em KW do país e 52,1% do potencial hidrelétrico. Era, portanto, também o principal cenário da industrialização nos anos então vindouros, de expansão até 1962. Isso significa que, ao conter a maior população, São Paulo também continha o melhor posto-de-trabalho a ser criado no país, um posto-de-trabalho industrial à época.

Considerando-se o montante de capital brasileiro aplicado na indústria, São Paulo contribuiu com 27,5% em 1920; com 43,1% em 1940 e 44% em 1950. Examinando se os dados do censo de 1940, tem-se:

TABELA 2.2.9. BRASIL: CAPITAL APLICADO NA INDÚSTRIA, POR CLASSES INDUSTRIAIS, 1940

CLASSES DE INDÚSTRIAS	EM 01/09/1940				
	BRASIL		SÃO PAULO		
	Cr\$ 1000	% s/total	Cr\$ 1000	% s/total	% s/Brasil
METALÚRGICA	871926	4,84%	297227	3,82%	34,09%
MECÂNICA	391091	2,17%	256142	3,29%	65,49%
TRANSFORMAÇÃO DE MINERAIS NÃO-METÁLICOS	467100	2,59%	179993	2,31%	38,53%
MADEIRA E PRODUTOS AFINS	461648	2,56%	132043	1,70%	28,60%
QUÍMICA E FARMACÊUTICA	752045	4,17%	326970	4,20%	43,48%
TÊXTIL	3113684	17,27%	1411968	18,15%	45,35%
VESTUÁRIO, CALÇADO E TOUCADOR	267794	1,49%	124011	1,59%	46,31%
PRODUTOS ALIMENTARES	3438286	19,07%	1197157	15,39%	34,82%
BEBIDAS E ESTIMULANTES	493446	2,74%	152373	1,96%	30,88%
OUTRAS INDÚSTRIAS	7776217	43,12%	3700931	47,58%	47,59%
TOTAL	18033237	100,00%	7778815	100,00%	43,14%

Fonte: I.B.G.E.

Para o Censo de 1950, os dados são:

TABELA 2.2.10. BRASIL: CAPITAL APLICADO NA INDÚSTRIA, POR CLASSES INDUSTRIAIS, 1950

CLASSES DE INDÚSTRIAS	EM 01/09/1940				
	BRASIL		SÃO PAULO		
	Cr\$ 1000	% s/total	Cr\$ 1000	% s/total	% s/Brasil
METALÚRGICA	4953319	9,59%	1992391	8,76%	40,22%
MECÂNICA	2373376	4,59%	1440144	6,33%	60,68%
TRANSFORMAÇÃO DE MINERAIS NÃO-METÁLICOS	3143511	6,08%	1376408	6,05%	43,79%
MADEIRA E PRODUTOS AFINS	1380953	2,67%	688345	3,03%	49,85%
QUÍMICA E FARMACÊUTICA	4021445	7,78%	2326761	10,23%	57,86%
TÊXTIL	8927225	17,28%	5079800	22,34%	56,90%
VESTUÁRIO, CALÇADO E TOUCADOR	774254	1,50%	386220	1,70%	49,88%
PRODUTOS ALIMENTARES	8927992	17,28%	2966126	13,05%	33,22%
BEBIDAS E ESTIMULANTES	2173268	4,21%	840858	3,70%	38,69%
OUTRAS INDÚSTRIAS	14999197	29,03%	5637380	24,80%	37,58%
TOTAL	51674540	100,00%	22734433	100,00%	44,00%

Fonte: I.B.G.E.

São Paulo encontrava-se, portanto, no vértice do processo de industrialização e reforçava cada vez mais esta posição, no período da industrialização substitutiva. O crescimento continuado do operariado apontava para a renda industrial como alternativa cada vez mais decisiva para a sobrevivência das famílias das áreas rurais e semi-rurais, com a concentração das atividades artesanais no sistema fabril em expansão. Por outro lado, a diminuição da importância – nas pequenas cidades e na futura Grande São Paulo

– das atividades de subsistência era meramente econômica. Ou seja, o núcleo familiar mantinha tais atividades de subsistência (agricultura de jardinagem, pequena criação, etc) ao mesmo tempo em que um ou vários de seus membros se incorporava a atividades assalariadas, no espaço local ou em outra área da região paulista. Isso implicava acréscimo substancial da renda familiar no período.

O crescimento industrial de São Paulo a partir de 1952 indica a sólida posição então alcançada pelo trabalho assalariado, como se segue:

TABELA 2.2.11. SÃO PAULO, LEVANTAMENTO INDUSTRIAL, 1952

GRUPOS DE INDUSTRIA	NÚMERO DE EMPREGADOS			NÚMERO DE EMPRESAS
	CAPITAL	INTERIOR	TOTAL	
FIAÇÃO E TECELAGEM	97346	78997	176343	1754
MÁQUINAS E MATERIAL ELÉTRICO	94535	41302	135837	8063
CONSTRUÇÃO E MOBILIÁRIO	52861	58562	111423	9427
ALIMENTAÇÃO	36499	46050	82549	6008
VESTUÁRIO	31934	19855	51789	8931
TRANSPORTES (SEM FERROVIAS)	20242	29116	49358	1394
QUÍMICOS E FARMACÊUTICOS	28647	12626	41273	2299
VIDROS, CRISTAIS, CERÂMICA, ETC	17799	10519	28318	503
GRÁFICAS	16018	3298	19316	1134
URBANAS	8518	8865	17383	654
PAPEL, PAPELÃO E CORTIÇA	10369	4095	14464	220
ARTEFATOS DE BORRACHA	6353	3012	9365	352
EXTRATIVOS	1791	7089	8880	472
COMUNICAÇÃO	3967	2799	6766	261
ARTEFATOS DE COURO	2201	3669	5870	707
INSTRUMENTOS MUSICAIS E BRINQUEDOS	4104	364	4468	264
NÃO ESPECIFICADAS	2252	653	2905	154
JOALHERIA E LAPIDAÇÃO DE PEDRAS PRECIOSAS	1414	490	1904	550
PESCA		975	975	550
TOTAL 1952	436850	331361	769186	43697
TOTAL 1951	417461	318437	735898	38925
TOTAL 1950	389202	283667	672869	34732

Fonte: Anuário Estatístico do Estado de São Paulo, 1952.

(D) Ganhos de Exportações – Após a crise de 1929-32 e certamente expressando também a experiência local da economia de subsistência, o setor agropecuário de São Paulo apresentou enorme crescimento com diversificação. Assim, teve papel-chave na

elevação do valor da produção brasileira e no carreamento de recursos cambiais, importantes à época para financiar a industrialização. O desempenho das principais culturas agrícolas pode ser apreciado no quadro 2.2.12:

TABELA 2.2.12. SÃO PAULO, PRODUÇÃO E EXPORTAÇÃO (1)

Principais Lavouras/ Cr\$ 1000 / anos selecionados

ANOS	PRODUÇÃO	EXPORTAÇÃO (2)
1937	2.894.827	2.132.133
1942	2.697.929	1.973.880
1946	8.057.739	8.174.078
1950	15.157.345	11.756.569
1951	17.172.804	13.268.653
1952	20.229.548	11.400.922

(1) Algodão em rama, amendoim, arroz, banana, café, chá, feijão, laranja, mamona e milho

(2) Porto de Santos

Fonte: IBGE, Banco do Brasil

Dentro das produções agrícolas, seja no subsetor orientado para a exportação, seja no subsetor orientado para o consumo doméstico, apesar da maior taxa de crescimento deste último no período, o café continuou a desempenhar o papel central, como se pode observar na tabela 2.2.13. O valor de suas produções, secundado pelo do algodão, sustenta a função da rubiácea como grande captadora de divisas e responsável por boa parte do sucesso da industrialização.

TABELA 2.2.13. SÃO PAULO, PRINCIPAIS CULTURAS

Principais Lavouras/ Cr\$ 1.000.000 / anos selecionados

PRODUTOS	1949	1950	1951	1952
CAFÉ	4.447	7.971	7.872	9.293
ALGODÃO EM RAMA	2.792	3.082	4.935	5.392
ARROZ	1.983	1.918	1.694	2.243
MILHO	1.370	1.238	1.380	1.800
FEIJÃO	343	342	440	540
BATATA	431	536	603	529
MANDIOCA	203	238	274	351
AMENDOIM	249	217	279	295
LARANJA	107	99	112	141
MAMONA	71	73	124	117
TOTAL	12.000	15.736	17.713	20.701

Fonte: IBGE, Anuários Estatísticos do Estado de São Paulo, vários anos

2.2.3. Resumo das Diretrizes de Políticas Públicas Estaduais em São Paulo entre 1947 e 1964.

Sob o pano de fundo das transformações as quais sofria o Estado de São Paulo no período, deu-se um conjunto de intervenções do Governo Estadual que interfeririam na natureza e no ritmo destas, criando pontos de favorecimento ao processo industrial. Após a Revolução Constitucionalista de 1932, as administrações estaduais, primeiramente sob a forma de Interventorias, até 1946, adotando posteriormente a forma de Governo do Estado após 1947, tiveram entre suas preocupações o crescimento econômico, urbano e industrial de São Paulo.

As Interventorias refletiram uma política do Governo Federal de afastar progressivamente a antiga elite agrária do poder do Estado. Nesse sentido a Interventoria de Armando de Salles Oliveira (1933 – 1936) refletiria apenas, em um primeiro momento, a resistência dessa elite. A interventoria de Adhemar de Barros (1937 – 1941) seria uma expressão do Governo Federal, sobre suas expectativas acerca do Estado: no lugar da antiga elite dirigente do Partido Republicano Paulista, impunha-se o espírito reformista e tecnocrático do Adhemarismo, que marcaria presença na cena política do Estado durante três décadas¹⁰⁴. As reformas políticas (a) distrital de 1938, sob a forma do decreto 9.775, de 30/11/1937, e (b) municipal de 1945, sob a forma do decreto 14.334, de 30/11/1944 marcariam as bases onde as políticas estaduais se dariam entre 1947 e 1964.

O quadro histórico de políticas públicas estaduais que abrange o período de 1947-64 divide-se em dois períodos, a saber: (a) um primeiro, que vai de 1947 a 1954; (b) um posterior, que vai de 1955 a 1964.

O primeiro período, 1947-1954, enfrentou as necessidades decorrentes das conseqüências da mudança do eixo econômico do Estado. O alicerce desse período foi a política de Getúlio Vargas, no plano nacional, e Adhemar de Barros, no plano local.

¹⁰⁴ Para mais detalhes, ver Edgard Carone, *O Estado Novo, 1937 – 1945*, e, do mesmo autor, *A República Liberal, 1937 – 1945*.

Lucas Garcez, o governador que sucederia a Adhemar, em 1950, daria continuidade e extensão aos planos de longo prazo anteriormente elaborados.

As políticas públicas desse período referentes da expansão de infra-estrutura seriam, no primeiro governo de Adhemar de Barros, mapeadas e incentivadas em regiões de interesse industrial. Assim o foi, com água e esgoto, eletricidade, telefonia, e serviços urbanos de calçamento e pavimentação. Na Administração Garcez, investimentos seriam feitos pelo próprio Estado, de maneira direta, ou sob a forma de financiamento ao município.

Na educação, a política seria de expansão e massificação do ensino primário. Isso significava a construção de mais escolas pelo Estado, as quais receberiam número crescente de alunos. Variáveis como matrículas efetivas, presenças e número de aprovações e conclusões de curso apareceriam como elementos subsidiários de análise nos Anuários do Estado de São Paulo no período. Na Administração Garcez, o ritmo de expansão do ensino primário seria transferido parcial e gradualmente aos municípios.

As diretrizes para a saúde teriam natureza pontual e emergencial na Administração Barros: postos de puericultura para o controle de focos epidêmicos de doenças como meningite e sarampo seriam distribuídos de acordo com as características demográficas regionais. Lucas Nogueira Garcez iniciaria uma fase em que o Estado de São Paulo financiaria a expansão da rede hospitalar, concluindo obras iniciadas pelos municípios, comprando hospitais iniciados pela iniciativa privada, e iniciando a construção de hospitais pelo Estado.

A conclusão e expansão conjunta das redes com rodoviária, pelo complexo Imigrantes-Anchieta, e de abastecimento de água, por meio do sistema Billings e dos sistemas da Capital, comprometeriam os orçamentos finais de Garcez, dando ao plano Quadrienal do Governador o descumprimento de algumas metas estipuladas em educação e saúde.

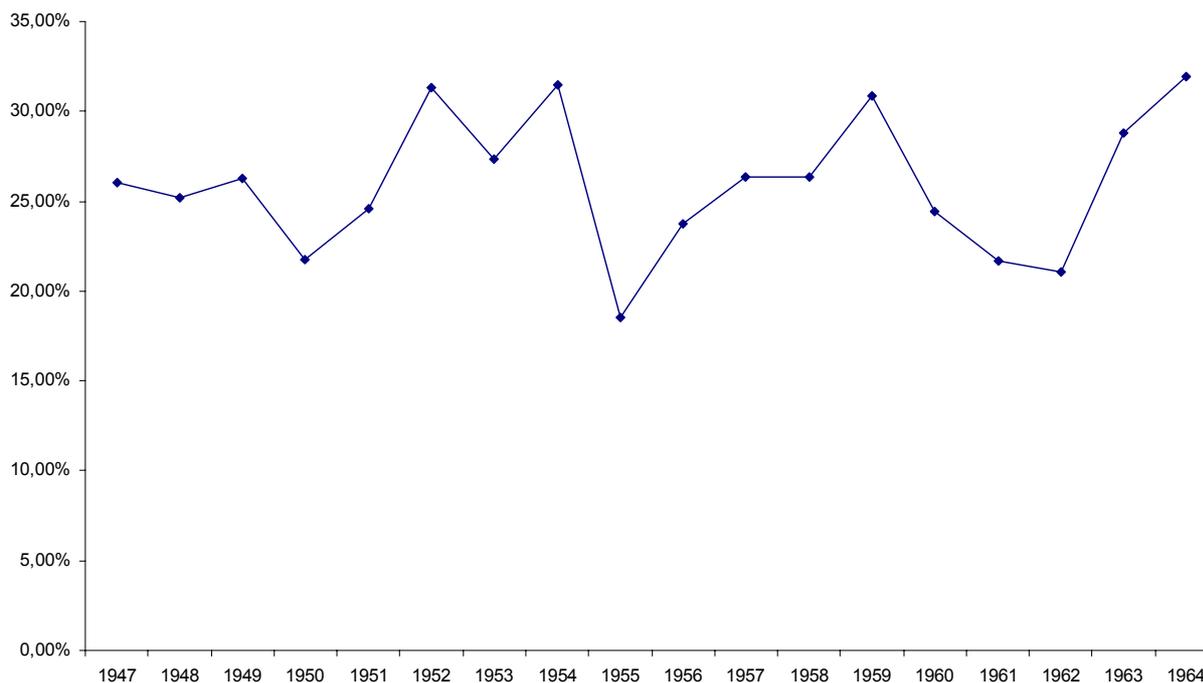
O segundo período, 1955-1964, apresentou medidas de incremento do processo de crescimento industrial, com destaque para o setor automobilístico. O Estado orientou

suas políticas para setores definidos, criando bases para a expansão industrial e abrindo espaço para os investimentos privados.

Apesar de algumas semelhanças em características gerais (apoio ao transporte rodoviário, expansão das fontes de investimento em projetos), as iniciativas de planejamento do Governo Federal, o Plano de Metas (1956 – 1961) e o Plano Trienal (1962 – 1964), encontrariam remota familiaridade com as diretrizes do Estado¹⁰⁵. Exemplo disso foi o estabelecimento de prioridades nas fontes de investimento: as Federais são predominantemente públicas, em detrimento das privadas; as Estaduais foram predominantemente privadas, recorrendo-se às públicas apenas em caso de inexistência de propensão a investimentos privados.

Os vultosos investimentos feitos na expansão de infra-estrutura, sobretudo na Administração Garcez, seriam vistos pela Administração Quadros (1956 - 1959) como

**GRÁFICO 2.2.1. GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO:
Gastos em Viação e Obras Públicas
(% do Orçamento deflacionado a 1955)**



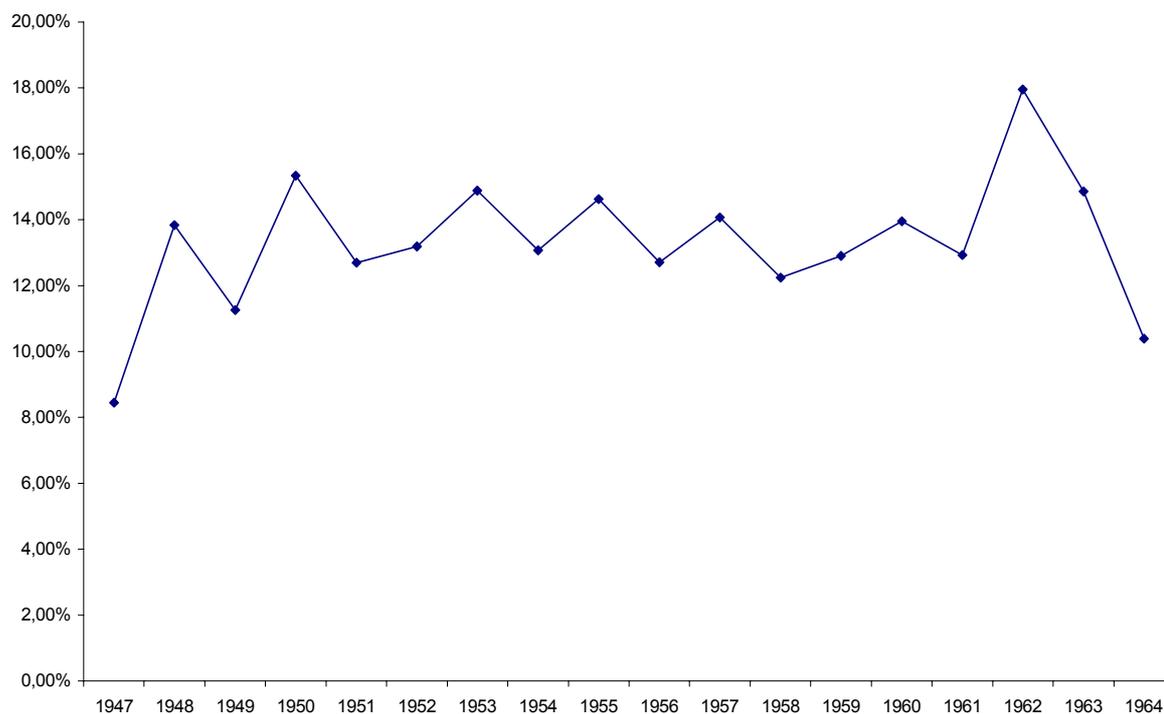
FONTE: Governo do Estado de São Paulo, Secretaria de Economia e Planejamento.

¹⁰⁵ No caso do período anterior, não seria exagerado afirmar que o planejamento das Comissões Mistas de 1947 e 1952 não tiveram força ou mesmo vontade política suficiente para criarem reflexos em nível estadual. A ligação local para os projetos de desenvolvimento regional se dava de maneira direta, muitas vezes por meio do círculo de relações pessoais do Palácio do Catete.

"*nocivos às finanças públicas*¹⁰⁶". Seguiu-se um refreamento do movimento de expansão do corpo de servidores da Administração pública, de maneira significativa na Secretaria de Governo, o que, conseqüentemente, olvidou a prestação de serviços públicos em nível de qualidade uniforme pelo Estado. Em suma, os municípios que tivessem a estrutura de serviços já pronta, ou que tivessem condições de financiá-la por conta própria ou por meio do investimento privado, que o fizessem; os demais teriam que esperar em ritmo bem mais moroso do que no período anterior, como se pode observar no gráfico 2.2.1.

A capacidade de captação de recursos de algumas regiões, como o ABC paulista, na Grande São Paulo, impediu que estas refreassem o ritmo de seu crescimento urbano e industrial. A partir de 1958, a política de investimentos do Governo do Estado em obras seria retomada nos níveis das administrações anteriores, o que causaria a necessidade futura de paralisar as obras para realizar compromissos assumidos.

GRÁFICO 2.2.2. GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO:
Gastos em Educação
 (% do Orçamento deflacionado a 1955)



FONTE: Governo do Estado de São Paulo, Secretaria de Economia e Planejamento.

¹⁰⁶ *Mensagem do Governador, 1955*, página 02.

De toda forma, as administrações de Carvalho Pinto (1959 - 1963) e Adhemar de Barros (1964 - 1967) buscariam retomar a política de investimentos realizados pelo Estado no campo educacional, com expansão do ensino secundário (com investimentos volumosos no ensino profissionalizante técnico, através da criação das Escolas Técnicas Estaduais, as ETEs). A estrutura de aplicação do orçamento do Estado mostra o esforço de Carvalho Pinto na Educação (Gráfico 2.2.2.).

A Administração Carvalho Pinto retomou o planejamento quadrienal, por meio do Plano de Ação (1959-63). A segunda Administração Barros (1964 - 1967) criou a Secretaria de Planejamento, retirando a tarefa das Secretarias de Estatística e Finanças.

Capítulo 3: Evolução Político-Administrativa de São Bernardo do Campo: 1945 - 1951

3.1. Antecedentes

3.1.1. Da República a 1938: o Município de São Bernardo.

A história republicana da cidade inicia-se com sua instalação em 2 de maio de 1890, segundo Lei Provincial 38, de 12 de março de 1889, desmembrando o município de São Bernardo do município de São Paulo. Em 30 de agosto de 1892 foi eleita a primeira Câmara republicana. Tinha então São Bernardo 817,5 km², comportando a área hoje compreendida pelo "ABCDMRP" (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Mauá, Diadema e Ribeirão Pires). Francisco de Paula Novais exerceu o cargo de presidente até 1894. Em 1895, assumiu o cargo de intendente municipal Luís Pinto Fláquer.

O primeiro povoado de São Bernardo formou-se junto à parada ferroviária da Fazenda dos Pires. O desenvolvimento do município, em sua parte leste, provocado pela estrada de ferro, criou problemas fronteiriços naquela região. A Lei 804, de 09 de outubro de 1901, consolidou o território e as fronteiras¹⁰⁷. As primeiras instalações de luz elétrica datam de 1909. O primeiro grupo escolar foi construído em 1914.

¹⁰⁷ Como diz o texto da referida lei: “*Pelo cume da serra de Paranapiacaba, principiando no ponto mais alto do pico da mesma serra que fica fronteira à cabeceira do Rio Branco, onde a linha divisória dos municípios de Conceição de Itanhaém e São Vicente se encontram, até a quebrada da linha de cume desta serra por onde passa o rio dos Monos pelo rio dos Monos acima, até a cabeceira, desse ponto em reta até a cabeceira do córrego Preto, por este abaixo até a Foz do Ribeirão Taquaquecetuba, por este abaixo até a foz do rio Grande, e por este abaixo até a foz do ribeirão dos Alvarengas, e desse ponto por uma reta até o ponto mais alto do serrote que fica fronteiro à cabeceira do rio Ipiranga e pelo alto do espigão que limita pelo lado direito do rio Ipiranga ao vale desse rio e do rio dos Couros, deste ponto em linha reta até a cabeceira deste galho, e por ele abaixo até a foz do rio dos Couros, e por este abaixo até o rio Meninos, e por este abaixo até o rio Tamanduateí, e por este acima e pelo rio Oratório até a cabeceira, e pelo alto do espigão que divide as águas do rio Guaio e do Aricanduva, até o ponto mais alto do morro Correia, passando pelo ponto mais alto do morro Pelado, e do monte do Correia até o ponto mais alto do morro Aricanduva, daí por uma reta até a barra do Ribeirão Ouro Fino, no rio Taimpeba-mirim, e pelo Ouro Fino acima, até a cabeceira de um dos seus galhos que nasce fronteiro à cabeceira do Estiva, afluente do Rio Grande, e desta cabeceira em reta ao ponto mais alto do serrote, e pelo espigão divisor das águas dos rios Grande e Taimpeba até encontrar a serra de Paranapiacaba, e pelo cume da serra do Mourão até encontrar uma reta de rumo sul-norte que corta o plano inclinado da São Paulo Railway, 200 metros abaixo da casa de máquina Grota Funda, e por esta reta até o cume da serra de Paranapiacaba, e pelo cume desta serra até o pico da linha do cume por onde passa o rio Passareuva, ficando a parte baixa do vale do rio Pilões pertencendo ao município de Santos, e desse ponto do rio Passareuva ao pico mais alto da mesma serra que fica fronteiro à cabeceira do rio Branco.*”

Em 1916, a Companhia do Caminho do Mar, de propriedade do engenheiro Rudge Ramos, iniciava a construção da nova Estrada do Mar. Com o desenvolvimento do automobilismo no Brasil, a Estrada do Mar suplantaria em três décadas a importância econômica da estrada de ferro.

A região mais ativa de São Bernardo, na época, era o povoado de Ribeirão Pires, ao leste, pela parada ferroviária da Santos-Jundiaí. O desenvolvimento dessa região gerou problemas fronteiriços com outros municípios, solvidos pela Lei 804, de 09/10/1901, que deu ao município suas fronteiras. A essa época, a Câmara Municipal de São Bernardo funcionava na Rua Marechal Deodoro, em prédio adquirido em 1893, por 10:000\$000, na sede homônima.

No início do século, a vida econômica de São Bernardo baseava-se na indústria madeireira, principalmente de manufatura de móveis, e em uma agricultura que tinha como destaques a batata no vale do Rio dos Meninos e Rio Grande, além da cebola, no vale do Tamanduateí.

Em 1905, a Câmara de São Bernardo elevou o bairro de São Caetano a distrito fiscal. Em 1906, pela Lei 1.038, a sede do município, formada pelas vilas de São Bernardo e Santo André (o bairro da estação), recebeu foros de cidade.

A terra então era barata em São Bernardo. Para uma noção da oferta, à venda para colonos pelo Governo do Estado, em 1906, ainda havia 11.900 m², em número aproximado, disponíveis para compra, em plena zona de perímetro urbano. Na zona rural, o preço máximo chegava a um réis o metro quadrado, fazendo com que uma área de quatro alqueires paulistas custasse 100:000\$000, como se verifica na planta do Núcleo Colonial, visada pelo Engenheiro Tertuliano Gonçalves, em 05/01/1906.

As indústrias eram poucas e buscavam localização próxima da estrada de ferro. Em contagem feita no início do século, citada por Newton Barbosa¹⁰⁸, observa-se uma indústria de charutos, de propriedade do primeiro procurador da Câmara Municipal, Ítalo Setti, e uma outra de enlatados, para população pouco superior a trinta estabelecimentos, em sua maioria indústrias de móveis.

Em 14/12/1910, o coronel Alfredo Luís Fláquer assumiu a Prefeitura. Na mesma data o bairro da estação foi desmembrado do distrito da sede, recebendo o nome de distrito de Santo André, pela lei 1222 – A. Quase um ano depois, em 16/09/1911, seria

¹⁰⁸ Segundo Newton A. M. Barbosa. *São Bernardo, a verdadeira terra-mãe dos paulistas: subsídios para o estudo de sua História*. p. 35.

sancionada a Lei 95, que concedia vantagens fiscais às indústrias de grande porte que resolvessem fixar suas bases no município.

A arrecadação crescente permitiu que se iniciassem as primeiras obras ligadas à implantação de infra-estrutura, como água e esgoto, além dos primeiros grupos escolares em 1914.

A primeira iniciativa de urbanização ocorreu em 1924, com a inversão das áreas de chácaras rurais pelas de lote urbano na zona de Vila Conceição, que em 1959 se tornaria o município de Diadema. A urbanização de áreas próximas à Prefeitura também foi promovida. Surgiram os bairros de Nova Petrópolis e Baeta Neves, e a primeira “linha de bonde” ligou o centro de São Bernardo à estação de trem, ao leste (onde hoje está o município de Santo André).

A região mais ativa de São Bernardo na época era o povoado de Ribeirão Pires, ao leste, pela parada ferroviária da Santos-Jundiaí. O desenvolvimento dessa região gerou problemas fronteiriços com outros municípios, solvidos pela Lei 804, de 09/10/1901, que deu ao município suas fronteiras. A essa época, a Câmara Municipal de São Bernardo funcionava à Rua Marechal Deodoro, em prédio adquirido em 1893, por 10:000\$000, na sede homônima.

Entre 1925 e 1930, surgiram também os bairros de Nova Petrópolis, Baeta Neves (sob o nome de *Risca Faca*).

A Revolução de 1930 afastou o prefeito Saladino, instalado no governo desde 1916 pela política dos governadores. Assumiu o poder uma junta mista, composta por Alves Mello, Silvio Franco e Armando Setti, industrial moveleiro da sede, influente em jornais de circulação local como *O Imparcial* e cabeça da tríade.

Em 18 de junho de 1932 o Conselho Municipal reuniu-se pela primeira vez, sob a presidência de Francisco Carneiro da Cunha. Irrompida a "Revolução Constitucionalista de 1932", foi criado o "Batalhão Floriano Peixoto", mobilizado pelo Capitão Manoel Góes. Com o término da Revolução, a Prefeitura foi entregue, em dezembro de 1932, a Estácio Pessoa, que a administrou até março de 1933, entregando-a a outro prefeito nomeado, Justino Paixão. Este ficou apenas seis meses no cargo, transferindo-o em setembro do mesmo ano a Felício Laurito, nomeado pelo interventor Armando Salles Oliveira.

Em 1934, após greve de 40 dias de operários de fábricas de móveis, 105 marceneiros formaram uma cooperativa de produção, a Fábrica de Móveis São Bernardo Ltda.

Nesse ínterim, uma obra de grande importância para a região da Grande São Paulo encontrava-se em andamento, o sistema hídrico da Represa Billings. Ainda na década de 1920, a crescente industrialização da capital levava à necessidade de expansão da capacidade geradora de energia elétrica da Grande São Paulo. Foram então iniciados estudos para a instalação de uma usina hidrelétrica, aproveitando mananciais regionais¹⁰⁹. Tais estudos tiveram como resultado a instalação da usina no município de Cubatão, situado ao pé da Serra do Mar, vizinho a São Bernardo pelo sul. O projeto do sistema Billings captaria os recursos hídricos da bacia situada ao centro-sul do distrito-sede de São Bernardo.

A escolha pelo município deu-se por uma série de fatores, a saber: (a) a existência de mananciais permanentes na região de cabeceira da serra, com elevada pluviosidade, o que permitiu a construção de barragens e represas que sustentassem o funcionamento da usina; (b) o declive da serra, de aproximadamente 700m, o que proporcionaria volume, impacto e velocidade para a carga mínima pretendida; (c) a proximidade de São Paulo, evitando perdas maiores na condução de carga aliada a (d) o fato de que a urbanização das cidades de São Paulo e São Bernardo não atingira o topo da serra, o que, de certa forma, preservava a integridade do ecossistema existente.

A usina foi instalada na década de 1920 e o reservatório começou a abastecer-se em 1928, quase em seu nível máximo¹¹⁰. As obras de construção da usina seriam suspensas entre 1929 e 1935, devido a dificuldades de financiamento junto ao governo federal.

Durante a gestão de Felício Laurito, as obras públicas dispersaram-se pelos demais distritos regionais do município, não se atendo somente ao distrito sede de São Bernardo. De acordo com o relatório do prefeito ao Departamento Administrativo das Municipalidades, São Bernardo (sede) possuía, em 30 de setembro de 1933, Em 1933, São Bernardo (sede) possuía 13.625 m² de calçamento, 920 m² de sarjeteamento de

¹⁰⁹ Durante as décadas de 1960 e 1970, o crescimento demográfico da região deslocaria a orientação do Sistema Billings também ao abastecimento de água.

¹¹⁰ As águas atingiram 730,5 m, num máximo de 746,5 m, segundo Pedro Rubens Coppini Blum, *São Bernardo: um caso de desenvolvimento urbano condicionado por variáveis externas*. p. 82.

granito, 4.100 m de guias, e 154 lâmpadas de 600 lumens¹¹¹. Já o restante dos demais distritos somava 19.469 m² de calçamento, 1.153 m² de sarjeteamento, 5.331 m de guias e 108 lâmpadas de 600 lumens.

Por força da lei 269, de 29 de dezembro de 1935, a Prefeitura recebeu da São Paulo Light, obras substitutivas das antigas vias municipais prejudicadas pelas águas da represa Billings.

No governo de Felício Laurito foram retomados os estudos de 1927 referentes à captação de águas da Represa Billings, o que motivou mais um pedido de empréstimo junto ao Estado. Este empréstimo, liberado em 27 de fevereiro de 1936, fez com que as obras da Represa Billings fossem levadas a termo até seu pleno funcionamento na década de 1940, sofrendo pequenas melhorias esporádicas nas décadas seguintes. A instalação do complexo da represa Billings eliminaria progressivamente toda uma pequena área de agricultura localizada no então sub-distrito do Riacho Grande, na Vila de São Bernardo: as 1.033 propriedades agrícolas lá existentes em 1934 seriam 335, em 1940, em uma área nove vezes menor¹¹².

O empréstimo de 1936 geraria à época uma polêmica muito grande entre os políticos locais, reverberada na discussão entre *O Imparcial*, órgão de apoio a Armando Setti, e *O São Bernardo*, então porta-voz de Laurito¹¹³. Os gastos com a represa¹¹⁴ vinham no bojo de uma discussão que começava a aguçar os argumentos ferinos dos representantes e figuras políticas distritais: a estação da estrada de ferro tinha acelerado o crescimento econômico e industrial de Santo André, que àquela época encontrava-se mais urbanizado e enriquecido do que São Bernardo, motivando políticos locais, próximos a Armando Salles, a pedir a transferência da sede. Assim, em 1935, o até então hegemônico Partido Republicano Paulista vê-se obrigado a conviver com a incômoda dissidência do Partido Independente Municipal, fundado por Armando Setti e Bôrtolo Basso, que fazem quatro vereadores, número ainda minoritário frente aos onze

¹¹¹ Por lúmen entenda-se a grandeza de 300W (Watts)

¹¹² Segundo Pedro Rubens Coppini Blum, *São Bernardo: um caso de desenvolvimento urbano condicionado por variáveis externas*. São Paulo, FGV-SP, 1978, p. 146.

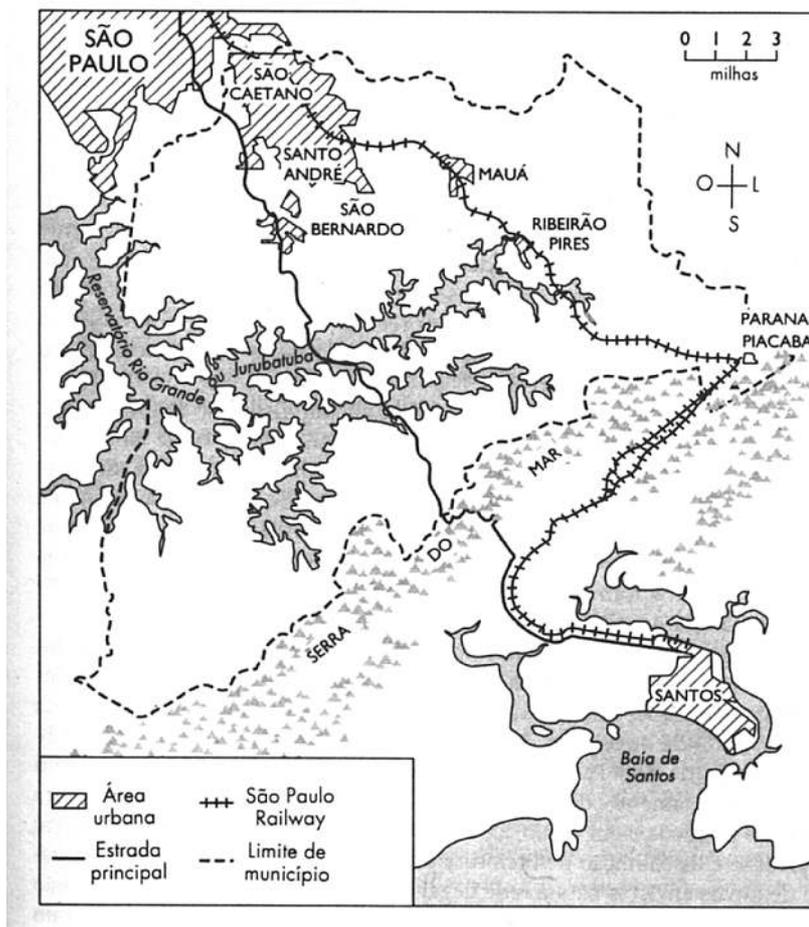
¹¹³ Segundo Valdenizio Petrolli, *História da Imprensa no ABC Paulista*, página 27. Ao final de 1937, *O São Bernardo* tentou vender suas oficinas à Prefeitura Municipal por 120:895\$100. Diante da negativa do Laurito, o periódico passou-se para a oposição.

¹¹⁴ Em 29 de dezembro de 1935, por força da lei municipal 269, a Prefeitura recebeu da São Paulo Light as obras substitutivas das antigas vias municipais prejudicadas pelas águas da represa Billings, como as estradas dos Alvarengas, da Varginha para Ribeirão Pires, do Capivary, Smith Control, e ligação Varginha à ponte do Rio Grande.

vereadores da coligação do P.R.P. com o Partido Constitucionalista, fundado por Felício Laurito.

Pelo decreto 6.780, de 18 de outubro de 1934, foi criado o Distrito de Paz, com sede em Mauá, dando a seguinte configuração distrital ao município:

QUADRO 3.1. Município de São Bernardo do Campo, em 1934.



Fonte: Serviço de Memória da PMSBC

Apesar dos gastos públicos crescentes empenhados pelo prefeito, as condições infraestruturais do município ainda sofriam reveses. Um exemplo destes foi a suspensão das aulas do grupo escolar da sede em 1935, devido ao estado precário do prédio cedido pela Prefeitura ao Governo do Estado, situado à rua Marechal Deodoro. Felício Laurito deixou o cargo de prefeito antes do previsto, em fevereiro de 1936, para concorrer às eleições como vereador. Assumiu a Prefeitura interinamente Alves de Siqueira, Diretor do Expediente e Procurador. Em 10 de agosto de 1936 foi instalada a nova Câmara Municipal de São Bernardo, que indicaria como prefeito municipal Felício Laurito,

então vereador eleito pelo Partido Constitucionalista, por ele organizado quando das eleições municipais, configurando-se então a manobra política. Laurito exerceria o cargo até outubro de 1937, quando abriu a concorrência para a execução do projeto de água de 1927. A instituição do Estado Novo, em novembro de 1937, terminaria de forma abrupta seu mandato, transmitido em 9 de julho de 1938 ao prefeito nomeado Décio de Toledo Leite¹¹⁵.

Entre as décadas de 1910 e 1940, o Município de São Bernardo diversificara-se e descentralizara-se. Os efeitos da lei 95, de 16/09/1911, que concedia vantagens fiscais às indústrias de grande porte que ali se estabelecessem, acabaram estimulando a vinda de empresas estrangeiras. Tal circunstância favoreceu os distritos de Santo André e São Caetano, por causa da estação de ferro que os cortava. No entorno de empresas grandes como a Pirelli, o grupo Rhodia, a General Motors e outras, surgiram e prosperaram empresas de pequeno porte e mesmo microempresas, aproveitando o aquecimento das atividades econômicas locais. Grande parte dessas empresas menores era de caráter familiar, possuindo a chamada “infra-estrutura de fundo de quintal”. Era o caso dos Basso, Ballotim, Corazza, Zoboli, etc. Alguns desses clãs familiares chegavam a diversificar suas atividades, como no caso dos Setti, que geriam, à época, uma empresa de móveis e outra de transportes, na Vila de São Bernardo. Rapidamente, esses clãs, pelos interesses comuns, disputariam e dividiriam o espaço político de São Bernardo.

As conseqüências da abertura fiscal à indústria não esperaram vinte anos para se manifestarem. Se em 1909, a arrecadação municipal era encabeçada pela Vila de São Bernardo, em 1925, Santo André e São Caetano já haviam superado o distrito-sede¹¹⁶. Em 1938, as arrecadações de Santo André e São Caetano responderiam por 78% do total do município, contra 12% de São Bernardo¹¹⁷.

O Governo Toledo Leite voltaria a administração do município ao centro político originado com a construção da estação ferroviária no distrito de Santo André, mais ligado ao ademarismo. Em 13 de outubro de 1938, foi inaugurada a Feira Industrial de São Bernardo, em Santo André. O empréstimo para o financiamento de água foi incentivado nesta feira, vendendo-se, até o dia 15 de outubro, 8.900:000\$000 em títulos municipais. Os números do censo para o município indicavam

¹¹⁵ Terminando também de sopita com a circulação do Jornal *O São Bernardo*, que voltaria em 1938, com o nome *Borda do Campo*, apoiando o Estado Novo.

¹¹⁶ Segundo os Anuários Estatísticos do Estado de São Paulo, 1912 e 1926.

¹¹⁷ Anuário Estatístico do Estado de São Paulo, 1938.

aproximadamente 70.000 habitantes, uma renda per capita de 103\$060 ao ano, número superior a dezenove Estados brasileiros, e 10.629 estudantes nos seis distritos. Segundo as divisões territoriais de 31 de dezembro de 1936 e 37 e quadro anexo ao Decreto-Lei Estadual 9.073, de 31 de março de 1938, o município de São Bernardo compunha-se de seis distritos: a sede homônima, Ribeirão Pires, Santo André, Paranapiacaba, São Caetano e Mauá.

3.1.2. Mudança de Sede e Emancipação: 1938 – 1945.

Até o final da década de trinta, a hierarquia político-administrativa local foi a mesma instituída por ocasião da criação do município em 1905, baseada no argumento segundo o qual o Distrito de São Bernardo, por mais antiguidade e preponderância no período anterior à ferrovia e à imigração, manteria a tradição de sediar as articulações sociais e econômicas da cidade.

Após a instalação da estrada de ferro e dos núcleos coloniais, os Distritos beneficiados pela ferrovia alcançaram, rapidamente, um maior nível de desenvolvimento urbano, principalmente Santo André e São Caetano, sobrepujando a participação do distrito-sede.

Trata-se de um momento que caracteriza a formação de uma elite política nos vários distritos, conseqüente aos efeitos da Revolução de 1930, da qual a burguesia industrial foi beneficiária, e do Movimento Constitucionalista de 1932, que marcou a derrota definitiva da oligarquia rural liderada pelos cafeicultores paulistas. Diferentes interesses de ordem política surgiam nas regiões dos distritos e sub-distritos dos municípios. Tais interesses, entrelaçados aos efeitos do processo concorrencial que surge entre os antigos núcleos de povoamento do município, levam a um acirramento de posições bairristas, que levaram ao início da ruptura da forma legal do município.

Sobre a natureza da origem de tais antagonismos e seu acirramento, Pedro R. C. Blum afirma:

“O desencadeamento que termina na ruptura, portanto, passa antes pelo aspecto econômico, como resultante do processo concorrencial inconsciente, atingindo o social, face a

falta de informação e de interação entre as unidades urbanas componentes do Município, refletindo-se, finalmente, no político, quando os núcleos mais desenvolvidos buscam maior participação nas decisões políticas, principalmente no que se refere à indicação dos interventores locais, cujo intercâmbio de representantes ocorre, com maior freqüência, entre os Distritos de São Bernardo e Santo André, os mais evoluídos nessa área¹¹⁸.”

Ao longo dos anos, as rivalidades cresceram juntamente com o aumento das diferenças de desenvolvimento entre os núcleos. Em 1938, algumas das variáveis indicadoras de desenvolvimento apresentavam-se assim dispersas entre os principais núcleos:

Tabela 3.1. Indicadores do Desenvolvimento urbano de São Bernardo em 1938 (%).

Distrito	São Bernardo	Santo André	São Caetano
População Urbana	8	28,5	30
Prédios	9	44,5	37
Pavimentação	35	33	24,5
Estabelecimentos Comerciais	23	36	25
Indústrias	22,5	31,5	26
Escolas	23	36	16
Ruas Abertas	8	54	32
Receita Pública (1938)	12	48	33

Fonte: Censos Nacionais (Anuários Estatísticos Municipais)

Os efeitos da ferrovia e dos incentivos fiscais à indústria sobre a economia de Santo André fizeram-se sentir em vinte anos. De uma região semi-rural, o distrito passou a responder por quase um terço da população urbana e das indústrias locais e por quase a metade da receita do município de São Bernardo. Observam-se alguns efeitos do acirramento da rivalidade entre distritos em iniciativas públicas: apesar do maior número de ruas abertas, do maior número de indústrias e da expressiva população local, Santo André ocupa uma posição mediana na distribuição de pavimentação de ruas; situação quase semelhante encontra-se na distribuição de escolas, posto que o

¹¹⁸ Pedro Rubens Coppini Blum, *São Bernardo: um caso de desenvolvimento urbano condicionado por variáveis externas*. p. 86.

suprimento de demandas sociais – quais fossem - se dá da mesma proporção. O efeito de tais políticas, elas mesmas efeitos dos antagonismos locais, foi a extrapolação dos próprios limites políticos do município, pressionando interesses na Capital que advogassem a mudança da hierarquia político-administrativa vigente, da Sede do município para o Distrito de Santo André.

Nesse sentido, a reforma municipal de 1938, empreendida pelo interventor Adhemar de Barros, atendeu às pressões do grupo político formado em Santo André durante as décadas de 1920 e 1930, e favorecido economicamente pelas atividades da ferrovia Santos-Jundiaí. Tal grupo ligou-se fortemente ao estabelecimento do “ademarismo” pela região da Grande São Paulo, tornando-se seu principal ponto de apoio local. A contrapartida de Adhemar, uma vez posto na interventoria do Estado, foi a de delegar a supremacia da política municipal a esse grupo, revertendo a vantagem que o grupo estabelecido na antiga sede até então obtivera.

O decreto estadual 9.775, de 30/11/1938, reestruturava a organização política local dos municípios do Estado de São Paulo. No caso de São Bernardo, a sede passava a localizar-se em Santo André, e São Bernardo era rebaixado à condição de distrito. São Caetano passava a ser sub-distrito de Santo André, que passaria a nomear o município. A conjunção dessas deliberações parece desautorizar qualquer critério supostamente técnico que se tenha adotado para tais medidas. As razões para as mudanças em São Bernardo parecem ter sido de ordem política.

Em 01/01/1939 assim noticiava um periódico de Santo André, *O Imparcial*, em sua capa:

“ENTRA HOJE EM VIGOR O NOVO QUADRO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÊ”.

Conforme já noticiamos no número passado, realizar-se-ão, hoje, com grande solenidade e entusiasmo, os festejos determinados pelo Dr. Prefeito Municipal, em celebração da entrada em vigor do novo quadro territorial do Município.

O dia é realmente festivo em toda a Nação pois que nela se realiza ‘à mesma hora, com a mesma finalidade e o mesmo

rito, como expressão de uma só vontade, e um só sentimento – a vontade de se construir o Brasil maior e o sentimento filial de que deseja ver o Brasil cada vez melhor’.

Para o nosso município que passou a denominar-se SANTO ANDRÉ, numa acertada e justa medida do Governo do Estado, a data é duplamente festiva, porquanto além de manter integral a posse de todos os seus prósperos distritos e localidades, tem ainda aumentado o seu território, como se vê da demarcação de divisas que hoje reproduzimos, tiradas do Diário Oficial do Estado, (edição especial de 19 de dezembro) e ainda pelo ato 309, baixado pelo Sr. Prefeito Municipal, que também é dado à publicidade neste número d’O Imparcial¹¹⁹”.

O periódico apoiava abertamente a gestão do prefeito Décio de Toledo Leite, que pertencia ao grupo político andreense. O ato 309 da Prefeitura, transcrito no jornal, apenas reproduzia de forma literal a parte referente ao município de São Bernardo no artigo 2º. do decreto 9.775, sem omissões ou adições, o que informa algo sobre a verve do prefeito frente à reforma promovida pelo Estado.

O grupo político dominante da antiga sede não aceitaria passivamente a mudança de quadro político-administrativo. O “rebaixamento” acirrou os ânimos da disputa política entre as lideranças locais de São Bernardo e Santo André. Essas elites eram compostas por proprietários de loteamentos, donos de pequenas manufaturas e médios comerciantes. Não se vislumbra alguma participação do movimento de trabalhadores nessa questão. Em São Bernardo, formou-se forte movimento pelo retorno à situação antiga, ou à emancipação¹²⁰.

Havia argumentos para tanto. Com a corrente reforma da Estrada do Mar e da suplantação do sistema ferroviário pelo rodoviário no Estado, associada à iminente construção de uma auto-estrada pelo território do distrito que forneceria significativo incremento ao sistema de transportes para o porto, apresentava-se o limiar de nova

¹¹⁹ O Imparcial, 01/01/1939, primeira página.

¹²⁰ O favorecimento do grupo de Santo André desencadeou movimentos separatistas tanto em São Caetano quanto em São Bernardo. Fundou-se neste último uma Sociedade de Amigos de São Bernardo, com o fim de defender junto ao governo do Estado a separação do distrito, como município autônomo.

mudança na organização econômica do município. Assim, o grupo defendia a tese de que, se a mudança de sede se justificara pelo crescimento econômico passado de Santo André, não haveria perspectiva futura de manutenção desse quadro. Mas o interventor parecia dar ouvidos apenas aos interesses do grupo andreense. O efeito do decreto que tirava a condição de sede do distrito de São Bernardo gerou ressentimentos locais que duraram décadas, como se percebe na interpretação de um dos primeiros cronistas da história do município, Newton Barbosa, realizada pouco mais de vinte anos após o episódio:

“Nessa altura dos acontecimentos que fizeram a história de São Bernardo, não podemos deixar de frisar que a decisão do interventor paulista, rebaixando o município a um simples distrito, ato injustificável que teve um sentido puramente político. O objetivo foi projetar um dos distritos ao qual o prefeito nomeado estava ligado por alguma afinidade sentimental¹²¹”.

Até época recente, memorialistas de São Bernardo têm sustentado que o principal estímulo dado ao interventor Adhemar de Barros para decretar a transferência da sede do município para Santo André parece ter sido totalmente determinado por fatores de ordem política¹²². Se o peso das escolhas estratégicas políticas do interventor manifesta-se nas deliberações do decreto de 1938, também parece plausível o reconhecimento do peso político dos andreenses, associados a uma burguesia industrial emergente dotada de maior poder de influência do que os donos de marcenarias e velhas fábricas de São Bernardo.

A antiga Vila de São Bernardo, outrora sede do município de São Bernardo, passou, assim, à condição de distrito de Santo André durante sete anos, sem maiores conseqüências para seu desenvolvimento urbano e econômico, além das decorrentes do estado de guerra: o racionamento de alimentos gerava forte insatisfação popular, associada ao surgimento de novas lideranças populares locais, que logo seriam

¹²¹ Newton A. M. Barbosa, *São Bernardo, a verdadeira terra mãe dos paulistas*, p. 14.

¹²² Argumento este presente em Newton A. M. Barbosa, *São Bernardo...*, E amplamente reproduzido em Ademir Médici, *São Bernardo, seus bairros, sua gente*, 1986 e mesmo em Carlos Laranjeira, *Lauro Gomes, Poder e Riqueza*, 1991.

cooptadas pelo governo estadual, como no caso da futura prefeita e presidente da câmara de vereadores, Tereza Delta, que começava a ganhar notoriedade pelo arbitramento de algumas querelas paroquiais.

A mudança de priorização de demandas distritais iniciada por Felício Laurito ainda no início da década de trinta acentuou-se após o rebaixamento administrativo até o abandono em alguns serviços supostamente públicos em São Bernardo. Segundo os anuários estatísticos do Estado de São Paulo entre 1938 e 1945, São Bernardo foi o distrito que teve o maior volume de ocorrências criminais na região do ABC. Por outro lado, Santo André sofria de um problema físico em seu desenvolvimento industrial: a zona urbana comportava cada vez menos, de forma progressiva, o crescimento industrial. Assim, São Bernardo, com mais de 440 km², e baixa urbanização, parece ter se beneficiado dessa indústria “marginal”.

Em 1941, começaram as obras da Rodovia Anchieta. Os serviços de terraplenagem da Via Anchieta atingiam as bordas da zona urbana de São Bernardo, começando a desviar o trânsito de veículos para Santos da Rua Marechal Deodoro. Isso traria conseqüências ao comércio da cidade nos anos subseqüentes.

O decreto 9.775 previa sua revisão em 1944. Aproveitando esse vislumbre de autonomia, regiões eventualmente desfavorecidas pela mudança poderiam pedir um realinhamento no futuro. Antes de realizar acordos e compromissos políticos pretéritos, a decisão do interventor mantinha aberta a bolsa de transações futuras, na qual também as lideranças locais de São Bernardo marcaram presença. O patrono da recém-fundada *Sociedade Amigos de São Bernardo*, Wallace Cochrane Simonsen, era o ponto de ligação das articulações do distrito com a capital.

A *Sociedade Amigos de São Bernardo* era um agrupamento representativo de pequenos industriais da antiga sede municipal que, inconformados com o decreto de 1938, consideravam-se “rebaixados” perante Santo André, e buscavam junto à interventoria do Estado a transformação do distrito em município autônomo.

Wallace Simonsen era considerado elemento dotado de expressão significativa o suficiente nos meios políticos de São Paulo e da Guanabara para defender a posição do grupo. Simonsen angariaria para a causa da *Sociedade* o apoio de personalidades como o embaixador Macedo Soares e o Senador Carvalho Sobrinho¹²³. Mesmo o prefeito-

¹²³ A Vanguarda, s/d, 1944.

interventor de Santo André reconheceria o caráter do apoio de Wallace Simonsen à pequena elite provinciana de São Bernardo, convidando o mesmo a assumir o cargo de subprefeito distrital.

Durante o final da década de 1930 e o início da seguinte, o grupo de Santo André buscava uma forma de desarticular os movimentos separatistas e unificar o município em torno de um ideal comum, defendendo a elevação ao posto de comarca, como elemento aglutinador dos interesses das várias comunidades que compunham a cidade. O São Bernardo, periódico impresso em Santo André entre 1930 e 1946, apresentava as posições arregimentadoras do grupo andreense:

“Quando se fundou Santo André da Borda do Campo, os limites da grande sesmaria fizeram-se através de lutas as mais árduas e renhidas. A semente lançada pelos jesuítas era fértil e prometera longa vida.

Apesar das lutas que se feriram depois, nunca a idéia separatista se aninhou nos corações de seus habitantes ou sopitou-lhes os ódios, como arma de enfraquecimento e desagregação do Município.

Preferiram os homens desdobrar a luta, o sacrifício, do que subdividir o grande condomínio para repousar na estreiteza de um quinhão, a tranqüilidade de seu trabalho e de seus interesses. A idéia da unidade foi elo espiritual da tradição, foi sempre o princípio norteador de grande progresso de Santo André. Não seria agora que as expressões de um regionalismo esporádico, sob o fundamento de reivindicações localistas, que poderiam enfrentar a tradição, as razões econômicas e administrativas de uma época para fragmentar o município.

A idéia tomara vulto, terá adeptos e adversários, mas não vingará, estamos certos. Se vingar, provará, com o tempo, que a fragmentação enfraquece, separa a distância interesses e

conveniências cujo valor melhor se exprime pelos interesses de sua pujança.

A idéia não vingará e a convicção nos anima. Contrária ao bom senso, tem por isso, o ônus do pecado original, que é destruir aquilo que o tempo faz pelas mãos de gerações patriotas e unidas.

(...)

Em Santo André há os que pleiteiam a fragmentação como decorrência de velhos recalques e objetivos pessoais, visando ressuscitar velhas trincheiras políticas de há muito relegadas ao infortúnio da derrota. Estes não compreendem a razão da Comarca.

Não compreendem por defenderem apenas a autonomia personalista e obsoleta dos pequenos feudos eleitorais para poderem, de novo, ostentar neles os balandraus de uma confraria que a hora presente não comporta.

Há ainda os que desejam a nossa anexação a São Paulo, para aumentar-lhes os galardões... transformando-nos em outros tantos subúrbios como o Ipiranga, a Mooca e a Barra Funda¹²⁴.”

O discurso em favor da manutenção da ordem político-administrativa do decreto de 1938 encontrava certa ressonância no meio político regional. Contudo, esta era insuficiente para conter a fragmentação derivada da vontade das lideranças distritais, e ineficaz em comparação com os apelos dos defensores da criação de uma plêiade de municípios. A recusa em aceitar o convite ou a cooptação político-administrativa da sede revelava que Wallace Simonsen e a Sociedade Amigos de São Bernardo tinham

¹²⁴ O São Bernardo, maio de 1943.

outros planos para o futuro político de São Bernardo. Ainda em novembro de 1943, uma comissão integrada indistintamente por elementos de Santo André, Distrito Sede agora, visitaria o interventor do Estado, Fernando Costa, para fazer um apelo formal no sentido de que fosse mantida a integridade do Município. A imprensa noticiaria tanto a ocorrência do evento, quanto a suposta “boa vontade” do interventor em colaborar com os propósitos dos requerentes.

Corria de maneira paralela, porém, o projeto de revisão administrativa do Estado, com base na disposição quinquenal do decreto de 1938. Os resultados dos estudos sobre a organização política e administrativa da região não confirmavam as supostas garantias dadas pelo Interventor do Estado aos andreenses, pois previam a emancipação de São Bernardo como município autônomo. A divulgação de tal fato reforçou o movimento aglutinador em torno do ideal da Comarca, sem, contudo, ainda obter resposta direta junto aos núcleos “ofendidos e humilhados”. Ao contrário, o fato de o projeto não mencionar os núcleos de Santo André e São Caetano parecia caracterizar, de maneira implícita, a intenção de se *adotar* uma terceira proposta apresentada por aqueles que preferiam qualquer outro cenário que não constituísse a volta de Santo André à condição de simples Distrito.

A proposta considerava que, por constituírem os segmentos mais desenvolvidos e próximos de São Paulo, o que promovera um início de conturbação entre as três unidades, os Distritos de Santo André e São Caetano poderiam perfeitamente ser anexados àquela cidade, onde estariam supostamente melhor adaptados do ponto de vista político-administrativo.

Embora alguns textos históricos¹²⁵ indiquem que isto teria constituído um “blefe” no sentido de sensibilizar as autoridades paulistas com o inconformismo regional, o fato é que, em telegrama enviado ao cidadão Antonio Fláquer, ex-presidente do legislativo andreense em 10 de novembro de 1943, o interventor Fernando Costa confirma essa posição, alegando que:

“... a anexação de Santo André a São Paulo visa ao elevado propósito do dotar essa região, grande centro industrial, de melhores recursos, que muito poderão facilitar o

¹²⁵ Atílio Pessotti, *Vila de São Bernardo*, página 106.

seu maior desenvolvimento, favorecendo assim, esse tradicional e importante núcleo de trabalho que vem contribuindo de maneira positiva para a prosperidade econômica de São Paulo e felicidade do Brasil”.

Os esforços de grupos autonomistas de Santo André e São Caetano parecem ter dissuadido prontamente o interventor de tal propósito, embora este constituísse um sintoma de enfraquecimento e desgaste do poder de influência andreense frente ao poder do Estado, e fortalecesse as ações separatistas.

Ainda em 1943 foi endereçado ao interventor um extenso Memorial, por parte da *Sociedade Amigos de São Bernardo*¹²⁶, visando a criação do município de São Bernardo do Campo, já delimitado e com uma área de 440 km². Ressalva o documento que, em 1943, de acordo com o recenseamento oficial, *“a cidade tem 7.928 habitantes, 1492 prédios dos quais 1382 na zona urbana e lançados para pagamento de imposto predial.”*¹²⁷ O Memorial trazia também dados quantitativos em corte horizontal dos estabelecimentos escolares, industriais e bancários, bem como outras atividades no Distrito, alertando que a receita orçada pela Prefeitura de Santo André para aquele núcleo, em 1942, é de Cr\$ 422.900,00 — Cr\$ 55.000,00 maior que a de 1941. Tenta-se ressaltar a prosperidade alcançada e que confere direito à sua emancipação político-administrativa.

No ano seguinte, aproveitando-se da visita do então Presidente da República Getúlio Vargas, acompanhado do interventor Fernando Costa, a Sociedade deu-lhe conhecimento dos “anseios do povo da cidade”.

*“Depois de ouvir a exposição que lhe foi feita, o Presidente, (...) dirige-se ao patrono da causa, Wallace Cochrane Simonsen e declara textualmente:- ‘Assumo e compromisso de colocar a cabeça onde foi extirpada’”*¹²⁸.

¹²⁶ Tal “Sociedade” tentaria institucionalizar de maneira mais sólida sua influência sobre a região em 1944, a 27 de setembro, por intermédio da criação da Associação Comercial e Industrial de São Bernardo. Os membros integrantes da Associação Comercial e Industrial eram os mesmos industriais que integravam a Sociedade Amigos de São Bernardo.

¹²⁷ Sociedade Amigos de São Bernardo, *Memorial de São Bernardo*.

¹²⁸ Newton A. M. Barbosa, *São Bernardo, a Verdadeira Terra Mãe dos Paulistas: subsídios para o estudo de sua história*. p. 15.

O apoio, de definitiva significância junto à alta esfera dos poderes estadual e federal, terminou por resultar em dispositivo do Decreto-lei 14.334, de 30 de Novembro de 1944, criando o município de São Bernardo do Campo, assim noticiado pelo jornal *Borda do Campo*, em primeira página do dia 10 de dezembro de 1944:

“No dia 1º de Janeiro de 1945, instala-se solenemente o município de São Bernardo do Campo, compreendendo o antigo território do Distrito de São Bernardo, que fazia parte integrante do nosso município de Santo André.

(...) o município de Santo André sofre um desmembramento de 440 quilômetros quadrados de sua área territorial, que era de 817 km² em toda a sua extensão. Dos 440 km² de São Bernardo, 160,5 quilômetros quadrados estão cobertos de água o que constituem os grandes lagos da Light and Power, denominados reservatórios de Rio Grande e Jurubatuba.

São Bernardo possui 1393 prédios no perímetro urbano e 1400 no perímetro rural.

Dos 440799 metros de estradas de rodagem do município, 240000 estão compreendidas no perímetro distrital de São Bernardo.

O orçamento financeiro para 1945, acusa Cr\$ 10000000,00 de receita para o município, concorrendo para este cômputo São Bernardo com Cr\$ 808000,00 contra uma despesa de Cr\$ 414880,00.

O recenseamento de 1940 acusa uma população de 90726 habitantes para o município de Santo André, figurando o distrito de S. Bernardo com 11751 almas.

O Município de São Bernardo do Campo que será instalado solenemente no dia 1º de Janeiro de 1945, divide com Santo André pelo ribeirão dos Meninos (...),

O nosso jornal primou por combater esse desmembramento que vinha enfraquecer a importância geral do nosso município de Santo André. Mas agora, ante os fatos consumados, só nos resta manter sincera e cordialmente a política de boa vizinhança e augurar aos seus laboriosos e dignos habitantes toda a sorte de prosperidade para o engrandecimento de S. Paulo e maior glória do Brasil.”

Wallace Cochrane Simonsen seria o primeiro prefeito do município de São Bernardo do Campo. A política interna da região concernente ao recém-criado município de São Bernardo do Campo acompanharia de maneira mais próxima, a partir dali, as circunstâncias e os processos nacionais.

3.2. O Rescaldo Pós-Emancipação: O Período 1945 – 1951

3.2.1. Administração Wallace Simonsen (1945 – 1947)

Com a insuficiência do capital doméstico da indústria pesada, a internacionalização do capital provida pelas empresas multinacionais apresentou-se como alternativa à promoção de políticas desenvolvimentistas, já expressas em linhas gerais em projetos como o da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1946) e SALTE (1947). A ocupação desse espaço, acreditava-se, resultaria no crescimento e modernização da própria indústria doméstica.

O capital externo mapearia rapidamente os sítios mais próprios à instalação de

infra-estrutura. Tal propriedade se daria por eventuais bases já existentes de projetos de infra-estrutura implantados ou em estágio avançado de implantação. A localização geográfica seria muito importante no sentido de favorecer o custo de oportunidade de estabelecimento dessa infra-estrutura. A comunicação secular do ABC paulista com a Capital do Estado e o Porto de Santos, parece ter sido o determinante da decisão de investimento.

A posição geográfica estratégica entre o Porto de Santos e a cidade de São Paulo, então incrementada pelo início das operações do primeiro trecho da Rodovia Anchieta (1947); a criação de outras externalidades por meio de políticas públicas como a expansão da rede elétrica e telefônica, além do aproveitamento do manancial de água potável da Represa Billings, foram algumas das razões de cunho infra-estrutural para que se apresentasse São Bernardo do Campo como uma cidade a ser favorecida ao sediar a indústria mecânica e montadora, grande consumidora desses recursos. A saber, existiriam outros fatores mais ligados à construção de uma estabilidade administrativa local no município entre os anos 1945-1951.

O desenvolvimento industrial em expansão no período entre 1930 e o final da Segunda Guerra Mundial foi sentido de maneira especialmente intensa na região do ABC, onde se instalaram algumas das maiores fábricas novas do Brasil. O emprego industrial, que era de 6.000 em 1930, cresceu para 15.000 em 1937, para 18.000 em 1938 e para 22.000 em 1940¹²⁹. Em 1950, 46.000 operários estavam empregados no ABC, em algumas das unidades industriais mais modernas e mais altamente concentradas do país. A população regional, que era de 25.000 habitantes em 1920, aumentou para 60.000 em 1934, 90.000 em 1940 e 216.000 em 1950¹³⁰.

Um dos fatos considerados pela Sociedade de Amigos de São Bernardo para questionar a primazia dada a Santo André na reforma administrativa outorgada logo após a instituição do Estado Novo, foi a perspectiva de construção de uma rodovia, a Via Anchieta, a fim de compensar o impacto da ferrovia que dera argumentos ao Decreto de 1938. O próprio DER – Departamento de Estradas de Rodagem, considerava a ferrovia “obsoleta”, e o setor técnico de obras tanto federal quanto estadual já planejava a construção de um caminho alternativo tanto à mesma, quanto ao

¹²⁹ Segundo John French, *O ABC dos Operários*, p. 78.

¹³⁰ Estimativas segundo censos do IBGE.

também “obsoleto” Caminho do Mar, trilha macadamizada, que ligavam São Paulo a Santos¹³¹.

A revitalização do setor de transporte, que modificaria a estrutura sócio-econômica regional, já fora prevista em 1935, por meio de decreto¹³²:

“(...)Art. 1º. – Fica o poder Executivo autorizado a construir e pavimentar com os recursos que obtiver mediante financiamento, uma nova rodovia entre São Paulo e Santos, de acordo com o traçado e as condições técnicas que forem julgadas mais convenientes. (...)”

Os estudos, iniciados na década de 1920, tiveram prosseguimento. Vinte e dois dos cinquenta e oito relatórios que foram lançados pelo Departamento de Estradas de Rodagem, entre 1939 e 1946, abordaram diversos aspectos da construção da rodovia, desde os cálculos de terraplenagem e colocação dos muros de arrimo¹³³ até a construção de obras de arte no trajeto¹³⁴.

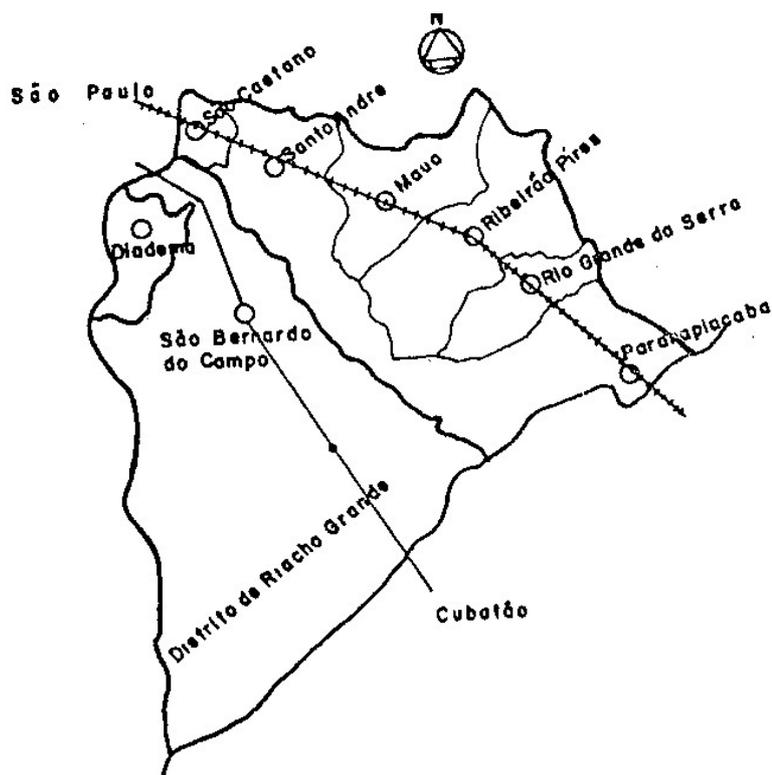
¹³¹ Engenheiro Paulo Dutra da Silva, *Via Anchieta*, p. 11-12.

¹³² Decreto no. 7.162, de 24/05/1935.

¹³³ Departamento de Estradas de Rodagem, *Resultado das concorrências de terraplenagem nas vias Anchieta e Anhanguera*, janeiro de 1941.

¹³⁴ Engenheiro Oscar Costa (DER), *Obras de Arte na via Anchieta*.

FIGURA 3.2. – Rodovia Anchieta e Ferrovia Santos-Jundiaí (trecho), em 1947



Fonte: Serviço de Memória – Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo

Uma observação mais próxima do traçado da Rodovia Anchieta aponta para a influência da capital do Estado sobre o projeto. O trajeto evitaria a região industrializada e mesmo urbanizada de São Bernardo, qual fosse à época o Distrito de Santo André, para o qual o Estado julgava suficiente a Estrada do Mar, ou Caminho do Mar, construída em 1926. Havia apenas três acessos da rodovia para o município; um para Santo André e outros dois a São Bernardo. Os demais distritos foram ignorados e sujeitos ao sucateamento progressivo da ferrovia, conforme visto na figura 3.2.

A instalação da Rodovia Anchieta deu-se em 1947¹³⁵ e a pista, como previsto no projeto, cruza o território da cidade de São Bernardo do Campo. A existência de apenas três viadutos de acesso ao ABC assemelharia o funcionamento da rodovia à antiga ferrovia. Segundo Pedro R. C. Blum:

¹³⁵ 22/04/1947, segundo Engenheiro Paulo Dutra da Silva, *Via Anchieta*, p. 16.

“Por constituir-se de auto estrada, praticamente sem acessos em seu percurso senão pelos três trevos de passagem afastados apenas alguns quilômetros uns dos outros, a Via Anchieta passa a comportar-se nos mesmos moldes da ferrovia, onde as estações são agora substituídas por viadutos limitando, a exemplo daquela, a interação entre os segmentos estimulados pelas passagens, bem como entre as duas ‘fatias’ em que divide a cidade no seu sentido longitudinal norte-sul. Essa verdadeira muralha não permite, nos anos que se seguem, que o lado oeste da cidade se desenvolva de forma organizada – exceção aos entornos das passagens – gerando bolsões de elevada precariedade e dispersão naquela região¹³⁶”.

De fato, tais bolsões de elevada precariedade e dispersão há muito já existiam, independentemente da rodovia. O distrito de São Bernardo, em verdade, era um agrupamento de doze ruas mais ou menos centrais, que desembocavam na única via pavimentada, a Rua Marechal Deodoro. Entre essas ruas, entrecortavam-se pequenas vielas anônimas, nas quais se dispunham as casas, dando a configuração do centro urbano.

Em 1945, São Bernardo do Campo contava 13.453 habitantes, contra 93.132 de Santo André e 1.465.569 de São Paulo¹³⁷. Existia uma única rua pavimentada, a Rua Marechal Deodoro. Existia um único logradouro ajardinado. Dos 70 logradouros de São Bernardo do Campo, 67 eram beneficiados pelo serviço de limpeza e remoção do lixo domiciliar, contra 2.673 de São Paulo e 202 de Santo André. A coleta era realizada por dois veículos, de tração animal, e empregava oito pessoas. O Sindicato da Indústria de Marcenaria de São Bernardo do Campo contava 25 associados. A cooperativa de consumo de trabalhadores de Santo André, que abastecia os trabalhadores de São Bernardo do Campo desde 1942, contava 1.387 associados. Funcionavam duas escolas municipais, com 27 cadeiras, dentre quatorze grupos escolares primários¹³⁸. Existiam três associações culturais no município, nas quais predominava o fisiculturismo.

¹³⁶ Pedro R. C. Blum, *São Bernardo do Campo, um exemplo de desenvolvimento condicionado por variáveis externas*, pp. 96-7.

¹³⁷ *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo*, 1945.

¹³⁸ Tais números são de magnitude dez vezes inferior a Santo André e cem vezes inferior a São Paulo.

Durante o ano, houve 251 sessões cinematográficas no único cinema de São Bernardo do Campo, o Cine S. Bernardo, com 103.325 espectadores¹³⁹.

Duas empresas de ônibus operavam em São Bernardo do Campo nessa época: (1) a Empresa de Autoviação São Bernardo Ltda., com as linhas São Bernardo do Campo – São Paulo (percorrendo, com 16 veículos, um trajeto de 22 quilômetros), e Rio Grande da Serra – São Paulo (percorrendo, com três veículos, um trajeto de 33 quilômetros), transportando 798.247 pessoas por ano; e (2) a Setti e Tosi Ltda., com a linha São Bernardo do Campo – Santo André, transportando, com 16 veículos, 100.179 pessoas ao ano, por um trajeto de nove quilômetros¹⁴⁰.

Contavam-se 1.440 prédios no município, todos térreos. O movimento dos tabelionatos acusava 202 escrituras de compra e venda mobiliár, somando a quantia de Cr\$ 3.672.435,00¹⁴¹. O único banco existente era uma filial do Banco Noroeste, localizado no maior prédio da cidade, na Rua Marechal Deodoro.

A guerra trouxera uma crise de abastecimento tal que as atividades agrícolas de subsistência ganharam sobrevida mesmo na região central da Vila de São Bernardo. Gêneros alimentícios que passavam por elaboração mínima, como carne enlatada, davam espaço à fonte protéica de pequenas granjas, criadas pelos próprios moradores. Os quintais muitas vezes cumpriam o papel de garantir a refeição dos habitantes do distrito de São Bernardo. Os preços máximos e mínimos de alguns produtos à venda em São Paulo e Santo André (município do qual fazia parte São Bernardo até 1944) podem ser observados na tabela a seguir:

¹³⁹ Número 15 vezes menor do que Santo André.

¹⁴⁰ Estimou-se um número médio de passageiros por carro ao dia para as empresas de ônibus. A Empresa Setti-Tosi teve um número médio de 17,56 passageiros/carro.dia, e a Empresa de Autoviação São Bernardo obteve uma média de 115 passageiros/carro.dia. Estipulando-se um número médio de oito viagens de ida e volta dos ônibus por dia, tem-se, respectivamente, 2, 19 e 14, 37 passageiros por viagem. Tal nos permite lançar a seguinte especulação: o transporte dos trabalhadores que residiam no ainda incipiente ABC Paulista e trabalhavam em São Paulo já se dava em condições precárias na época.

¹⁴¹ Mais uma vez, compare-se os valores presentes com os de Santo André: 280 escrituras, somando Cr\$ 5.166.585,00.

TABELA 3.2. CUSTO DE VIDA EM SANTO ANDRÉ E SÃO PAULO (1944)

Gênero	Santo André		São Paulo	
	Valor (Cr\$)		Valor (Cr\$)	
	Máximo	Mínimo	Máximo	mínimo
Açúcar (kg)	2,50	2,40	2,80	2,40
Arroz (kg)	3,50	2,50	4,20	4,80
Banha (kg)	10,00	8,50	9,00	8,50
Batata-Inglesa (kg)	4,00	2,80	3,00	2,00
Café (kg)	7,40	7,20	7,50	7,20
Carne (kg)	7,00	3,50	6,00	3,50
Charque (kg)	13,00	9,00	9,20	9,20
Farinha de Mandioca (kg)	1,50	1,20	2,00	1,50
Farinha de Milho (kg)	2,50	1,50	3,00	2,50
Feijão (kg)	3,00	2,00	2,50	2,00
Leite (l)	2,40	1,80	1,90	1,60
Manteiga (kg)	25,00	18,00	26,00	24,00
Ovos (dúzia)	9,00	7,00	8,00	5,00
Pão (kg)	2,80	2,40	2,80	2,50
Peixe Fresco (kg)	20,00	15,00	n/d	n/d
Sal (kg)	4,00	1,00	1,60	1,60

Fonte: Anuário Estatístico do Estado de S. Paulo, 1945

A média dos preços máximos e mínimos dos dois municípios revela uma posição desfavorável para Santo André: no município, os preços eram 6,22% mais caros, em média, do que os praticados em São Paulo. Gêneros como açúcar, arroz, farinhas de mandioca e de milho apresentavam-se mais baratos no município do qual São Bernardo fazia parte; por outro lado, São Paulo oferecia à população carne, charque, batata, ovos e banha a preços médios menores. Tal situação parece ter prolongado a cultura de subsistência mesmo na zona central da Vila de São Bernardo.

Uma amostra dos salários pagos aos trabalhadores de diversas atividades na Vila de São Bernardo, em 1945, apresenta o seguinte quadro:

TABELA 3.3. Salários em São Bernardo do Campo e São Paulo (1945)

Atividade (sem sustento)	S. B. Do Campo	São Paulo
	Valor (Cr\$)	Valor (Cr\$)
Administrador (*)	1.000,00	n/d
Ajudante de Motorista	20,00	18,00
Arador	25,00	20,00
Carpinteiro	35,00	30,00
Carpinteiro	35,00	n/d
Carreiro ou Carroceiro	20,00	18,00
Colono ou Agregado	20,00	n/d
Ferreiro	35,00	36,00
Guarda – Livros (*)	1.000,00	n/d
Lenhador	35,00	24,00
Motorista	35,00	25,00
Pedreiro	35,00	40,00
Servente de Pedreiro	25,00	24,00
Tirador de Leite	15,00	18,00
Trabalhador de Enxada		
Criança	8,00	n/d
Homem	20,00	20,00
Mulher	15,00	15,00
Tratador de Animais	25,00	18,00
Tropeiro	35,00	n/d
Vaqueiro	25,00	15,00

Fonte: Anuário Estatístico do Estado de S. Paulo, 1945

OBS: Salários diários, exceto (*) para o caso dos mensalistas

A diferença média entre os salários observados favorece São Bernardo do Campo em relação a São Paulo em 11%. Tal pode se justificar pela reduzida oferta de mão-de-obra¹⁴², derivada da economia de auto-abastecimento engendrada pelo município.

A emancipação de Santo André, em 1945, não traria consigo mudanças significativas imediatas no perfil econômico-urbano de São Bernardo do Campo. Wallace Simonsen, expoente do movimento separatista, assumira a direção de um antigo distrito que fora destituído da posição de sede, e promovido a município, em menos de oito anos. Observa-se que não havia então, como hoje não há, um critério

¹⁴² Segundo o Censo Demográfico do Estado de São Paulo (1950), da FIBGE, a população economicamente ativa de São Bernardo do Campo, em 1950, seria de 11.363. Se em Santo André, a população economicamente ativa partiu de 34.131, em 1940, para 86.790, em 1950, é plausível estimar-se uma população próxima de 7.000 indivíduos economicamente ativos para 1945, e 4.000 para 1940, em São Bernardo.

objetivo para a transformação de um distrito em município, como, por exemplo, indicadores econômicos e sociais. O critério era e é basicamente político.

Se Wallace Simonsen representara papel essencial no processo de emancipação, seu papel na Prefeitura seria quase nulo. Após uma cerimônia de posse coberta de pompa¹⁴³, cabia a tarefa diária da administração municipal ao novo prefeito, recém-filiado ao Partido Social Democrático, o P.S.D.

São Bernardo do Campo começaria do zero. Simonsen recebera o prédio da antiga subprefeitura municipal destituído até dos móveis, levados pelos andreenses¹⁴⁴. Cabia-lhe organizar o serviço burocrático da Prefeitura, e alocar os recursos das primeiras receitas nos serviços municipais.

Assim, com um corpo administrativo de três estamentos (Prefeito-interventor, assessor e servidores), composto de 13 pessoas¹⁴⁵, Simonsen empreenderia as seguintes obras: (a) instalação da primeira caixa d' água do município; (b) ampliação da rede de água e esgoto; (c) criação da Garagem Municipal; e (d) ampliação do serviço de retirada de lixo.

Além da receita oriunda da arrecadação de impostos, multas e serviços urbanos, apareceriam várias doações das fábricas de móveis, de tecidos, do comércio e da população, representadas tanto em espécie, quanto em terrenos. O próprio Simonsen doara o terreno para a construção da caixa d' água, localizada no bairro Nova Petrópolis. Para a abertura, alargamento e aplainamento das vielas do município, para sua posterior pavimentação, Simonsen comprara um trator, de marca Allis-Chambers, equipado com uma lâmina deficiente, e logo apelidado pela população como “corta-salame¹⁴⁶”. Não é difícil inferir o motivo pelo qual a condição dos logradouros em São Bernardo do

¹⁴³ Um busto de bronze de Simonsen chegou a ser esculpido durante as circunstâncias da emancipação, o qual, mais tarde foi instalado na praça Lauro Gomes, segundo Atílio Pessotti, *Vila de São Bernardo*, página 106.

¹⁴⁴ Segundo Atílio Pessotti, *Vila de São Bernardo*, p. 108.

¹⁴⁵ Luiz Zenha Guimarães (assessor), Luiz Baumann do Nascimento; Hermínia Raghianti, José Guilherme Vieira, Benedito Ribeiro, Albertino Pinotti, Antonio Pasin, Elzo Tosi, Waldemar Margonari, João Silvério da Silva, Hugo Afonso Bassani, Pedro Baptista Vieira, além do próprio Simonsen.

¹⁴⁶ Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, *Série Documentos Históricos*, “As Realizações de Cada Prefeito”.

Campo não sofre qualquer alteração entre os Anuários Estatísticos de 1945, 1946 e 1947, a não ser pelo aumento da categoria de logradouros ajardinados de um para oito¹⁴⁷. O serviço de retirada de lixo domiciliar também não se alteraria, a não ser por uma baixa em um dos veículos de transporte dos detritos, deixando a coleta praticada nos mesmos 67 logradouros por oito funcionários, sob a responsabilidade de apenas um veículo, movido a tração animal.

Embora São Bernardo do Campo fosse menos urbanizada do que outras regiões do ABC, seus 18.000 habitantes também sofreram com o mercado negro e com a escassez de produtos essenciais. Faltavam gêneros alimentícios, bens de consumo e combustíveis derivados do alto refino de petróleo, como a gasolina e o querosene. A Prefeitura era responsável por controlar o abastecimento dos armazéns e mercados, impedindo que surgissem focos de mercados paralelos. Tal responsabilidade era simplesmente olvidada por esta, deixando a população à mercê das circunstâncias da escassez.

A crise de abastecimento teve conseqüências sociais graves na região. Depredações e saques tornaram-se quase tão comuns quanto o racionamento e a sonegação do fornecimento de víveres em preço que não fosse aviltado com água.

Nesse ambiente, surgem lideranças que atendem à população faminta de abastecimento e justiça. Foi o caso de Tereza Delta, figura que teria influência crucial nos eventos políticos de São Bernardo do Campo entre 1945 e 1960.

Nascida na Capital do estado, Delta viria a São Bernardo em 1943, para ali abrir um instituto de beleza. Sua personalidade forte transformou-a numa espécie de líder comunitária local do bairro Baeta Neves (na época conhecido como *Risca Faca*). Tereza Delta, entre outras atividades, arbitrou querelas particulares, prescreveu normas, remédios e procedimentos em pequenas causas locais, apadrinhou crianças e casamentos, adquirindo legitimidade política, por conferir uma espécie de assistencialismo a uma das mais pobres populações de um bairro há muito esquecido pelo poder público. Em 05 de agosto de 1946¹⁴⁸, Delta liderou uma passeata de protesto

¹⁴⁷ *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo*, 1947.

¹⁴⁸ Segundo John D. French, *O ABC dos Operários*, página 199.

até a Prefeitura Municipal. Carlos Laranjeira consegue conferir uma interessante dramaticidade ao episódio¹⁴⁹:

“(...)no início do governo Wallace Simonsen, Tereza liderou manifestação de trabalhadores e donas-de-casa pelas ruas. Na porta da Prefeitura, ela foi barrada pelo delegado de polícia Lúcio Vieira, que lhe perguntou:

- *Que levante é esse?*
- *É a fome.*
- *Quem é o “cabeça”?*
- *Sou eu mesma.*

Com um exemplar da Constituição na mão, a autoridade policial leu trechos, procurando demonstrar a ilegalidade do movimento. Ao término da leitura, que os manifestantes ouviram pacientemente, Tereza dirige-se a eles e pergunta:

- *Como é, meu povo, escolha: o delegado ou a Tereza?*
- *Tereza, Tereza”.*

Wallace Simonsen, diante do conflito iminente, recebeu uma comissão de membros dos manifestantes, estipulando a condição de que a passeata fosse dissolvida. Na reunião, Simonsen teria alegado que o problema da escassez e do mercado paralelo estava fora de seu alcance, ao mesmo tempo em que teria desautorizado a comissão, questionando sua representatividade¹⁵⁰. Uma multidão concentrou-se no centro de São Bernardo do Campo, começando a exigir que os lojistas locais disponibilizassem seus estoques ao preço oficial. Estes, intimidados e cientes de que o poder público era tão capaz de protegê-los da multidão na atual circunstância quanto o contrário na circunstância anterior, cederam e colocaram sal, óleo, pão, carne, açúcar e outros gêneros outrora indisponíveis à venda.

¹⁴⁹ Carlos Laranjeira, *Lauro Gomes, Poder e Riqueza*, página 70. Laranjeira diz que o evento se deu em 1944, mas John French atesta a data de 05 de agosto, fazendo referência ao periódico paulista *Hoje*, em edições dos dias 06 e 07 de agosto de 1946.

¹⁵⁰ John D. French, *O ABC dos Operários*, página 199.

Era uma pequena vitória de um grande grupo, recém-chegado à cidade. Com a construção da Rodovia Anchieta, vieram milhares de migrantes de outras regiões do país, para trabalhar nas obras da pista, espalhando-se em precários acampamentos ao longo do trajeto. Vindos de longe, em sua maioria de Minas Gerais e do Nordeste, de onde eram recrutados pelo Departamento de Estradas de Rodagem (D.E.R.), estes novos moradores de São Bernardo do Campo não eram tratados devidamente pelo poder público. Tereza Delta catalisava a insatisfação desses novos cidadãos e obrigava a antiga elite de São Bernardo a considerar um universo maior de variáveis em suas políticas, em que coubesse a figura dessa líder comunitária.

Mas o que era apenas uma inferência necessária à elite política de São Bernardo, passara a níveis mais concretos em esferas políticas menos restritas. Adhemar de Barros percebera o potencial existente em Tereza Delta, oferecendo o apoio institucional que o conservadorismo da pequena elite dirigente de São Bernardo lhe tinha negado. Em 1946, Delta fortalece as bases locais do novo partido de Adhemar, o Partido Social Progressista (P. S. P.), pelo qual este sai como candidato a governador, nas eleições de 19 de janeiro de 1947. A liderança de Tereza Delta anulou a influência que a Igreja teria sobre o eleitorado, na questão da aliança realizada pelo P. S. P. com o P. C. B., dando a vitória a Adhemar em São Bernardo do Campo.

Eleito governador, Adhemar de Barros resolve indicar Tereza Delta para a Prefeitura, afastando Wallace Simonsen. Desgostoso com o informe de seu afastamento, Simonsen assina um último decreto em 19 de março de 1947 e deixa as obrigações da Prefeitura Municipal sob os cuidados de seu assessor, Luiz Zenha Guimarães, que mantém a rotina administrativa estabelecida por Simonsen até a entrega do cargo a Tereza Delta, em 10 de abril de 1947.

3.2.2. Administração Tereza Delta (1947)

Tereza Delta governaria o município durante as eleições municipais, entregando a Prefeitura ao vencedor destas em 1948. Nos poucos meses em que estaria à cabeça da Prefeitura Municipal, daria início à construção do grupo escolar de Vila Conceição, no distrito de Diadema; adquiriria caminhões e máquinas para os serviços urbanos de abertura e pavimentação de ruas e iniciaria uma campanha de arrecadação de fundos e materiais para a construção do que seria o futuro Hospital Anchieta.

A mortalidade infantil era um dos inúmeros problemas derivados dessa primeira fase de arranque econômico da cidade. São Bernardo do Campo apresentou taxas superiores a cem para mil entre 1943 e 1947¹⁵¹. As principais causas eram diarreia, enterite e doenças do aparelho respiratório, que juntas, compunham mais da metade do total. Urgia, portanto, promover o aparelhamento não só das ruas e logradouros, mas também do atendimento público de saúde e saneamento básico.

As eleições de 1947 não dariam a Tereza Delta apenas a vitória de seu candidato, o médico José Fornari¹⁵², como também a maioria absoluta ao P. S. P. na Câmara Municipal¹⁵³, que a indicaria para a Presidência do Legislativo em 1948. Na composição das bancadas, percebe-se a escolha realizada pelo clã político tradicional de São Bernardo. Osvaldo Haeser, Luiz Cione Castro, Danilo Bicudo, Paulo Meloni, João Éboli, Jairo Alves da Silva, Antonio Miolaro e Adolfo Zoboli compunham a bancada do P. S. P., juntamente com a própria Tereza Delta¹⁵⁴. Os auto-intitulados “filhos de São Bernardo” teriam à sua disposição apenas quatro vagas, ocupadas por Armando Setti, Attilio Zoboli, Diósnio Machado e Peri Ronchetti¹⁵⁵, todos ex-partícipes da Sociedade Amigos de São Bernardo. Tereza Delta dispunha, portanto, da maioria absoluta para dirigir os trabalhos da casa.

¹⁵¹ *Anuários Estatísticos do Estado de São Paulo*, 1943, 1944, 1945 e 1947.

¹⁵² José Fornari elegeu-se com 1.607 dos 2.989 votos inscritos.

¹⁵³ Nas eleições municipais para o legislativo, Delta recebeu mais de 40% dos 1.604 votos dados ao P. S. P. Atrelados à expressiva votação da candidata, elegeram-se outros oito vereadores do mesmo partido. Os demais partidos conseguiriam eleger quatro vereadores.

¹⁵⁴ Um ex-investigador de polícia, dois estudantes, um médico, um pequeno comerciante, e dois pequenos industriais faziam companhia a Delta na bancada governista.

¹⁵⁵ Logo no início do mandato, Ronchetti cedeu espaço a Attilio Miéle, do mesmo grupo político.

3.2.3. Administração José Fornari (1948 - 1951)

Embora minoritário, o grupo de apoio à bancada de oposição a Tereza Delta na Câmara Municipal teria significativa participação no processo. Pode-se dizer até que, dotado de maior experiência com a burocracia do trabalho legislativo e coesão de interesses, este era homogêneo, e conseguiria não só truncar as deliberações da bancada “terezista”, como cooptar membros dela para seus intuitos, como ainda promover a ruptura do prefeito com a presidente da Câmara. Um exemplo do funcionamento dos métodos da bancada minoritária pode ser depreendido da elipse que Atílio Pessoti faz em uma narrativa do cotidiano da Câmara:

“[Adolfo Zoboli](...) Numa reunião, para atingir Armando Setti, que liderava a oposição, dirigiu ataques à família Setti, surpreendendo todos os conterrâneos presentes, sabendo-se que essa família, tanto na política como no setor industrial, sempre teve destacada atuação.

Um terezista, entusiasmado, aproximou-se de mim, deu-me uma cotovelada de leve e segredou-me no ouvido:

- Agora é que vão sair as verdades!...

O recinto, em suspense, aguardava violenta réplica de Armando Setti. Entretanto, demonstrando serenidade, ele ouviu-o atentamente e, ao final, levantou-se e disse simplesmente:

- Na próxima reunião eu darei resposta a V. Excia.

Mas, na reunião seguinte, diante de grande expectativa geral, era ainda o nosso sincero Adolfo Zoboli que tomara a palavra e pedia desculpas à família Setti, alegando que havia feito acusações inverídicas.

Armando Setti agradeceu. O líder [da bancada de situação], Danilo Bicudo, com aquela sua classe, levantou-se e felicitou a ambos, dizendo que se congratulava pelo modo feliz com que havia sido encerrado o expediente.

Logo, Osvaldo Haeser, que também havia feito acusações aos políticos locais, especialmente à família Setti, durante a campanha eleitoral, disse que também havia sido mal informado a respeito e pedia que se desse o nome de Ítalo Setti a uma rua da cidade, em homenagem a seus serviços prestados à comunidade. A indicação foi plenamente aprovada¹⁵⁶”.

A própria posse do prefeito eleito, José Fornari, seria tumultuada na primeira sessão da Câmara Municipal, pelo vereador Armando Setti, pela acusação de “demagogia¹⁵⁷”.

Mas a figura do prefeito estaria longe de ser sobrepujada tanto pela interferência de Tereza Delta, quanto pelas obstruções da bancada encabeçada por Setti.

Uma das primeiras medidas de Fornari consistiu em ampliar o serviço público municipal. Criaram-se, abaixo da Prefeitura os seguintes órgãos: (1) Seção de Contadoria e Finanças; (2) Seção de Secretaria e Expediente; (3) Seção de Obras e Serviços Municipais; (4) Procuradoria Geral; e (5) Seção de Aferição de Pesos e Medidas. Abaixo dos referidos órgãos, dispuseram-se diversos serviços, dos quais destacaram-se os Serviços Urbanos, que se ocupavam da instalação de postes de luz e pontos de eletricidade à organização e gerenciamento do Armazém municipal.

Assim, José Fornari atuaria de maneira extensiva a todo o município. Os números educacionais no início do governo eram ínfimos: cinco escolas singulares (ou primárias), com menos de 500 matrículas efetivas, distribuídas entre Estado, Município e Particulares¹⁵⁸. Diante de tal situação o prefeito lançaria um plano emergencial de construção de salas precárias nos bairros de Vila Baeta Neves, Vila Gonçalves, Vila Caminho do Mar, Vila Mussolini, Vila Nogueira¹⁵⁹ e Vila Luiz Casa. Nas estatísticas do

¹⁵⁶ Attilio Pessoti, *Vila de São Bernardo*, p. 110-111.

¹⁵⁷ Câmara Municipal de São Bernardo do Campo, Ata de 01 de janeiro de 1948. O discurso de Fornari desapareceu dos autos do dia, no que parece ser o primeiro conflito direto de Armando Setti com Tereza Delta: Setti aparece na ata como um tumultuador, e seu grupo, presente também no serviço burocrático da Prefeitura, desaparece com o discurso de Fornari.

¹⁵⁸ *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo*, 1945.

¹⁵⁹ A qual seria, em 1959, o município de Diadema.

Estado, os números melhoraram: seriam, em 1948, vinte e cinco “unidades”, com 64 docentes, e o mesmo número de turmas, num total de 2.490 matrículas efetivas. A prática de Fornari parecia adequar-se às diretrizes do governo estadual, que centrava sua atuação na expansão física do ensino primário¹⁶⁰.

As melhorias no centro urbano teriam continuidade. O centenário largo da Matriz seria reformado, e algumas ruas do centro, travessas da Rua Marechal Deodoro, receberiam pavimentação¹⁶¹.

A antiga Guarda Civil, herdada dos tempos distritais, seria substituída pelo primeiro contingente da Polícia Rodoviária Estadual, também em política coadunada com as diretrizes do Estado¹⁶².

As demandas de saúde pública teriam resposta na instalação do primeiro posto de saúde do município, na rua Marechal Deodoro. Dois hospitais teriam sua construção encaminhada: o Hospital Anchieta, e o Hospital São Bernardo, os quais causaram o rompimento do prefeito José Fornari com a presidente da Câmara Tereza Delta, e a dissolução da unidade da bancada majoritária liderada pela vereadora.

A construção de um hospital fora ponto defendido por Tereza Delta durante a campanha eleitoral de 1947, e fazia parte do programa administrativo da Prefeitura. Em 1949, discutia-se na Câmara a aquisição de um terreno para sua construção. A coligação liderada por Armando Setti soube manobrar a oferta e os preços de terrenos disponíveis de modo a expor o grupo majoritário de Tereza Delta à necessidade de negociar com os proprietários de terras da cidade, que confundiam-se com o grupo de Setti. Obstruções sucessivas, e acusações de sobrefaturamento do preço dos terrenos, levantadas pelo grupo de Setti, atrasaram o andamento da construção do que seria o Hospital Anchieta. Concomitantemente, obtinha-se financiamento do Estado para a instalação do Hospital São Bernardo, em palacete de propriedade da família Setti.

O atraso no andamento das obras do Hospital Anchieta, e as suspeitas de favorecimento ilícito deterioraram as relações internas da bancada Terezista. O líder da

¹⁶⁰ Governo do Estado de São Paulo, Secretaria de Economia e Planejamento, *Manifestações da Relação Estado-Urbano no Estado de São Paulo: levantamento sistemático de aspectos da intervenção do governo estadual*. p.40.

¹⁶¹ Seriam pavimentadas: a própria Marechal Deodoro, em trechos mais afastados; a rua São Bernardo; as primeiras quadras da rua Dr. Fláquer; a rua Rio Branco; rua Padre Lustosa e a rua Newton Prado, além do largo da Igreja Matriz.

¹⁶² Governo do Estado de São Paulo, Secretaria de Economia e Planejamento, *Manifestações da Relação Estado-Urbano no Estado de São Paulo: levantamento sistemático de aspectos da intervenção do governo estadual*. p.41.

bancada Osvaldo Haeser seria o primeiro na lista de defecções, passando-se para o grupo de Setti, logo acompanhado por Ricardo Castelo, suplente que assumira ao longo do ano, e Danilo Bicudo, interessado em assumir a presidência da Câmara. A coligação de Setti, somada aos três vereadores, faria a vontade de Bicudo, em reunião fechada, a qual contara com o aval do prefeito. Os terezistas remanescentes não reconheceriam a validade de tal reunião. Houve, então, um cisma na Câmara: Delta e outros cinco vereadores continuariam se reunindo na sede do poder legislativo, enquanto o grupo de Setti e Bicudo passou a reunir-se em outro prédio público. Fornari, rompido politicamente com a vereadora, não reconhece a legitimidade da Câmara presidida por Delta, em apoio a Setti. Por sua vez, as deliberações da câmara de Setti, presidida por Danilo Bicudo, não eram legitimadas pelo grupo de Delta. Como resultado, o prefeito José Fornari administrava o município por decretos.

Os confrontos entre os partidários de Delta e de Setti-Bicudo-Fornari tomaram as ruas. A Delegacia de Ordem Pública e Social mandava semanalmente viaturas para tentar impedir que as diferenças entre os partidários tomassem as vias de fato, sem sucesso. Assim funcionaria a articulação entre Legislativo e Executivo entre o final de 1949 e o ano de 1950.

A reforma administrativa implementada em 1948 seria revista em 1950, com a vinculação dos serviços e seções a apenas quatro grandes setores ligados ao prefeito, a saber: (A) Secretaria Geral; (B) Diretoria da Fazenda; (C) Procuradoria Geral e (D) Seção de Aferição de Pesos e Medidas. Por instrumento dessa nova reforma, a Seção de Obras e Serviços Municipais passaria a vincular-se apenas à Secretaria Geral. Outra decorrência seria a subordinação da Seção de Contabilidade e Finanças à Diretoria da Fazenda. De fato, a revisão da reforma de 1948 veio ajustar a estrutura administrativa da cidade às diretrizes do decreto-lei federal 2.416, de 17 de julho de 1940, que aprovava a codificação das normas orçamentárias e financeiras para os Estados e Municípios. Sozinho na tomada de decisões administrativas, posto que a Câmara bipartida não poderia dar-lhe veto ou mesmo o contradito, Fornari reduzira o número de meios de promoção de políticas públicas de cinco para quatro.

O rompimento com Tereza Delta ampliou a margem de disponibilidade creditícia do prefeito. A despesa nominal orçada para 1950 era três vezes e meia a do ano

anterior¹⁶³. Já a receita nominal percebida crescia a uma taxa aproximada de 20% ao ano¹⁶⁴, sem política de ampliação do resultado operacional¹⁶⁵. A necessidade de tomada de empréstimos junto ao Estado, à União, a outros municípios, como Santo André, e mesmo com o setor privado era imediata. Os prazos de tais empréstimos seriam repassados às administrações posteriores, configurando-se o caso clássico de “saque sobre o futuro”¹⁶⁶.

A propriedade imobiliária no município apresentava poucos registros. Havia 2.643 imóveis, dos quais 2.396 eram residenciais, em 1950¹⁶⁷. Tais números mudariam, no ano seguinte, para 3.173 e 2.853, respectivamente. Havia apenas três prédios, e mesmo poucos sobrados¹⁶⁸.

O consumo de energia elétrica das três principais cidades do ABC paulista em 1950 fornece interessante indício da utilização do potencial hidrelétrico da região para o desenvolvimento urbano e industrial. O consumo de energia elétrica de São Bernardo do Campo não atingia a décima parte do consumo realizado em Santo André:

**Tabela 3.4. CONSUMO DE ENERGIA ELÉTRICA NO
ABC PAULISTA, 1950**

Cidade	Quilowatt.hora
São Bernardo do Campo	16.317.382
Santo André	171.993.970
São Caetano do Sul	121.247.230

Fonte: Anuário Estatístico do Estado de São Paulo, 1950

São Bernardo do Campo sofrera, em dois anos, rápido crescimento do número de indústrias. A supremacia da indústria moveleira já fora superada, ainda que esta consistisse o setor mais expressivo. Em 1950, havia em São Bernardo do Campo 83 indústrias com mais de cinco empregados, contra 118 de São Caetano do Sul e 109 de

¹⁶³ Decretos municipais 42/1948 e 80/1950. Para o ano de 1949, orçou-se uma despesa efetiva de Cr\$ 1.821.600,00. A previsão para 1950 foi de Cr\$ 6.815.920,00. Segundo a *Enciclopédia dos Municípios*, do IBGE (1957), a despesa efetiva de 1950 foi de Cr\$ 5.989.517,00.

¹⁶⁴ Anuário Estatístico do Estado de São Paulo, 1945, 1946, 1947 e 1949.

¹⁶⁵ A única lei que Fornari assinou sobre a receita foi a 85/1949, que concedia (lembre-se: por decreto) isenção de impostos, com exceção do incidente sobre indústrias e profissões, às firmas instaladas. A receita tributária compunha, em 1950, novamente de acordo com a *Enciclopédia dos Municípios* (IBGE), 81,4% da receita total. Assim, a única política relativa à receita municipal buscava exatamente diminuir a capacidade de captação da maior fonte de renda do orçamento.

¹⁶⁶ A calcular-se, para efeito de estimação de renda real, um coeficiente de 0,854115 extraído da diferença do Índice Geral de Preços ao Consumidor em São Paulo (IBGE, *Estatísticas Históricas do Brasil*, página 160) tem-se a previsão de despesas de 1950 a valores de 1949: Cr\$ 5.821.578,00, ou seja, 3,2 vezes a previsão de despesa do ano anterior.

¹⁶⁷ Anuário Estatístico do Estado de São Paulo, 1951.

¹⁶⁸ 65 imóveis com dois pavimentos em 1950 e 88 em 1951.

Santo André. Eram 5.125 empregos diretos, contra 16.085 e 27.957, respectivamente. O valor da produção era de Cr\$ 454.465.000,00, um quinto da produção industrial de São Caetano do Sul e um décimo da andreense. As despesas de consumo eram superiores às de São Caetano do Sul, município dominado por indústrias metalúrgicas, e pouco inferiores às de Santo André. Os dados são do Censo Industrial de 1950:

TABELA 3.5. DADOS INDUSTRIAIS DE SÃO BERNARDO DO CAMPO, 1950

Indústrias	estabelecimentos	Pessoal empregado	Salários (Cr\$ 1000)	despesas de consumo (Cr\$ 1000)	valor da produção (Cr\$ 1000)
extrativas de produtos vegetais	1	5	36,00	n/d	112,00
transformação de minerais não metálicos	21	284	2.670,00	2.038,00	8.704,00
construção e montagem de material de transporte	2	741	12.344,00	108.043,00	171.241,00
Madeira	1	28	515,00	633,00	2.145,00
Mobiliário	41	2.075	41.112,00	60.824,00	122.184,00
Couros, peles e similares	1	22	326,00	3.280,00	3.957,00
químicas e farmacêuticas	2	121	2.043,00	1.316,00	5.692,00
Têxteis	11	1.512	19.727,00	59.481,00	109.792,00
Diversas	3	337	5.857,00	5.824,00	30.638,00
Total	83	5.125	84.630,00	241.439,00	454.465,00

fonte: Anuário Estatístico do Estado de São Paulo, 1950

No ano seguinte, o crescimento seria ainda mais acentuado:

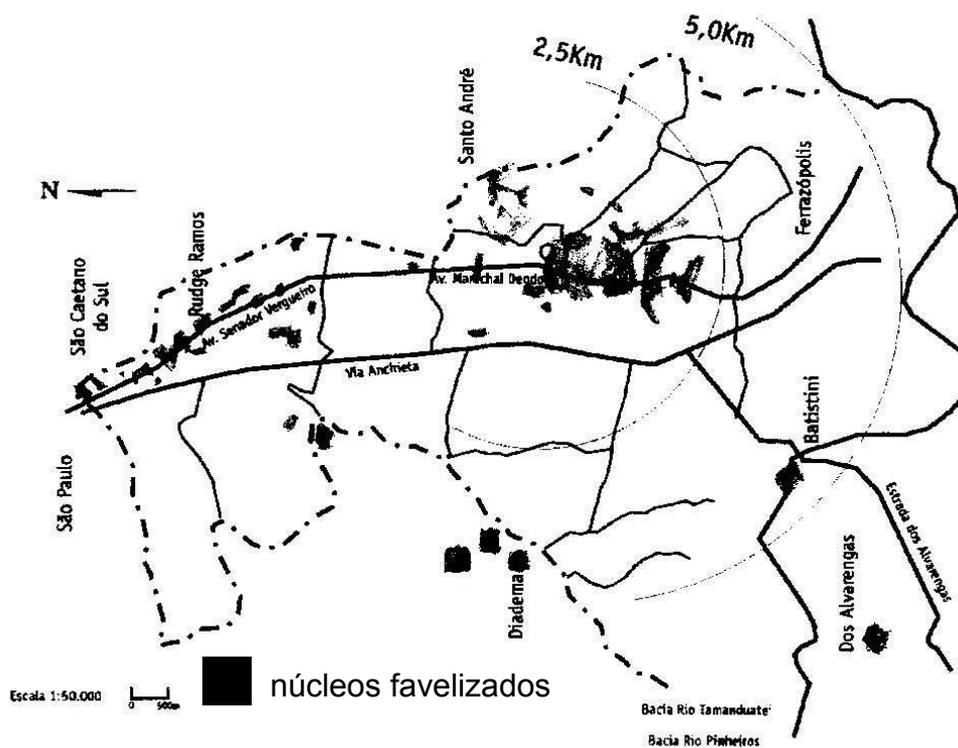
TABELA 3.6. DADOS INDUSTRIAIS DE SÃO BERNARDO DO CAMPO, 1951

Ano	estabelecimentos	operários empregados	salários (Cr\$ 1000)	valor da produção (Cr\$ 1000)
1950	83	4.449	84.630,00	454.465,00
1951	109	5.608	94.542,00	858.456,00

Fonte: Anuário Estatístico do Estado de São Paulo, 1951.

Tamanho crescimento industrial e econômico teve suas conseqüências sociais. Os núcleos de moradias precárias ampliaram-se ao longo do espaço entre a rodovia Anchieta e o “caminho do mar”, composto em São Bernardo pela avenida senador Vergueiro e pela rua Marechal Deodoro¹⁶⁹. Dos antigos acampamentos ao longo da rodovia, os migrantes dispersaram-se por zonas mais próximas do centro da cidade, como se observa na figura a seguir:

FIGURA 3.3. – FAVELAS EM S. BERNARDO DO CAMPO: 1950 - 1960



Fonte: Serviço de Memória – Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo

Os dois principais núcleos favelizados, “D.E.R.” e “Pedreira”, localizavam-se nos pontos extremos percorridos pela Rua Marechal Deodoro no centro da cidade. Tais pontos também faziam contato com as obras da rodovia Anchieta. O prosseguimento das obras da rodovia, e o posterior desenvolvimento da cidade, fariam com que tais núcleos se alastrassem, afastando o centro urbano do contato com a rota do porto de Santos.

A população economicamente ativa do município, em 1950, era de 11.363 habitantes, 39% do total¹⁷⁰. Os setores de comércio e serviços encontravam-se ainda incipientes:

TABELA 3.7. COMÉRCIO E SERVIÇOS EM S. B. DO CAMPO, 1950

Ano	Comércio		Serviços	
	Números absolutos	% na Grande São Paulo	Números absolutos	% na Grande São Paulo
(1) Estabelecimentos	134	0,6	103	0,8
(2) Pessoal Ocupado	280	0,3	213	0,5
(3) (2)/(1)	2	-	2	-
(4) Receita (Cr\$)	51.000	0,1	9.250	0,5
(5) (4)/(1)	381	-	90	-
(6) (4)/(2)	182	-	43	-

Fonte: Sumário de Dados da Grande São Paulo, 1977

A receita orçada para o ano de 1951 era de Cr\$ 6.607.146,00, para uma despesa assim disposta¹⁷¹:

a) Administração geral:	Cr\$ 845.596,00
b) Segurança pública e Assistência social:	Cr\$ 2.203.340,00
c) Educação e Saúde	Cr\$ 609.460,00
d) Serviços de utilidade pública:	Cr\$ 4.304.712,00
TOTAL	Cr\$ 6.607.146,00

As perspectivas para o ano de 1951, no qual ocorreriam novas eleições para o Legislativo e o Executivo, denotavam novo acirramento do conflito existente entre as forças políticas existentes: de um lado, o grupo de Tereza Delta, filiado ao P.S.P., que lançava a candidatura do irmão da vereadora, Edmundo Delta, à Prefeitura; de outro, o

¹⁶⁹ Conforme Marcelo Luiz Correia, *São Bernardo do Campo: descaracterização da paisagem urbano-industrial e a “nova pobreza urbana”*, p. 87 e seguintes.

¹⁷⁰ *Sumário de Dados da Grande São Paulo*, 1977.

¹⁷¹ Segundo o *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo, 1951*, a receita efetiva seria de Cr\$ 8.184.193,00.

grupo de Armando Setti, Peri Ronchetti, Hygino de Lima¹⁷², e dos demais industriais de São Bernardo do Campo, escorados pelo Partido Trabalhista Brasileiro (P. T. B.), lançavam a candidatura de Bôrtolo Basso.

Os recursos dos governistas, ainda que amplos, não pareciam suficientes aos mesmos para assegurar-lhes a vitória sobre Delta, capaz de maior mobilização popular. Mesmo os expurgos da bancada “terezista” e o apoio do prefeito não tiravam do horizonte político da cidade a perspectiva do poder público dividido de maneira fraternal nos anos seguintes. O grupo de industriais locais, antigamente ligado à Sociedade Amigos de São Bernardo, sonda, então, os interesses do governo estadual nas eleições da cidade. O secretário de segurança pública do Estado de São Paulo, Antonio Emygdio de Barros, irmão de Adhemar de Barros, sinaliza a insatisfação do governador do Estado, Lucas Nogueira Garcez, com a política de Delta, e a possibilidade de apoio a um candidato contrário ao próprio P. S. P.: Lauro Gomes de Almeida¹⁷³.

Lauro Gomes era, na época, chefe do departamento jurídico do Frigorífico Wilson, em São Paulo, empresa onde trabalhara durante quase três décadas. Nunca tivera, em 56 anos, qualquer experiência na vida pública. A posse de uma chácara, que freqüentava eventualmente, no bairro dos Meninos, lhe dava a possibilidade de concorrer à Prefeitura da cidade.

Feito o contato, e dada a confirmação de interesse na disputa, Basso foi afastado da disputa no P.T.B. A justificativa, apresentada pelo secretário do partido, Otto Betke, foi a riqueza pessoal de Lauro Gomes, capaz de financiar sozinho a campanha pela Prefeitura. Basso teria aceitado declinar da disputa maior, para concorrer ao recém-criado cargo de vice-prefeito, em troca da responsabilidade de administrar os gastos da campanha eleitoral¹⁷⁴. Uma verba inicial de 500.000 dólares permitiria ao novo candidato do P.T.B., então em viagem pela Europa, algumas regalias, até mesmo a sua ausência na pré-convenção do partido, que lançara sua candidatura. Lauro Gomes seria apresentado ao centro da cidade, a seus correligionários e aos eleitores, a quarenta dias das eleições.

¹⁷² Candidato derrotado por Delta nas eleições de 1947.

¹⁷³ Carlos Laranjeira, *Lauro Gomes, Poder e Riqueza*, p. 72.

¹⁷⁴ Carlos Laranjeira, *idem*, p. 74. Tal relação de troca estendeu-se até os convencionais do P.T.B., os quais, segundo Laranjeira, teriam recebido a promessa de pagamento semanal durante a duração da campanha.

Do outro lado, Tereza Delta acumulava o cargo de Deputada Estadual, eleita em 1950, com 5.390 votos¹⁷⁵, e defendia abertamente a candidatura de seu irmão, Edmundo Delta. Os terezistas estavam há muito em campanha, realizando comícios com periodicidade quase semanal ora no centro da cidade, na rua Marechal Deodoro, ora no bairro Baeta Neves.

Carlos Laranjeira fornece um interessante instantâneo do clima político das vésperas da campanha:

“Em São Bernardo, o P.T.B. faz a inscrição de Lauro e, no Cine Anchieta, realiza a convenção que o oficializa como candidato, na tentativa de recuperar o tempo perdido e alcançar Tereza e seu irmão, que já estão nas praças, persuadindo eleitores, agitando as massas.

Dos dois lados, a linguagem é violenta:

- O leito das ruas de São Bernardo vai virar rios de sangue, se esses bandidos do P.T.B. vierem nos afrontar – adverte a deputada, aos gritos.

Lauro Gomes responde:

- Comigo é assim: para os amigos, pão; para os inimigos, porrada¹⁷⁶”.

Tentando antagonizar com o discurso assistencialista de Edmundo e Tereza Delta, Lauro Gomes apresentou-se como o promotor de uma “modernidade” ao município, representada pela industrialização e urbanização nos moldes das cidades européias e norte-americanas que teria visitado ao longo dos anos. Quando perguntado sobre como traria tamanho progresso à cidade, Lauro Gomes dizia ter “amigos poderosos, que o ajudariam nessa tarefa¹⁷⁷”.

Os recursos do candidato do P.T.B. angariavam-lhe novos aliados tão rápida e prodigamente quanto eram despejados na campanha¹⁷⁸. Sua propaganda fazia uso de matérias pagas em jornais da capital, como a *Gazeta Esportiva*, bem como de anúncios em programas de rádio.

¹⁷⁵ Tereza Delta, além de cumprir o mandato de Deputada Estadual, de 1951 a 1955, ainda atuaria na Assembléia Legislativa como suplente em 1960 e 1961.

¹⁷⁶ Carlos Laranjeira, *Lauro Gomes, Poder e Riqueza*, página 80.

¹⁷⁷ Carlos Laranjeira, op. cit, p. 78.

¹⁷⁸ A quinze dias das eleições, Lauro Gomes faria outro cheque de 500 mil dólares para Bôrtolo Basso.

Lauro Gomes arregimentou oradores; inundou as ruas com panfletos seus e de candidatos a vereador pelo partido; organizou todo um esquema de transporte e alimentação de eleitores, a eles providenciando alojamento, calçados, chapéus, e mesmo o pagamento de diárias. Cumpria disputar o voto de cada um dos 7.321 eleitores inscritos nas 21 seções eleitorais de São Bernardo do Campo.

À última hora, o candidato do P.T.B. ainda teria os apoios manifestos de Wallace Simonsen e José Fornari. O apoio do prefeito ficou explícito em panfleto distribuído nas ruas da cidade a poucos dias das eleições, no qual aparecem tanto a visão clientelista que Fornari herdara de sua origem política com Delta quanto uma síntese do discurso eleitoral utilizado por Lauro Gomes. Note-se que os temas da riqueza pessoal e das relações com empresas multinacionais não eram esquecidos nos debates do processo eleitoral:

Figura 3.4 – Panfleto de Campanha de Lauro



**APELO
AO MEU POVO
DE
SÃO BERNARDO
DO
CAMPO**

Sentir-me-ei pago e satisfeito de todos os sacrifícios e benefícios que fiz ao povo de São Bernardo do Campo, se meu apêlo fôr ouvido e atendido.

Para Prefeito votem no meu Candidato **LAURO GOMES DE ALMEIDA**.

Ele que pela sua capacidade e riqueza, fruto do seu proprio trabalho, foi guindado a alta direção de um dos maiores Frigoríficos do Brasil, será o continuador da minha obra de progresso.

Se meu candidato fôr eleito o povo estará quites comigo.

São Bernardo do Campo, 11 de Outubro de 1951

**JOSÉ FORNARI
PREFEITO MUNICIPAL**

Candidato meu e dos Industriais de São Bernardo do Campo

A capacidade de mobilização popular de Tereza Delta seria discretamente tolhida pelo próprio Antonio Emygdio de Barros, que orientaria ao delegado local de polícia a “neutralidade”, no sentido de evitarem-se brigas e confrontos diretos entre os correligionários. Percebendo-se abandonados pelo adhemarismo, Tereza Delta¹⁷⁹ e seus partidários fizeram o possível e o permitido pela segurança pública nos dias restantes que antecederam o 14 de outubro de 1951.

Um fator que não deve ser excluído na descrição dessa colagem de eventos é a interferência direta que forças estaduais e federais exerciam sobre a política do A.B.C. paulista. Investiam-se tais forças da disposição de eliminar focos atuantes do Partido Comunista Brasileiro (P.C.B.) nessa região da Grande São Paulo. Tal disposição encontra-se manifesta, por exemplo, no presente anonimato de um candidato “socialista” nas eleições de 1947, em São Bernardo do Campo¹⁸⁰. Manifesta-se também no impedimento da posse de candidatos do P.S.T. (em Santo André), no mesmo ano, em virtude da alegação de que tais candidatos seriam “comunistas¹⁸¹”. Portanto, uma opção como a de Antonio Emygdio de Barros quando manifestou apoio à candidatura de Lauro Gomes, bem como a de Tereza Delta ao tangenciar a presença do P.C.B., optando por uma relação quase que direta com Adhemar, não se dão em ambiente neutro, quanto mais indiferente ao nível de consciência da massa trabalhadora da região.

Outro fator que não deve ser deixado à margem dos acontecimentos foi a aparente suspensão da aliança P.S.P./P.T.B. nas eleições municipais de todo o Estado. Longe de representar um dissenso em nível estadual, tal configurou-se expediente das lideranças nacionais dos dois partidos para contornar, entre outras, a candidatura do irmão de Tereza Delta.

¹⁷⁹ Na véspera das eleições, Tereza Delta organizou um comício no qual diria a “origem do dinheiro gasto pelo adversário e mostrar o laçao que ele era” (Carlos Laranjeira, *op. cit.*, p.82). Uma chuva torrencial na hora do comício teria impedido o propósito de Delta.

¹⁸⁰ Segundo a Secretaria de Imprensa da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, em documento de 1993, “*Nenhum jornal da época trouxe o resultado completo e oficial [da eleição de 1947] . Extra-oficialmente, a Justiça Eleitoral diz não o possuir e na Prefeitura de São Bernardo nenhum órgão dispõe de totalização. Falamos com Hygino de Lima, único participante dessa eleição ainda vivo, mas ele não lembra quantos votos teve. (...) O candidato socialista, cujo nome não nos foi possível descobrir, teve poucos votos, segundo Hygino. (...)*”

¹⁸¹ Para descrição mais detalhada de tais eventos, há os livros de Ademir Médici, *9 de novembro de 1947: a vitória dos candidatos de Prestes*. Santo André, Fundo de Cultura do Município de Santo André, 1999, e Cândido Geraldo Vientez. *Reforma Nacional-democrática e Contra-reforma: a política do PCB no coração do ABC paulista, 1956-1964*. Santo André, Fundo de Cultura do Município de Santo André, 1999.

Nas eleições para prefeito de 1951, houve 5.068 eleitores votantes, de um total de 7.321 registrados, representando 69,23% do colégio eleitoral. Lauro Gomes, candidato do P.T.B, obteve 2.592 votos, vencendo por curta margem o candidato do P.S.P., Edmundo Delta, que recebeu 2.476. Bôrtolo Basso elegeu-se vice-prefeito com 2.457 votos. A Câmara Municipal sofreria uma divisão semelhante: oito vereadores do PTB e sete do PSP, que atuariam coligados nas eleições municipais¹⁸²; juntos, receberiam mais de 4.500 votos. O mineiro Lauro Gomes de Almeida seria, assim, o próximo prefeito de São Bernardo do Campo.

¹⁸² Tratava-se de uma coligação P.S.P./P.S.D./P.T.B. A coligação U.D.N./P.R. /P.T.N. recebera apenas 67 votos.

Capítulo 4: Evolução Político-Administrativa de São Bernardo do Campo: 1952 - 1964

4.1. Desenvolvimento com Inversões Externas: O Período 1951 – 1960

4.1.1. Administração Lauro Gomes (1952 – 1955)

No início da década de 1950, a cidade de São Bernardo do Campo contava pouco mais de 30 mil habitantes, predominantemente concentrados na sede municipal, e espalhados pelos Distritos de Paz de Diadema e Riacho Grande¹⁸³.

Eram 3.173 imóveis registrados, dos quais 3.082 de finalidade residencial. Daqueles, 97% eram casas térreas, com 88 sobrados e três prédios. Havia dois núcleos favelizados, a saber: DER e Pedreira, dispostos entre as extremidades da Rua Marechal Deodoro e o trecho paralelo da Rodovia Anchieta.

A agricultura, atividade predominante há pouco menos de vinte anos, entrara em franca decadência. Segundo o *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo*, de 1955, havia 3.867 propriedades agropecuárias, com 71 hectares cultivados, sendo os principais produtos: mandioca mansa, limão, batata-inglesa, pêssego, uva, milho e tomate. Os rebanhos existentes apresentavam 3.800 cabeças de gado suíno e 1.170 de bovino; a produção de leite foi de 400.000 litros. Tal produção não ultrapassava as fronteiras do mercado local.

A atividade que se apresentava como nova força motriz da cidade era a industrial. Das 83 indústrias arroladas em 1950, 41 eram de móveis, e 21 eram de transformação de minerais não-metálicos¹⁸⁴. Tais indústrias empregavam 5.068 pessoas, o que representava quase 50% da população economicamente ativa¹⁸⁵. O comércio e os serviços ainda eram inexpressivos¹⁸⁶. No ano de 1951, o município arrecadara Cr\$ 8.184.193,00, gastando 6.787.501,00, aproximadamente 10% a mais do que no ano anterior.

¹⁸³ O Censo de 1950 apresentou uma população local de 29.295 habitantes, com 15.209 homens e 14.086 mulheres. O Distrito da Sede contava 19.960 habitantes, o Distrito de Diadema contava 1.316, e o Distrito de Riacho Grande contava 357 habitantes.

¹⁸⁴ Predominantemente carvão.

¹⁸⁵ Vide Tabelas anteriores.

¹⁸⁶ Vide Tabela anterior

Em primeiro de janeiro de 1952, Lauro Gomes de Almeida, aos 56 anos, tomava posse como prefeito de uma cidade que se situava, quanto a indicadores demográficos, industriais e de receita, em quarto lugar na Grande São Paulo, atrás da Capital, São Caetano do Sul e Santo André¹⁸⁷. Entre 1948 e 1952, a população praticamente dobrara, de 25 mil a mais de 40 mil habitantes.

Eleito com o apoio velado de um conluio do Governo do Estado com os velhos industriais e proprietários de terras locais, o então novo prefeito da cidade assumiria a tarefa de implementar mudanças no município que, sob a égide de “modernizadoras”, preparariam a infra-estrutura, tanto material ou logística, quanto administrativa, para tornar São Bernardo do Campo o local mais conveniente às multinacionais que lá se estabelecessem.

Novato na política, o autodidata Lauro Gomes trazia consigo vasta experiência como funcionário de carreira do departamento jurídico e administrativo do Frigorífico Wilson, em São Paulo. Bem-visto no alto comando da empresa, exercido da matriz nos EUA, Lauro Gomes viajara várias vezes a esta para aprimorar seus conhecimentos de métodos e técnicas administrativas. Muito da inflexão observada no comportamento e no trato das políticas públicas do município, ao abordar-se o período em que Lauro Gomes sentou-se à cadeira de prefeito, deve-se à forma diferente com que este encarava a tarefa. Até então, os prefeitos anteriores limitavam-se a tomar conhecimento e seguir, de maneira mais ou menos próxima, as diretrizes estaduais e federais para os municípios. Assim o fora de maneira explícita na administração anterior, em que José Fornari seguira à risca o plano administrativo do governador Adhemar de Barros (1947-1950), no tocante à ação conjunta na expansão da rodovia Anchieta, quanto à expansão do ensino primário, das campanhas de saúde pública, e mesmo na estruturação dos serviços públicos, nos moldes das diretrizes expressas no Decreto-lei federal n. 2.416, de 17/07/1940. Lauro Gomes concebia a organização do serviço público como um processo a ser dado nos moldes observados no setor privado.

Assim, Lauro Gomes arregimentaria seus funcionários de confiança, mais próximos ao gabinete da Prefeitura, entre os quadros com os quais trabalhara no Frigorífico Wilson. De lá, traria o jovem advogado Antonio Tito Costa, recém-formado na Faculdade de Direito do Largo São Francisco, para responder por todo o serviço

¹⁸⁷ Anuário Estatístico do Estado de São Paulo, 1951.

jurídico da Prefeitura Municipal. Lauro chamaria também a secretária Rita Zincágua, para organizar o serviço de expediente. Para as funções de planejamento e organização dos serviços urbanos, foi chamado o engenheiro Newton Ataliba Madsen Barbosa. Já o serviço de finanças ficaria a cargo do articulador político da campanha municipal, o petebista Otto Betke¹⁸⁸, com a diretoria de Jaime Franchini. A média de idade dos funcionários de confiança de Lauro Gomes não ultrapassava então os trinta anos.

Houve ampliação do aparelhamento da Prefeitura, que teve alguns de seus serviços de obras descentralizados para o distrito de Rudge Ramos, que também recebeu uma agência municipal.

A Câmara Municipal, em tese majoritariamente favorável ao prefeito, não apresentaria mais do que problemas marginais de operação, postergando um ou outro projeto de lei, de acordo com as circunstâncias políticas vigentes no P.T.B. municipal. Uma resistência à maneira pela qual Lauro Gomes exercia o poder, com uma certa confusão das diferenças existentes entre as relações hierárquicas existentes nos setores público e privado, pode ser apresentada como a razão de alguns dissensos que surgiriam ao longo da administração. Se na Câmara o prefeito não enfrentaria resistência efetiva, a Deputada Estadual Tereza Delta marcaria posição oposta já nos primeiros dias da administração municipal. Uma visão mais crítica do significado da articulação política em São Bernardo do Campo durante a gestão de Lauro Gomes de Almeida vem de sua adversária nas eleições de 1951¹⁸⁹, discursando como deputada na Assembléia Estadual:

"(...) Hoje, Sr. Presidente, o P.T.B. de São Bernardo do Campo não é mais o partido do trabalhador, mas o partido imperialista de São Bernardo do Campo."¹⁹⁰

A crítica à natureza das políticas a serem implementadas no município era bastante clara: estas representavam o "interesse estrangeiro", sobrepondo-se ao "interesse nacional". O P.T.B. era o partido de Getúlio Vargas, legenda que o mesmo levou à presidência, com um discurso de cunho "nacionalista". Mas Tereza Delta não se

¹⁸⁸ A título de curiosidade, a média de idade dos funcionários de confiança de Lauro Gomes não ultrapassava os vinte e cinco anos. O mais velho era Newton Barbosa, com 28 anos.

¹⁸⁹ A eleição para prefeito e vereador ocorreu em 03 de outubro de 1951.

¹⁹⁰ Tereza Delta, discurso na Assembléia Estadual, 04 de outubro de 1951. Tereza fora eleita em 1950 para a Assembléia Estadual.

recuperara - e nunca se recuperaria - do abandono de seu antigo padrinho político, Adhemar de Barros, que mesmo sendo correligionário de Delta no P.R.P. , apoiara a candidatura de Lauro Gomes. Sentindo-se traída por Adhemar, de quem fora cabo eleitoral na região, Delta atribuía à influência do capital estrangeiro as circunstâncias da eleição municipal de 1951. Lauro Gomes seria, nas palavras da adversária política, o defensor e o promotor do desenvolvimento dos interesses desse capital. Na visão de Delta, a associação de Lauro ao capital estrangeiro chegava ao nível pessoal, para quem qualquer circunstância, por menor que fosse, que envolvesse a ação da Prefeitura, incorria em dolo do prefeito. Por exemplo, no episódio de um incidente ocorrido com a polícia do Estado nos limites do município durante a eleição, Tereza Delta aponta a influência de Lauro Gomes. Para Tereza Delta,

"(...) por culpa desse imperialista, por culpa do maior homem que representa o 'trust' da carne em nosso Estado e em nosso país, que é o sr. Lauro Gomes de Almeida, sucedeu, ontem, a maior carnificina na via Anchieta. Porque este cidadão, que é imperialista, fantasiou-se de trabalhista para iludir o verdadeiro trabalhista, para iludir o trabalhador em nossa terra, e que, não tendo coragem de enfrentar o povo como imperialista com o seu dinheiro, requisitou do Sr. Secretário da Segurança Pública uma escolta de cavalaria para garantir a sua pessoa e o seu imperialismo na presença dos trabalhadores.¹⁹¹"

Da fala de Tereza Delta, depreendem-se alguns fatos acerca da situação política de São Bernardo do Campo, a saber: (1) Lauro Gomes era reconhecido como o representante de interesses externos, devido à sua estreita ligação com o Frigorífico Wilson; (2) o P.S.D. deixara de representar o bloco de interesses dos pequenos industriais da cidade, que migraram em parte para o P.T.B., o qual, regionalmente, sobrelevava a postura nacionalista que o caracterizara em nível nacional¹⁹².

¹⁹¹ Tereza Delta, idem.

¹⁹² Para mais detalhes, ver Maria Andréa Loyola, *Os Sindicatos e o P.T.B.*, pp. 128 – 130.

Uma das primeiras preocupações administrativas de Lauro Gomes foi a organização do sistema fiscal¹⁹³. Objetivava-se a cobrança efetiva dos impostos prediais e territoriais da cidade, os quais, por ineficiência ou benevolência do serviço municipal responsável por cobrar tais tributos¹⁹⁴, não refletiam o crescimento urbano da cidade na arrecadação. Os impostos sobre atividades sofriam do mesmo mal, o que pode ser atribuído tanto à tumultuada gestão de alguns governos municipais quanto à falta de vontade política de algumas outras administrações. De fato, o poder municipal mal sabia ou queria saber o número exato e o perfil dos domicílios e prédios existentes na cidade.

Caberia à nova mentalidade administrativa da Prefeitura Municipal o aparelhamento do órgão fiscal e depois empreender o censo, para que, posteriormente, se procedesse à arrecadação dos tributos. No tocante aos impostos sobre atividades, estabeleceu-se a seguinte rotina de trabalho:

- a) Prestação anual de declaração por parte dos contribuintes;
- b) Confronto dos dados referentes à despesa e receita, para a apuração das rendas efetivas e do estoque de mercadorias;
- c) Verificação do ativo, para a apuração do valor locativo do prédio da indústria, quando próprio¹⁹⁵.

Por exemplo, nos impostos imobiliários, deu-se o seguinte processo:

- a) Prestação das declarações de Cadastro, com a exibição dos títulos de propriedade;
- b) Divisão da cidade por zonas, num total de dezesseis, as quais foram divididas por quadras, dando a cada imóvel um número de inscrição;
- c) Coleta dos elementos básicos dos lançamentos *in loco*, inclusive aluguel e inscrição *ex-officio* para os imóveis não declarados no Cadastro Fiscal;
- d) Aplicação das tabelas de valores estabelecidas para o imposto Territorial Urbano pela Comissão de Avaliação¹⁹⁶;
- e) Avaliação dos prédios próprios de acordo com os critérios estabelecidos em lei.

¹⁹³ Conforme Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, *Um Município que Renasce*, página 02 e seguintes.

¹⁹⁴ Eram oito funcionários responsáveis pelo controle e envio dos informes de tributos, para toda a cidade.

¹⁹⁵ 8% sobre o imobilizado, nos termos do artigo 32 da Lei 51, de 28/12/1948.

¹⁹⁶ Prevista no artigo 20 da Lei 51, de 28/12/1948.

Para a taxa de conservação das estradas municipais:

- a) Prestação das declarações de cadastro, com a exibição dos títulos de propriedade;
- b) Localização e avaliação das propriedades;
- c) Levantamento de croquis da situação, zona por zona, para facilitar a localização.

Recebidas as declarações, estas eram examinadas e revistas com periodicidade trimestral ou semestral, conforme o imposto. Houve considerável mobilização do funcionalismo para as atividades fiscais. Cadastros foram refeitos, impostos atrasados foram objeto de negociações e cobranças, com algum protesto da parte dos antigos proprietários de terrenos e de estabelecimentos industriais, outrora esquecidos pelo fisco¹⁹⁷. A administração municipal amparava-se no fato de que há muito se praticava a sonegação fiscal, por ignorância e pelo não-cumprimento da lei pelo poder público. Daí, portanto, o então arrocho fiscal se devia simplesmente à aplicação da lei¹⁹⁸. Por outro lado, Lauro Gomes conseguiu a aprovação na Câmara, de duas leis, que concentravam o poder fiscal local na Prefeitura: por um lado, desoneravam-se os lotes considerados residenciais¹⁹⁹, e por outro liberou-se a Prefeitura para proceder à sua própria avaliação dos imóveis²⁰⁰, o que, até então, se sujeitava à esfera do poder Estadual.

O direcionamento dos esforços da administração municipal ao aumento de receita tributária levou ainda à descoberta de outro mecanismo de sonegação. Nas atividades comerciais e industriais, vinha-se concedendo desconto de 30% sobre o total

¹⁹⁷ *O Imparcial*, em edição especial de 1953 (data não identificada), dedica-se exclusivamente a criticar a política de aperto fiscal de Lauro Gomes.

¹⁹⁸ Lauro Gomes recebeu, durante esse período, visitas freqüentes de industriais e proprietários de terras, insatisfeitos com a avaliação realizada pela Prefeitura, e interessados em reduzir o imposto cobrado. Lauro Gomes os recebia, ouvindo suas queixas de superestimação do imóvel atenciosamente. Ao final, perguntava ao queixoso o “verdadeiro valor” de seu imóvel. Ao ouvir o valor estimado pelo proprietário, Lauro Gomes puxava o talão de cheques, sacava a caneta do bolso e prontamente oferecia-se para comprar ali mesmo o imóvel, desmoralizando o queixoso, que saía da sala do prefeito com o mesmo talão de impostos com o qual entrara. Esse instantâneo do espírito administrativo de Lauro Gomes foi citado espontaneamente nas entrevistas 01, 03 e 05, o que fornece material especulativo não apenas sobre a incidência, mas também sobre a freqüência de tal evento.

¹⁹⁹ Lei n. 191, de 09 de dezembro de 1952, pela qual se isentava o proprietário de lotes até o limite de 500 metros e com frente não superior a 10 metros, quando nestes existisse construção residencial.

²⁰⁰ Lei n. 151, de 10 de maio de 1952.

do lançamento (parte variável e parte fixa da demonstração contábil), ao invés de aplicá-lo apenas à parte fixa²⁰¹.

Os efeitos da devassa fiscal apareceriam de maneira quase imediata no número de lançamentos de tributos. O imposto de indústrias e profissões, que teve 877 lançamentos em 1951, obteria nos anos seguintes, reciprocamente, 3.311 e 3.604. Quanto aos impostos predial e territorial, os números passaram de 9.477, em 1951, a 29.318, em 1952. O efeito da política fiscal de Lauro Gomes pode ser visto no seguinte quadro:

TABELA 4.1. SÃO BERNARDO DO CAMPO, ARRECADAÇÃO MUNICIPAL (Cr\$)

ANO	INDÚSTRIAS E PROFISSÕES	IMPOSTO PREDIAL	IMPOSTO TERRITORIAL
1951	2.660.468,10	1.283.515,10	1.138.096,30
1952	5.238.907,80	2.988.206,00	6.379.639,60
1953	5.140.963,50	3.676.881,30	6.460.909,40

Fonte: Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo

O cadastramento para o imposto territorial teve efeito fiscal praticamente instantâneo, considerada a periodicidade dos regimes. O imposto sobre indústrias e profissões acompanhou o salto inicial, apresentando ligeiro declínio posterior em razão de pedidos de revisão de imposto realizados por algumas indústrias. Já o aumento progressivo do imposto predial deveu-se à própria expansão do crescimento urbano no município.

O aumento da receita tributária fez-se acompanhar de crescimento ainda maior na receita de serviços e próprios públicos. Apesar do crescimento progressivo da receita tributária, sua participação na composição da receita total do Município decresceu ano a ano, conforme a Tabela 4.2:

TABELA 4.2. SÃO BERNARDO DO CAMPO

ANO	% da Receita Tributária sobre o Total
1950	81,40%
1951	69,32%
1952	65,86%
1953	51,21%
1954	47,34%

Fonte: IBGE

Isso quer dizer que a receita de serviços e próprios públicos teve aumento significativo no período. A política fiscal, portanto, acompanhava-se dos bons resultados obtidos com a receita do Armazém Municipal, locado aos industriais

²⁰¹ Conforme decreto municipal do prefeito Fornari, citado anteriormente.

interessados em transportar e guardar estoques de mercadorias por lá, das feiras industriais realizadas anualmente, e de outros serviços municipais diversos. Sistemas de água, luz e telefone foram organizados tanto do lado da prestação de serviços quanto da cobrança por eles.

Para o empreendimento das obras públicas, Lauro Gomes deparara-se de início com uma dificuldade. Em 1951, a Câmara Municipal, controlada então por Tereza Delta, fixara o orçamento para o ano seguinte no mesmo valor do corrente. Os gastos com obras públicas, no entanto, sextuplicaram em três anos, sendo realizados em diversas áreas, como se pode ver na Tabela 4.3:

TABELA 4.3. OBRAS PÚBLICAS EM SÃO BERNARDO DO CAMPO, anos selecionados

ano/Cr\$	Calçamento	Rede de Esgoto	Pontes e Bueiros	Outros Melhoramentos	Construção e Conservação de Prédios Escolares	Conservação de Estradas de Rodagem	TOTAL
1951	1.381.203,60		191.923,40		244.000,00	926.687,20	2.743.814,20
1952	910.922,40		118.082,10	96.201,10		1.651.199,60	2.776.405,20
1953	2.748.560,40	1.735.793,80	647.257,00	1.049.043,80	306.957,50	3.287.270,20	9.774.882,70
1954	4.720.000,00	1.600.000,00	800.000,00	3.800.000,00	1.500.000,00	4.300.000,00	16.720.000,00
1952-1954	8.379.482,80	3.335.793,80	1.565.339,10	4.945.244,90	1.806.957,50	9.238.469,80	29.271.287,90

Fonte: Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo

A Administração Lauro Gomes, entre os anos de 1952 e 1954, pavimentou uma área superior a 60.000 metros quadrados, com 16 km lineares de guias. O principal cemitério da cidade, de Vila Euclides, recebeu sistema de transmissão de água e esgoto, e teve ruas que lhe davam acesso ao centro urbano pavimentadas. Assentaram-se 700m lineares de galerias subterrâneas de concreto para o escoamento das águas pluviais. Assegurou-se o serviço de um milhão de litros diários de água, em convênio com o Estado. Os dados da expansão de água e esgoto encontram-se na Tabela 4.4:

TABELA 4.4. ÁGUA E ESGOTO EM S. BERNARDO DO CAMPO

anos	Rede de água	
	Número de ligações	
	Executadas	Existentes
1950		455
1951	163	618
1952	186	804
1953	84	888
1954	191	1079

Fonte: Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo

Estenderam-se 100 km de estradas que realizariam a ligação do município com o resto do Estado: Taboão, Eldorado, Piraporinha, Vergueiro, Pedreira, Batistini, Alvarenga, Vila Balneária, Rio Acima e Estoril. A limpeza pública, com a retirada de lixo, estendeu-se a vinte e seis ruas do centro da cidade.

Após uma espera de oito anos do pedido à Cia. Telefônica Brasileira, os primeiros doze aparelhos foram instalados na cidade. A rede de iluminação pública foi ampliada, com mais postes de luz incandescente, de 14.840 para 32.082.

Os gastos com saúde e ensino triplicaram entre 1951 e 1954. O primeiro posto de puericultura, inaugurado em 1953, teve, em quatro meses de aferição de seu funcionamento²⁰², os seguintes números²⁰³:

Crianças matriculadas	1.916
Crianças pesadas	7.454
Crianças que realizaram consulta	6.703
Mamadeiras distribuídas	91.446
Latas de leite distribuídas	7.249
Leite cru consumido(litros)	13.450
Açúcar consumido(kg)	575
Maisena consumida (pacotes)	997
Arrozina consumida (pacotes)	135
Leite em pó consumido (latas)	240
Injeções aplicadas	10.206
Curativos	43
Vermífugos aplicados	1.823
Vacinas	411
Soros aplicados	227
Gestantes matriculadas	189
Gestantes pesadas	325
Gestantes que realizaram consulta	325
Enxovais distribuídos	42

²⁰² Agosto a novembro de 1953.

²⁰³ Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, *Um Município que Renasce*, página 46.

Em 1951, o município mantinha 14 escolas, número que seria elevado a 24 em 1953. O número de alunos matriculados nessas escolas seria, em 1951, 1952 e 1953, de 458, 563 e 783, com, respectivamente, 2, 4 e 10 professores diplomados lecionando nessas escolas.

Lauro Gomes por várias vezes recorreria aos Governos do Estado, na figura do Governador Lucas Nogueira Garcez; e da União, para concluir os projetos da administração municipal. A falta de capital de giro para o pagamento dos servidores municipais, tanto efetivos como contratados em regime precário, e para efetivar desapropriações de terrenos destinados a obras públicas, levaria o prefeito a buscar empréstimos no setor privado, cujos custos incidiriam sobre as administrações seguintes. A própria ampliação do funcionalismo, da maneira como se deu, representava a geração de um problema no longo prazo: a grande maioria de funcionários fora contratada em regime precário e, por força de estatuto, deveria ser efetivada ao longo dos anos, engessando partes crescentes dos orçamentos futuros²⁰⁴. A estabilização dos saldos orçamentários da Prefeitura municipal desde 1953 revelava que a estrutura de gastos avançara mais rapidamente do que a capacidade de arrecadação.

O conjunto de realizações do primeiro mandato de Lauro Gomes deve ser visto em *escala e perspectiva*, no tocante à análise de suas políticas públicas. Tais números, frente ao volume e ao crescimento da população do município, indicam um movimento ainda incipiente, conquanto efetivo, de atendimento de demandas locais da população por ação do poder público. Buscavam a melhoria das condições de vida do município. Por outro lado, frente às administrações anteriores, de Fornari, Delta e Simonsen, a de Lauro Gomes superara não só a quantidade e amplitude, mas também o ritmo de ampliação das políticas de desenvolvimento do município.

Se entendermos a política administrativa da cidade à época como direcionada à integração com o sistema rodoviário Anchieta – Imigrantes, fica clara a razão da primazia dada no atendimento dos bairros mais próximos das estradas que ligavam a capital do Estado ao porto de Santos, como a região central e o bairro de Rudge Ramos²⁰⁵. Isso determinaria, por outro lado, a manutenção do estado de abandono de bairros mais afastados das conexões com as estradas, e que, em virtude da maior

²⁰⁴ Parte dessa regularização do caráter precário dos servidores municipais deu-se ainda ao final do governo de Lauro Gomes, pela Lei 755, de 06-03-1954.

²⁰⁵ Lauro Gomes possuía suas propriedades no município nesse bairro.

facilidade de ocupação para moradia, sofreriam o maior crescimento demográfico, e a falta de atendimento em várias procuras por políticas públicas. De fato, observando-se a área habitável do município, pode-se afirmar que a Administração Lauro Gomes atendera a uma parcela ainda reduzida.

A ocupação de terrenos ao longo da Rodovia Anchieta pelos migrantes que nela trabalhavam começava a ser vista como um “problema” pela administração municipal. A expansão da “favela do D.E.R.”, a primeira e mais importante favela do município, suscitava dois tipos de reação da parte do poder público: (a) a negação da condição de “favela” do núcleo habitacional; e (b) o uso da força pública, também estadual, para se eliminar o “problema”.

No primeiro tipo de reação, vê-se a tentativa de, por meio da concessão da posse do terreno, transformar-se a precariedade da habitação e formação do núcleo em responsabilidade dos moradores. O responsável pelo planejamento municipal da cidade à época defendeu abertamente esse ponto de vista, mantendo-o mesmo após mais de uma década de urbanização:

“As falsas favelas – existe um hábito arraigado na população de chamar de favela ao barraco de madeira, e de favelado ao residente em casas de madeira, sem se aprofundar e verificar de fato se é favela e favelado. Na década de 40, a vila Baeta Neves possuía mais de 80% de suas casas edificadas à base de madeira, sendo que em alguns casos eram encontradas famílias que habitavam os grandes caixões de pinho que tinham sido importados (...) até que o seu proprietário tivesse meios de se edificar melhor. Notar que ‘o proprietário’ e não o favelado, porque essa era a situação do morador em tal caixote (...) Esse exemplo poderia ser estendido naqueles anos e nos subseqüentes às Vilas Vivaldi, Marchi, Ferrazópolis, Paulicéia, Taboão, Planalto e Alvinópolis com pequenas variações que não alteravam a afirmativa: grande número de casas de tábuas em todo o território do Município. Essas moradias eram de fato

sub-instalações dentro do contexto geral da cidade, mas não eram casas de favelas nem seus moradores favelados²⁰⁶”.

Em verdade, na década de 1950, as habitações precárias localizadas na periferia da região central de São Bernardo do Campo, e em bairros mais afastados que faziam divisa com zonas predominantemente industriais de São Caetano do Sul, Santo André e São Paulo, como o bairro de Diadema, estariam longe de assemelhar-se aos “chalés suíços” vistos por Newton Barbosa²⁰⁷. Eram moradias precárias, comprimidas em lotes pequenos, que abrigavam, em razão do baixo preço, trabalhadores de zonas fronteiriças da capital e trabalhadores locais, entre outros.

O segundo ponto de vista oficial sobre o fenômeno de favelização da cidade consistia na simples eliminação física do “problema”. Tão precárias quanto as moradias eram as condições de posse delas. Interessada em abrir a expansão do centro da cidade à rodovia, a Prefeitura Municipal fazia ameaças veladas aos moradores. Fosse buscando, através da aprovação de leis de “reordenação do solo urbano²⁰⁸”, que objetivavam regulamentar e regularizar loteamentos, colocando-os a preço que moveria os moradores a novo êxodo; fosse bradando com um iminente conflito:

“Há lugares em São Bernardo, dentro da cidade, em Riacho Grande, Diadema e Eldorado, em que o comprador de um lote de terreno não entrará nem a cavalo, e pelos quais vem todavia pagando pontualmente as suas prestações.

Alguns dos proprietários, cujos loteamentos eram irregulares, já normalizaram a sua situação; outros prometeram fazê-lo; outros há, no entanto, que somente cederão à força policial²⁰⁹”.

O que se extrai, portanto, da prática da primeira Administração Lauro Gomes é o seu caráter tríplice quanto às prioridades de ação pública: (a) *pró-ativo*, no tocante ao

²⁰⁶ Newton A.M. Barbosa, *Subsídios Estatísticos I*, Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, página 22.

²⁰⁷ Essa visão permaneceu durante muito tempo não só no planejamento municipal, mas também na visão acadêmica do problema. Para tanto, ver Pedro Rubens Coppini Blum (1985), p.116.

²⁰⁸ Lei municipal n. 203, de 1953.

²⁰⁹ Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, *Um Município que Renasce*, página 50.

atendimento das demandas apresentadas pelos interesses externos, voltadas à preparação do município para o recebimento de inversões voltadas à onda industrializante dada pela dinâmica do capital externo; (b) *regulamentar*, quanto ao atendimento das demandas apresentadas pela população das regiões comunicantes ou residentes no espaço referente a (a), realizando-o na margem das necessidades determinantes de tais demandas; e (c) *reativo*, quanto ao atendimento das demandas dos demais moradores da cidade, tratados estes como pouco mais do que problemas residuais do crescimento econômico e urbano da cidade.

O primeiro mandato de Lauro Gomes prepararia alicerces significativos para os anos seguintes: um caixa positivo na Prefeitura, cinco bairros urbanizados ou em processo de urbanização, na região central do município, e canais amplamente abertos com o Governo do Estado, interessado - em vista das pressões de interesses industriais externos e internos - na elaboração de um pólo industrial no meio da rota entre São Paulo e o porto de Santos. São Bernardo encontrava-se pronta, em 1954, para servir a este propósito.

Nesse mesmo ano, Lauro Gomes concorre, nas eleições de 03 de outubro de 1954, ao posto de Deputado Federal, fazendo uso, segundo dito, de procedimentos escusos, como a mobilização da frota viária da Prefeitura para fazer sua campanha, por exemplo²¹⁰. O resultado da empreitada do prefeito foram 27.671 votos, a quinta votação da legenda do P.T.B., liderado no Estado por Ivete Vargas²¹¹.

O vice-prefeito, Bôrtolo Basso, pequeno industrial da cidade, supostamente assumiria a Prefeitura pelos meses restantes. Basso renunciara à candidatura para prefeito em 1951, em favor de Lauro Gomes, reconhecendo neste a capacidade de empreender uma campanha com maiores recursos financeiros. O término do mandato de Lauro Gomes à cabeça da administração municipal, e o vislumbre de uma provável eleição para o mesmo cargo nas eleições do ano seguinte, pareciam a justa recompensa para Basso, pela generosidade de 1951.

Mas Lauro surpreendeu Basso e a bancada petebista na Câmara Municipal, ao negar apoio à candidatura do vice-prefeito nas eleições do ano seguinte. Bôrtolo Basso teria manifestado desaproço pela política fiscal do município a um círculo de relações

²¹⁰ Carlos Laranjeira, *Lauro Gomes, Poder e Riqueza*, p. 91.

²¹¹ Lauro Gomes faria parte, contudo, de uma bancada minoritária, pois P.S.D. e U.D.N. formariam uma maioria esmagadora contra Getúlio Vargas.

comum no P.T.B. local. Isso teria desagradado ao prefeito. Basso saiu do partido, a oficializar sua candidatura. Reunindo vereadores favoráveis a si, Lauro permaneceu no P.T.B, renunciou à Prefeitura, que foi assumida por Sérgio Ballotim, presidente da Câmara²¹², pelos meses seguintes.

Se a Prefeitura envolvera os interesses políticos de Lauro Gomes, a atuação no legislativo Federal não manteria tal entusiasmo. Lauro Gomes seria um parlamentar ausente, mais envolvido com os interesses concernentes à política local de São Bernardo do Campo. Manteve escritório de atendimento ao público em pleno prédio da Prefeitura Municipal. Tal política geraria atritos com o próprio Sérgio Ballotim, que adicionaria ao gerenciamento da Prefeitura o ônus adicional do gerenciamento das demandas pessoais do deputado.

Lauro Gomes exerceria forte influência nas eleições de 1955, apoiando Aldino Pinotti, que se elegeu, vencendo a Tereza Delta, então no P.T.N. (Partido Trabalhista Nacional), por ampla diferença de votos. Basso ficaria em terceiro lugar²¹³. Diferentemente da eleição de 1952, este seria um pleito tranqüilo, em que o grupo liderado pelo Deputado venceria sem maiores dificuldades tanto a liderança já decadente de Delta, quanto a parcela politicamente mais ambiciosa do grupo dos antigos pequenos industriais, ligados ao movimento emancipacionista de 1945.

Aldino Pinotti fazia parte de uma corrente dos antigos pequenos industriais de São Bernardo, a qual admitia o crescimento econômico sob a égide externa, fosse do Estado, fosse do Governo, fosse de qualquer outro lugar. Lauro Gomes parecia, aos olhos dos velhos políticos locais, representar todos esses canais juntos²¹⁴. Sua influência na administração seguinte seria marcante.

²¹² Por força da lei no. 1174, o substituto de Lauro Gomes foi escolhido por eleição indireta com o colégio eleitoral formado pelos vereadores, que elegeram Ballotim e Hélio de Souza Mello para o lugar de Bôrtolo Basso.

²¹³ Segundo dados da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, a eleição para prefeito em 1955 teve o seguinte resultado:

Aldino Pinotti (eleito)	4.000 votos
Tereza Delta	2.807 votos
Bôrtolo Basso	1.196 votos
Alfredo Sabatini	981 votos
Branços e Nulos	475 votos
Abstenções	818 votos
Inscritos	10.277 eleitores.

²¹⁴ A Vanguarda, 26/01/1956.

4.1.2. Administração Aldino Pinotti (1956 – 1959)

A atividade básica do município de São Bernardo do Campo, em 1956, era a industrial. O parque industrial de São Bernardo do Campo contava 175 estabelecimentos com cinco ou mais operários, empregando um total de 11.000 operários. Entre as principais indústrias apontadas pela *Enciclopédia dos Municípios*, publicada em 1958 pelo I.B.G.E., contavam-se as seguintes: Cia. Comercial e Industrial Brasmotor; Mercedes Benz do Brasil S.A., Varam Motores S. A.; Nubrisa S. A.; Bombas Weyes S. A.; Fontoura Wyeth S. A.; Fiação e Tecelagem Tognato S. A.; S. A. Elni de Produtos Manufaturados; Fiação Lídia I.R.F.M. S. A.; e Indústria Elétrica e Musical Odeon S. A.

A produção industrial setorial alcançara os seguintes índices, em 1956:

TABELA 4.5. PRODUÇÃO INDUSTRIAL EM SÃO BERNARDO DO CAMPO, 1956

PRODUTO	UNIDADE	VOLUME	VALOR (Cr\$)
FABRICAÇÃO E MONTAGEM DE VEÍCULOS	UNIDADE	3.000	627.000.000,00
INDÚSTRIA DE MÓVEIS	CONJUNTO	62.500	446.000.000,00
FIAÇÃO E TECELAGEM	METRO	7.300.000	590.000.000,00
FABRICAÇÃO DE REFRIGERADORES	UNIDADE	19.500	332.000.000,00
FABRICAÇÃO DE DISCOS FONOGRAFICOS	UNIDADE	3.500.000	135.000.000,00

Fonte: IBGE

O produto industrial do município, portanto, parecia, a essa altura ter seu principal determinante em uma nova forma de industrialização: a fábrica e montadora de veículos, predominantemente de capital estrangeiro.

O comércio local contava 348 estabelecimentos, que mantinham principalmente transações com as praças de Santo André e São Paulo. O crédito representava agora oito agências bancárias: Banco Auxiliar de São Paulo S. A.; Banco Bandeirantes do Comércio S. A.; Banco Federal do Crédito S. A.; Banco Noroeste do Estado de São Paulo S. A.; Banco do Comércio e Indústria de São Paulo S. A.; e Banco do Estado de São Paulo S. A. Uma agência da Caixa Econômica Estadual contava 946 cadernetas em circulação e depósitos no valor aproximado de 21,6 milhões de cruzeiros, em balanço de 31/12/1955.

Os logradouros pavimentados em São Bernardo do Campo agora eram 66 (56 com paralelepípedos e 10 com asfalto). 1.516 domicílios dispunham de água encanada, e 466 prédios dispunham da rede de esgoto. A iluminação particular se estendia a 3.825 residências. A Cia. Telefônica Brasileira instalara, em 1955, uma estação, dois postos

públicos, e ampliara a rede a 451 aparelhos, pelos quais respondiam 331 assinaturas. O município agora era servido, por meio de uma agência, do serviço público de Correios e Telégrafos.

O tráfego diário na sede municipal era estimado, segundo o IBGE, em 1.200 veículos. Estavam registrados na Prefeitura municipal 638 automóveis e 723 caminhões.

A estrutura de transporte urbano manteria o mesmo tipo de serviço prestado desde a década de 1930, qual fosse a ligação com a capital e com a cidade de Santo André. Duas empresas realizariam o serviço. O antigo Cine São Bernardo receberia a companhia de outros dois cinemas²¹⁵ no entretenimento da massa de trabalhadores migrantes de toda parte, oferecendo 3.386 assentos.

A estrutura de abastecimento cooperativo dos operários da cidade seria a mesma desde a década de 1930, também: uma cooperativa de produção e uma de consumo.

Quanto ao número de profissionais liberais, São Bernardo do Campo dispunha, em 1956, de nove advogados e um engenheiro. Onze médicos, onze dentistas e oito farmacêuticos dispunham de um hospital com vinte e sete leitos, um posto de saúde, um posto de puericultura e dezesseis farmácias.

No setor educacional funcionavam oito grupos escolares, vinte e três escolas isoladas estaduais e vinte e seis municipais; um ginásio estadual e dois particulares; uma escola normal estadual e um curso comercial. Uma escola do SESI e uma Faculdade de Teologia²¹⁶ completavam as casas de ensino da cidade.

O custo de vida em São Bernardo do Campo, em média geral aproximada, ainda era praticamente o mesmo observado em Santo André, e um pouco menor do que o enfrentado pelos consumidores de São Paulo. Setorialmente, a criação de aves em quintal ainda colocava a oferta da carne de granja a preços mais baixos do que a da Capital. Por outro lado, a carne verde de segunda qualidade, a carne de porco e gêneros que dependiam de transporte rodoviário, como o peixe seco (bacalhau), apresentavam

²¹⁵ O aumento de cinemas na região deu-se pela criação, em 1949, da Companhia Cinematográfica Vera Cruz, em terreno das empresas Matarazzo. Entre 1949 e 1954, tempo de operação da Vera Cruz, os cinemas que se localizassem na região da Grande São Paulo receberiam o benefício da dupla condição da: (a) proximidade com o estúdio cinematográfico, o que baratearia custos de transporte dos filmes, e (b) dificuldade de escoamento da produção da Vera Cruz, o que forçaria os estoques da Companhia a preços mais baixos. Em 1954, após dezoito produções, inviabilizada economicamente, a empresa cinematográfica fechou as portas, encerrando uma etapa da história do cinema no Brasil. Para mais detalhes, ver Maria Rita Eliezer Galvão *Burguesia e Cinema: O caso Vera Cruz*, Civilização Brasileira, Embrasilme - Rio de Janeiro, 1982

²¹⁶ A Faculdade de Teologia da Igreja Metodista, situada no Bairro de Rudge Ramos.

preços mais altos do que os vistos em São Paulo. Os tubérculos e rubiáceas sofriam o efeito da redução progressiva da agricultura de jardinagem, aproximando-se seus preços dos ofertados na Capital. Em amostra da Secretaria de Estatística do Estado, o custo de víveres de primeira necessidade em São Bernardo do Campo, São Paulo, Santo André e São Caetano do Sul apresentava o seguinte quadro, em 1956:

TABELA 4.6: CUSTO DE VIDA EM SÃO BERNARDO DO CAMPO, SANTO ANDRÉ, SÃO CAETANO DO SUL E SÃO PAULO - Capital (1956)

Gênero	São Bernardo do Campo	Santo André	São Caetano do Sul	São Paulo
	Preço Médio (Cr\$)	Preço Médio (Cr\$)	Preço Médio (Cr\$)	Preço Médio (Cr\$)
Açúcar (kg)	7,9	7,9	7,82	7,9
Arroz (kg)	15,7	15,5	14,53	14
Banha (kg)	37,5	40,8	39	40
Batata Doce (kg)	5	3,9	3,67	3,9
Batata-Inglesa (kg)	8,7	9,5	7	8,4
Café (kg)	66,2	66	64	70
Carne Verde 1 ^a .(kg)	38	37,3	32	40,8
Carne Verde 2 ^a .(kg)	28	13,3	25	24,2
Carne de Porco (kg)	42	40,5	34	39,7
Charque (kg)	38	39	30,17	39
Farinha de Mandioca (kg)	6	7,1	6	6,3
Farinha de Milho (kg)	7	7,6	6,08	8,7
Feijão (kg)	12,7	17,3	13,83	12,5
Frango (cabeça)	50	59,2	61,67	58,4
Leite (l)	6	5,7	5,77	5,8
Manteiga (kg)	80	88	84,1	88
Ovos (dúzia)	24	27,3	25	27,5
Pão (kg)	7,3	8,2	8,17	7,8
Peixe Fresco (kg)	25	11,7	27,33	28,8
Peixe Salgado (kg)	43,5	50,7	42,67	29,1
Toucinho (kg)	35	37,7	37	36
Pato (kg)	45	38,7	49,17	51,9

Fonte: Anuário Estatístico do Estado de S. Paulo, 1956

De início sob a orientação de Lauro Gomes, Aldino Pinotti daria continuidade ao processo de implementação da infra-estrutura necessária ao estabelecimento das grandes unidades de produção das empresas multinacionais. Mas a parceria do município mudara: o governo do Estado, agora encabeçado por Jânio Quadros, não ofereceria a mesma disposição do governo anterior. Cedia tal ônus ao Governo Federal, a quem o município se apresentava como a materialização de alguns ideais expostos no Plano de Metas.

Aldino Pinotti fez, então, sua parte: desapropriou terrenos extensos em áreas adjacentes ao ainda pequeno centro urbano, ampliando praças e largos; expandiu redes de luz²¹⁷, água e esgotos. Privilegiou impostos prediais e incidentes sobre ofícios e profissões para elevar a receita disponível aos gastos públicos municipais.

As relações entre Pinotti e Lauro Gomes sofreriam deterioração ao longo do mandato. O estopim do rompimento político entre os dois seria a desapropriação de um terreno em particular, destinado à construção da primeira escola técnica industrial do município²¹⁸.

Pinotti ampliaria a rede de ensino, construindo seis escolas primárias e realizando reformas em outras quatro. Mas a expansão do ensino municipal ainda era insuficiente. A rede privada não tinha interesse em estabelecer-se na cidade, preferindo disputar o mercado da Capital. O Governo do Estado encontrava-se em política de contenção de despesas desde 1956, deixando a responsabilidade da expansão da rede de ensino a cargo das Prefeituras. Em São Bernardo do Campo, devido à forte migração, a demanda por ensino primário aumentara significativamente em oito anos, conforme se vê na Tabela 4.7. É notável a razão de 248 alunos/estabelecimento observada em 1951 (média de 262 na Administração Lauro Gomes-Sérgio Ballotim) ir a 346 alunos/estabelecimento em 1959 (média de 309 na Administração Pinotti)²¹⁹:

TABELA 4.7. SÃO BERNARDO DO CAMPO, ESTABELECIMENTOS DE ENSINO E ALUNOS MATRICULADOS, 1951-1959

Ano	Primário		Secundário		Superior	
	Alunos	Estabelecimentos	Alunos	Estabelecimentos	Alunos	Estabelecimentos
1951	992	4	231	2	9	1
1952	2.409	11	99	1	10	1
1953	2.921	11	153	1	5	1
1954	4.216	14	144	1	11	1
1955	4.700	17	115	1	17	1
1956	5.320	18	185	1	13	1
1957	6.524	21	168	1	10	1
1958	7.424	23	176	1	11	1
1959	8.308	24	169	1	11	1

Fonte: Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, Secretaria de Planejamento

²¹⁷ O primeiro trecho de luz de vapor de mercúrio seria instalado na Vila Baeta Neves, sob sua administração.

²¹⁸ O proprietário do terreno era um desafeto de Lauro Gomes, e este queria que Pinotti protelasse o pagamento do valor da desapropriação. Pinotti discordava da empreitada por tratar-se de assunto que afetava amigo pessoal. A escola técnica teve sua construção adiada até o início de 1960, quando, em convênio do Município com o Estado e a União, a Escola Técnica Industrial seria construída. Posteriormente, ela receberia o nome de E.T.I. "Lauro Gomes".

²¹⁹ A correlação entre alunos e estabelecimentos de ensino primário é de 98,6%, o que indica a utilização plena da capacidade expandida.

Outro posto de puericultura seria construído, dessa vez em prédio próprio. Apesar de ter sofrido expansão entre 1956 e 1959, com o aumento da capacidade dos dois hospitais municipais, a rede de saúde pública, contudo, não acompanhava o ritmo do crescimento demográfico da cidade. Se em 1953, havia 1.461 habitantes para cada leito hospitalar, em 1960, este número era de 588 habitantes/leito²²⁰, o que, apesar da queda da pressão da demanda, está longe de representar um alívio. A primeira delegacia da cidade surgiria, com funções carcerárias, próxima ao centro. Unidades públicas de telefonia seriam instaladas, ampliando a rede a 1.064 aparelhos em 1959.

O Mercado Municipal, inaugurado sob sua administração, buscava descentralizar o comércio da Rua Marechal Deodoro, que também concentrava as agências bancárias e as secretarias da Prefeitura Municipal. O movimento bancário da cidade intensificou-se, devido ao crescimento industrial. Em comparação com Santo André e São Caetano do Sul, há uma relação proporcional entre número de estabelecimentos e volume do movimento bancário:

TABELA 4.8. MOVIMENTO BANCÁRIO, CIDADES SELECIONADAS, 1959 (Cr\$ 1.000)

CIDADE	ESTABELECEMENTOS		CAIXA	APLICAÇÃO			DEPÓSITO	
	EXISTENTES	INFORMANTES		EMPRÉSTIMOS EM CONTA CORRENTE	EMPRÉSTIMOS HIPOTECÁRIOS	TÍTULOS DESCONTADOS	À VISTA E A CURTO PRAZO	A PRAZO
SÃO BERNARDO DO CAMPO	12	10	83.522	15.163	-	431.762	909.833	11.459
SÃO CAETANO DO SUL	15	12	96.900	59.633	-	540.517	773.786	36.887
SANTO ANDRÉ	22	20	148.788	27.109	1.977	726.808	1.067.010	34.456

Fonte: Anuário Estatístico do Estado de São Paulo, 1960.

Apesar do rompimento com o principal “cacique” político da cidade, Pinotti não teve maiores dificuldades em levar adiante seu mandato. A Câmara Municipal, embora fosse controlada por Lauro Gomes, apresentava pouca resistência aos projetos de lei de interesse do Prefeito, indo pouco além de eventuais entraves burocráticos, que mais tentavam dizer da valia dos parlamentares a Lauro do que o estabelecimento de uma oposição a Pinotti.

As melhorias de luz, água e esgoto seriam estendidas, ainda em pequena escala, aos distritos de Diadema e Riacho Grande. Cabe notar que a insatisfação das empresas concessionárias quanto aos preços que poderiam cobrar pelos serviços trouxe como

²²⁰ Dados das Sinopses Municipais do IBGE, anos descritos.

consequência a redução do investimento nessas obras. A Prefeitura terminou por financiar diretamente as extensões de rede, doando-as à Light and Power, empresa supostamente encarregada da logística, e cobrando os serviços em prestações sem juros dos beneficiários²²¹.

A Administração Pinotti assistiu à intensificação do ritmo do crescimento industrial da cidade. Conforme publicação do Departamento de Estatística do Estado²²², em 1958, São Bernardo do Campo ocupava o terceiro lugar na composição do produto industrial, atrás apenas da Capital e de Santo André. Excluída a Capital, São Bernardo do Campo respondia por 8,81% do produto industrial restante, concentrando um terço da produção do ABC paulista. A produção industrial da cidade empregava mais de um quarto das pessoas empregadas nessa sub-região, e mais de dez por cento do total do Estado, conforme os dados a seguir:

TABELA 4.9. ESTADO DE SÃO PAULO, DADOS INDUSTRIAIS, 1958

UNIDADE	Valor da Produção (Cr\$)	Pessoas Empregadas
Estado de S. Paulo	425.610.574.000,00	801.928
Total do ABC Paulista	63.786.055.000,00	90.208
São Bernardo do Campo	18.434.640.000,00	23.321

Fonte: Departamento de Estatística do Estado, op. cit.

Obs: estabelecimentos com menos de cinco empregados incluídos.

No ramo de produção de material elétrico, o município ampliou sua participação na composição do Estado, de três a cinco por cento, em quatro anos:

TABELA 4.10. ESTADO DE SÃO PAULO, DADOS INDUSTRIAIS, 1955 e 1958

UNIDADE	Valor da Produção de Material Elétrico e de Comunicações (Cr\$)	
	1955	1958
Estado de S. Paulo	9.867.752.119,00	22.000.006.620,00
Total do ABC Paulista	2.611.000.000,00	5.716.129.331,00
São Bernardo do Campo	296.000.000,00	1.100.000.331,00

Fonte: Departamento de Estatística do Estado, op. cit.

Obs: estabelecimentos com menos de cinco empregados incluídos.

O crescimento industrial de São Bernardo do Campo, em comparação com o observado no restante do Estado e, em especial, no ABC Paulista, deu-se visivelmente pela chamada “grande indústria”. Nos dados do Departamento de Estatística do Estado, São Bernardo do Campo fica atrás da região do Centro-Oeste paulista, no cômputo das

²²¹ Até 1967, seriam 731 postes, dispersos em 13.010 metros, a um custo de Cr\$ 83.984,00, segundo dados da P.M.S.B.C.

²²² Departamento de Estatística do Estado de São Paulo, *Produção Industrial do Estado de São Paulo*, 1960.

indústrias com menos de cinco pessoas empregadas²²³. Contudo, nos estabelecimentos com cinco ou mais pessoas empregadas, o município aparece em terceiro lugar, excluído o resultado da Capital. No âmbito do ABC Paulista, percebe-se o predomínio da indústria “de grande porte” na Cidade:

TABELA 4.11. ESTADO DE SÃO PAULO, DADOS INDUSTRIAIS, 1958

UNIDADE	Valor da Produção Per Capita (Cr\$)(1)	Indústrias (1)	Indústrias (2)
Estado de S. Paulo	530.700,00	36.395	13.867
Total do ABC Paulista	707.100,00	1.179	587
São Bernardo do Campo	790.400,00	305	186
Santo André	734.900,00	495	129
São Caetano do Sul	545.900,00	199	127
São Paulo (Capital)	490.100,00	12.214	6.778

Fonte: Departamento de Estatística do Estado, op. cit.

Obs: (1) estabelecimentos com mais de cinco empregados incluídos.

(2) apenas estabelecimentos com cinco ou mais empregados.

Os 186 estabelecimentos com cinco ou mais empregados em São Bernardo do Campo, no ano de 1958, empregaram 23.021 trabalhadores, dos quais 16.253 operários. Os salários e vencimentos pagos somaram Cr\$ 1.807.296.000,00, pouco menos de um décimo do valor total da produção, que foi de Cr\$ 18.326.076.000,00. Os gastos com matéria-prima consumida, combustível, lubrificantes, energia elétrica e embalagens somaram Cr\$ 11.814.541.000,00²²⁴.

Em 1958, dois anos após receber empresas estrangeiras de grande porte, como a Volkswagen, São Bernardo do Campo já possuía uma extensa área urbanizada²²⁵. Entre 1957 e 1965, a cidade foi responsável por mais da metade da produção da indústria automobilística, conforme os dados a seguir:

²²³ Média aproximada de 340 estabelecimentos.

²²⁴ Dados do Departamento de Estatística do Estado de São Paulo.

²²⁵ Segundo Marcelo Luiz Corrêa, op. cit, páginas 35-37.

**TABELA 4.12. INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA –
PRODUÇÃO ANUAL DE VEÍCULOS**

Ano	Brasil (1)	São Bernardo do Campo (2)	Participação (SBC/Brasil) em %
1957	30.700	15.325	49,91%
1960	145.674	81.565	55,99%
1965	185.187	144.604	78,09%

Dados: (1) Banco do Brasil e (2) Dieese, com dados da ANFAVEA

A indústria automobilística encontrava-se em franca expansão. Entre 1952 e 1963, o sistema de malhas rodoviárias do país cresceu à taxa média anual de 6%. Os números absolutos da expansão das estradas de rodagem aparecem na Tabela 3.3.13:

TABELA 4.13: BRASIL, ESTRADAS DE RODAGEM (Km)

ANOS	FEDERAIS	ESTADUAIS	MUNICIPAIS	TOTAL
1952	12.315	51.032	238.000	301.347
1953	13.494	60.275	266.766	340.535
1954	19.769	55.129	287.425	362.323
1955	22.250	54.048	383.416	459.714
1956	22.940	61.092	383.416	467.448
1957	25.897	79.483	349.994	455.374
1958	28.065	80.788	348.259	457.112
1959	31.544	83.955	359.771	475.270
1960	34.051	83.116	359.771	476.938
1961	35.419	77.293	386.838	499.550
1962	36.896	67.179	415.377	519.452
1963	38.081	73.736	427.022	538.839

Fonte: Relatórios do Banco do Brasil, 1965,1960.

A crescente produção de veículos destinava-se cada vez mais ao mercado doméstico. O automóvel tornava-se um bem de consumo menos “elitizado”, com o início da produção de modelos de acabamento mais simples, e preço mais acessível²²⁶. O transporte ferroviário fora superado em volume pelo transporte rodoviário, realizado por caminhões. O Brasil tornava-se um “País sobre rodas”:

²²⁶ Cabem duas ressalvas: (a) tentativas mais efetivas de carros populares, destinados ao trabalhador, só apareceriam no final da década de 1960 e início da seguinte, sem atingir o sucesso aparentemente desejado pelos fabricantes, posto que tiveram curta duração; (b) ainda que o preço do automóvel tivesse se tornado acessível a uma parcela do mercado consumidor brasileiro, esta nunca chegou a consistir parte expressiva da população economicamente ativa; ou seja, o carro continuou (e continua) a ser um bem de luxo para o trabalhador.

TABELA 4.14. BRASIL: VEÍCULOS EM CIRCULAÇÃO NO BRASIL, 1957 - 1964 (1.000 Unidades)

ANOS	TODOS OS TIPOS			AUTOMÓVEIS		
	TOTAL	PRODUÇÃO INTERNA	% PI/T	TOTAL	PRODUÇÃO INTERNA	% PI/T
1957	785	31	4%	396	-	-
1958	926	92	10%	451	2	0,4%
1959	1014	188	19%	782	14	2%
1960	1149	321	28%	550	52	9%
1961	1318	467	35%	690	107	16%
1962	1406	658	47%	733	182	25%
1963	1596	832	52%	873	268	31%
1964	1784	1016	57%	986	366	37%

Fonte: Relatório do Banco do Brasil, 1965

Em 1957, a produção de caminhões pesados, ônibus, caminhões médios e camionetas aproximava-se de 70% do total. Após quatro anos, haveria um equilíbrio com a produção de automóveis e utilitários menores. A liderança da Willys, antes seguida da Ford e da Mercedes-Benz, era agora ameaçada pela Volkswagen e General Motors. A Fábrica Nacional de Motores (F.N.M.) apresentava uma produção decrescente, pouco expressiva naquele momento da expansão do setor automotivo no país. A tabela 4.15 apresenta os dados absolutos:

TABELA 4.15: BRASIL, INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA, 1957 – 1961

ANO	1957	1958	1959	1960	1961	TOTAL
A) QUANTIDADE POR CATEGORIAS						
CAMINHÕES PESADOS E ÔNIBUS	3372	5213	5031	6495	5147	25258
CAMINHÕES MÉDIOS	15475	25713	34625	35204	25352	136369
CAMIONETAS DE CARGA E DE PASSAGEIROS	2562	13692	26408	34022	42492	119176
UTILITÁRIOS TIPO "JEEP"	9291	14322	18178	19514	17618	78923
AUTOMÓVEIS		2189	12001	37843	55065	107098
TOTAL	30700	61129	96243	133078	145674	466824
B) POR EMPRESAS						
FÁBRICA NACIONAL DE MOTORES	3200	3875	2079	2963	2678	14795
FORD	6240	10708	13238	19092	14031	67309
GENERAL MOTORS	4741	9348	17164	18176	13689	63118
INTERNATIONAL		475	833	1207	1024	3539
MERCEDES – BENZ	5502	10973	9821	9714	6999	43009
SCANIA VABIS (A)				304	489	793
SIMCA			1264	3633	5901	10798
TOYOTA			489	295	5	789
VEMAG (A)	1356	5234	6694	10313	10919	34516
VOLKSWAGEN	370	4818	16837	28358	47340	97723
WILLYS	9291	15698	23824	39023	42599	130435
TOTAL	30700	61129	92243	133078	145674	466824

(A) a Vemag separou-se da Scania Vabis em junho de 1959

Fonte: Relatório do Banco do Brasil, 1962

Na década de 1950, a população citadina cresceu à taxa média de 10,7% ao ano. Durante a década de 60, São Bernardo do Campo apresentou crescimento demográfico anual de 9,5%, taxa geométrica superior à do Estado (3,2%), e mesmo à do Grande ABC, com 7%²²⁷.

O planejamento municipal dava os primeiros passos na administração da cidade. A Secretaria de Planejamento realizou os primeiros exames aerofotogramétricos do município, o que propiciou: (a) a publicação da primeira planta geral; (b) os primeiros trabalhos mais apurados de planejamento urbano; (c) os primeiros estudos de estímulo público aos esportes e turismo.

O componente migratório parece ter sido a força motriz de tais resultados, conforme os cortes transversais apresentados a seguir:

TABELA 4.16. CRESCIMENTO VEGETATIVO E MIGRATÓRIO EM SÃO BERNARDO DO CAMPO.

ANO	POPULAÇÃO	TAXA CRESCIMENTO ANNUAL (%) ²²⁸	PARTICIPAÇÃO VEGETATIVA (%)	TOTAL (%) MIGRATÓRIO	TAXA CRESCIMENTO ANNUAL (%)	
					VEGETATIVO	MIGRATÓRIO
1950	29.295	10,74	30,73	69,29	4,45	8,34
1960	81.255	9,52	29,28	70,72	3,67	7,43

Fonte: dados da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo.

O que se observa, tomados os mesmos cortes, é a pequena variação nas altas taxas percentuais, diferenciadas apenas pela grande dos números absolutos de população.

Ainda que em franca expansão numérica e espacial, a infra-estrutura estava longe de satisfazer aos munícipes. O jornal *A Vanguarda*, de 18/06/1957, publicou número voltado à precariedade das obras de Lauro Gomes - Aldino Pinotti, criticando a conservação e a qualidade dos imóveis e serviços públicos. Destacava-se o estado precário de conservação do Cemitério Municipal e dos então novos núcleos de povoamento, em processo de favelização. Havia insatisfação dos munícipes, sobretudo dos pequenos industriais em geral, quanto ao progressivo e sistemático aperfeiçoamento do sistema fiscal do Município.

O crescimento da arrecadação do imposto de indústrias e profissões (Tabela 4.17) apontava dois aspectos do desenvolvimento urbano e industrial de São Bernardo, a

²²⁷ Dados da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo.

²²⁸ Médias geométricas 1950 – 1959, 1960 – 1969, calculadas pela Secretaria de Estatística do Estado de São Paulo.

saber: (a) as indústrias instalaram-se em sua maioria na sede, transformando os distritos de Diadema e Riacho Grande, respectivamente, em distrito-dormitório e zona semi-rural; e (b) a concentração das indústrias na sede diminuía a oferta imobiliária da região, aumentando os preços dos imóveis e transformando os outros distritos em áreas de interesse imobiliário de baixo custo.

TABELA 4.17. SÃO BERNARDO DO CAMPO, IMPOSTO DE INDÚSTRIAS E PROFISSÕES (Cr\$)

ANO	S. Bernardo do Campo	Diadema		Riacho Grande		Sede + Rudge Ramos	
		Valor	%	valor	%	valor	%
1950	1.467.837,80	41.446,10	2,82%	18.089,80	1,23%	1.408.301,90	95,94%
1951	2.185.491,10	54.429,70	2,49%	21.045,50	0,96%	2.110.015,90	96,55%
1952	5.504.874,30	63.346,40	1,15%	10.075,80	0,18%	5.431.452,10	98,67%
1953	4.550.639,40	143.857,70	3,16%	20.847,50	0,46%	4.385.934,20	96,38%
1954	6.268.257,50	156.796,70	2,50%	12.132,50	0,19%	6.099.328,30	97,31%
1955	10.390.912,70	277.201,40	2,67%	37.040,20	0,36%	10.076.671,10	96,98%
1956	12.796.426,20	521.014,30	4,07%	73.299,70	0,57%	12.202.112,20	95,36%
1957	20.975.744,00	712.932,30	3,40%	111.360,70	0,53%	20.151.451,00	96,07%
1958	34.983.810,40	897.914,40	2,57%	150.737,40	0,43%	33.935.158,60	97,00%
1959	57.101.960,30	1.082.172,00	1,90%	156.955,40	0,27%	55.862.832,90	97,83%

Fonte: Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, Secretaria de Finanças

A rápida urbanização da cidade pode ser vista no número de alvarás concedidos pela Prefeitura Municipal entre 1957 e 1958:

**TABELA 4.18. S. BERNARDO DO CAMPO
ALVARÁS DE OBRAS EXPEDIDOS EM 1957 e 1958**

TIPO DE OBRA	1957	1958
CASA OPERÁRIA	603	605
ALINHAMENTO	647	959
RESIDENCIAL E COMERCIAL	384	606
NIVELAMENTO	275	290
FUNERÁRIA	145	166
INDÚSTRIA	45	74
LOTEAMENTO	20	21
TOTAL	2.119	2.721

Fonte: Prefeitura Municipal de S. Bernardo do Campo

Entre 1952 e 1958, observa-se o perfil de crescimento urbano, o qual manteve a mesma proporção aproximada entre construções voltadas à moradia ou ao comércio, e as indústrias:

**TABELA 4.19. S.BERNARDO DO CAMPO
ALVARÁS DE OBRAS EXPEDIDOS 1952 - 1958**

TIPO DE OBRA	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958
CASA OPERÁRIA	300	512	548	570	583	603	605
RESIDENCIAL E COMERCIAL	241	325	315	457	264	384	606
INDÚSTRIA	51	20	50	49	61	45	74

Fonte: Prefeitura Municipal de S. Bernardo do Campo

Tais dados, cotejados pelo crescimento demográfico, sugerem algumas das razões do crescimento do número de moradias irregulares no município, indicando de maneira indireta o grau de favelização pelo qual já passavam não somente as áreas próximas à Rodovia Anchieta, mas também zonas mais afastadas do centro, nos distritos de Diadema e nas zonas de mananciais da Represa Billings, no distrito de Riacho Grande.

Em 1959, o distrito de Diadema, de acordo com plebiscito regional realizado no ano anterior, separava-se da cidade de São Bernardo do Campo, completando a feição atual do ABCDM (Santo André, São Bernardo, São Caetano, Diadema e Mauá) como uma zona própria da Grande São Paulo. São Bernardo já apresentava indicadores de urbanização e industrialização que a colocavam como "cidade-modelo" pelo Governo JK.

Não havia esperança de redução da política de arrecadação de tributos da Administração Municipal. A receita tributária prevista para o ano de 1958 era de Cr\$ 68.587.000,00, para uma receita total de Cr\$ 101.000.000,00²²⁹. Ou seja, quase 70 % do orçamento municipal contava com a arrecadação fiscal. De acordo com a mesma expectativa, previa-se uma despesa de Cr\$ 128.179.400,00; o que significava uma parcela de 20% da despesa a qual se esperava cobrir com empréstimos e inversões diretas vindas do Estado, da União ou da iniciativa privada. Com a política de contenção de investimentos aos municípios, engendrada pelo Governo Jânio Quadros (1956 – 1959), restava esperar pelas iniciativas do Plano de Metas ou por empréstimos do setor privado. Como as iniciativas da União não viessem em tempo hábil, Pinotti retornava, guardadas as escalas de disponibilidade orçamentária, ao ponto em que o final da Administração Fornari e o início da Administração Lauro Gomes haviam se encontrado: frente a um orçamento engessado pela necessidade de realização de

²²⁹ Lei Municipal n. 614, de 09/12/1957.

compromissos assumidos por administrações anteriores, recorria-se à criação de novos, os quais incidiriam sobre as Administrações futuras, das quais se esperava que encontrassem melhores condições financeiras.

O comprometimento futuro das finanças públicas do Município não impediria que o mesmo fosse escolhido, em 1958, como “O Município de Maior Progresso”, pelo Instituto Brasileiro de Administração. No final de seu governo, o presidente Juscelino Kubitschek visitaria as instalações da Volkswagen, no km 23,5 da Rodovia Anchieta, apresentando São Bernardo do Campo, como exemplo de política de desenvolvimento e de atração do capital estrangeiro.

De fato, a participação de São Bernardo do Campo no produto industrial do Estado aumentara significativamente: se, em 1950, a cidade empregava 1,4% da mão-de-obra industrial e compunha 1,3% do produto industrial, em 1960, tais números seriam de 4,9% e 7,8%, respectivamente²³⁰

Lauro Gomes concorreria às eleições de 1959, contra o candidato apoiado por Aldino Pinotti, o vereador Virgílio Simionato. O ex-prefeito da cidade seria eleito para mais um mandato, por margem superior a 2.000 votos²³¹.

4.2. Crise e Sustentação do Modelo: o Período 1960 – 1964

4.2.1. Segunda Administração Lauro Gomes (1960 – 1963)

Lauro Gomes recebeu, em 1960, um Município muito diferente daquele de 1952. Ao longo da área de São Bernardo do Campo, viviam mais de 82 mil pessoas, pouco mais do que o dobro da população residente em 1952. De acordo com as previsões da Prefeitura, a barreira dos 100.000 habitantes seria ultrapassada antes de 1963. Os dados e estimativas censitárias de São Bernardo do Campo sugerem o crescimento urbano, como na Tabela 4.20:

²³⁰ Fonte: Censos Industriais, 1950 e 1960.

²³¹ Dados da fundação SEADE.

**TABELA 4.20:
SÃO BERNARDO DO CAMPO: DADOS
CENSITÁRIOS E ESTIMATIVAS
POPULACIONAIS, 1946- 1964**

ANO	estimativa SPE-PMSBC
1946	23.577
1947	25.782
1948	28.193
1949	30.830
1950 (2)	33.713
1951	36.866
1952	40.313
1953	44.084
1954 (1)	48.495
1955	52.714
1956	57.644
1957	63.035
1958	68.930
1959	75.376
1960 (2)	82.411
1961	90.117
1962	98.543
1963	107.757
1964 (1)	117.833

(1) fonte: Anuários Estatísticos do Estado de São Paulo

(2) Censo IBGE

Fonte dos demais dados: PMSBC, Subsídios Estatísticos II, 1973

A grande indústria continuava sendo a principal fonte do desenvolvimento industrial da cidade. Uma primeira vista nos dados industriais indica um crescimento incremental até baixo em relação ao crescimento do número de trabalhadores empregados e mesmo, de maneira ainda mais indireta, do crescimento demográfico total. Uma observação mais próxima indica uma relação mais estreita entre o crescimento da população e o crescimento da indústria²³². O crescimento do número de indústrias na cidade entre 1950 e 1964 apresenta-se na Tabela 4.21:

²³² Para o tratamento desse problema por meio da análise de regressão, ver o capítulo 4.

TABELA 4.21. NÚMERO DE INDÚSTRIAS EM SÃO BERNARDO DO CAMPO, ANOS SELECIONADOS

anos	1950	1952	1953	1960	1963	1964
total	83	184	216	357	404	481

Fonte: IBGE, Sinopses Estatísticas do Estado de São Paulo, anos selecionados

Em 1958, um terço da população da cidade encontrava-se empregada no setor industrial. A se estimar uma população economicamente ativa que represente 50 %, pode-se inferir que o principal usuário dos serviços públicos era (ou deveria ser) o *operário*.

A necessidade de ampliar os serviços públicos no ritmo do crescimento demográfico e industrial da cidade ainda não havia sido totalmente incorporada ao planejamento urbano do Poder Municipal. As incursões nessa área eram isoladas do restante da Administração da cidade, então distribuída em múltiplos serviços públicos. Mas, em comparação com o cenário ainda incipiente da administração municipal no país, São Bernardo do Campo se destacava dos demais por apresentar tais iniciativas, mesmo que não fossem levadas a cabo.

Essa deve ter sido uma das prováveis razões pelas quais, quando Lauro Gomes assumiu mais uma vez a Prefeitura, em 1960, São Bernardo do Campo foi considerado pela segunda vez “O Município de Maior Progresso”, em titulação organizada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal, o I.B.A.M.

A receita municipal crescia, graças à eficiência do sistema fiscal e de cobrança de serviços públicos.

TABELA 4.22. SÃO BERNARDO DO CAMPO, RECEITA MUNICIPAL, 1956 – 1964

ano	Valor Nominal		Deflacionado a 1964	
	1.a) valor em Cr\$ 1.000	1.b) índice (1964 = 100)	2.a) valor em Cr\$ 1.000	2.b) índice (1964 = 100)
1956	67.218,51	1	12.656,65	18
1957	90.690,48	1	15.964,74	23
1958	126.407,62	2	17.907,75	26
1959	231.341,69	3	23.489,47	34
1960	479.280,10	7	37.277,34	54
1961	895.731,62	13	47.164,63	68
1962	1.835.953,71	27	63.882,60	93
1963	3.014.718,33	44	57.863,14	84
1964	6.904.888,19	100	69.048,88	100

Fonte: PMSBC, Subsídios Estatísticos.

A existência de um sistema fiscal eficiente trazia dois benefícios visíveis: (a) o primeiro, evidente, dava-se no caixa da Prefeitura; (b) o segundo servia ao interesse do grupo social do qual Lauro Gomes era membro exemplar. A cobrança cumulativa de impostos prediais e territoriais em zonas que receberam melhorias desestimulava a permanência dos moradores mais pobres nelas. A proximidade e facilidade de uso do recurso da desapropriação tornava, na melhor das situações para o proprietário, a venda do terreno ou imóvel um negócio apressado demais para ser lucrativo. Alimentava-se assim, por meio da especulação imobiliária, a pequena elite local, expulsa da atividade manufatureira pela desaceleração do semi-artisanato movelar²³³. Se a expansão de serviços públicos agia em nome de um bem comum, a concentração do préstimo desses serviços na zona central do município interessava ao grupo social e político que sustentara fielmente Lauro Gomes e seu círculo mais próximo nos últimos dez anos. Isso implica dizer que a extensão desses serviços públicos seria uma função da expansão da zona de interesse desse grupo. Outro aspecto que merece nota é o fato de que as benfeitorias realizadas pelo Poder Público, com arrecadação extensiva, são incorporadas à capitalização privada, em situação clássica de rateio do público para o bolso privado.

Assim, havia recursos disponíveis para a expansão dos serviços públicos e urbanos em caixa. Lauro Gomes, no primeiro ano de seu mandato, seguiu sua tendência centralizadora, ao tentar empreender obras referentes à expansão da capacidade do sistema de abastecimento de água e luz na cidade, assessorado apenas por um círculo composto predominantemente pelos funcionários que o acompanharam em 1952. Apesar de experiente²³⁴, o círculo era pequeno demais para gerir, de maneira satisfatória,

²³³ A indústria movelar existente em São Bernardo do Campo nas décadas de 1930 e 1940 perdera espaço para o custo menor, e a escala maior de um novo tipo de indústria movelar que surgiu na Capital. A decadência da atividade chegou a ser apontada em artigo da revista *Conjuntura Econômica*, de outubro de 1956. Incapazes de concorrer nos termos de seus adversários, os marceneiros de São Bernardo do Campo rapidamente identificaram a situação de nau-a-pique da atividade local, transferindo investimentos para outras atividades. Alguns, mais atinados com o espírito empreendedor das Administrações Municipais, entraram no ramo da especulação imobiliária. A atividade movelar passaria ao folclore da cidade. Prova consistente dessa relação é a existência de imobiliárias homônimas das antigas marcenarias de São Bernardo, ainda hoje.

²³⁴ Newton Barbosa, na primeira edição dos “Subsídios Históricos”, arrola os seguintes nomes: “no Gabinete, Rita Ângela Zinçágliã, André Mussolino, Antonio de Lima, Paulo Ferreira, Paulo de Moraes Leme e René Cassetari. Na Secretaria de Finanças, Jaime João Franchini, João Simionato, Arnaldo Serrano, Osvaldo Monteiro da Costa, Mauro Corvello, Manuel Guarini, Joaquim Escobar Bueno Filho, João de Lima, Jaime Monteiro da Costa, Osvaldo Russi, Arnaldo Bruno Pasin, Osvaldo Guilherme Raimundo e Geraldo Peranovich. Na Secretaria de Assuntos Jurídicos e administrativos – Ary Banchristiani Ferreira, Jair Botelho Frazão, Olímpio Amaral, Eunice Patrício do Nascimento, Octávio

uma cidade que crescera muito. Em 1961, a partir dele, criou-se um grupo de trabalho na Administração Municipal, com a incumbência de elaborar um Plano Diretor Municipal – P.D.M. – o qual revisaria uma já antiga lei municipal de uso e ocupação do solo urbano, promulgada em 1953. O plano diretor, através de nova Lei de Uso e Ocupação do Solo, datada de 1962, estaria limitado aos projetos dos equipamentos a se instalarem e aos arruamentos até então abertos²³⁵.

Para adaptar a Administração pública ao crescimento da cidade, promulgou-se a lei nº 920, de 25/04/1961, que criava a figura das secretarias municipais, órgãos administrativos situados entre o prefeito e os serviços urbanos. Pela lei, criaram-se as secretarias de obras, assuntos jurídicos e finanças.

A secretaria de obras seria responsável por administrar, executar e fiscalizar obras viárias, de edificações públicas e obras e serviços de saneamento básico, através do departamento de água e esgoto. Também fiscalizaria o uso e ocupação do solo, obras particulares de projetos de obras urbanas.

A secretaria de negócios jurídicos e administrativos tinha a função de orientar a política administrativa, elaborar estudos de legislação municipal, e estabelecer normas jurídicas para administração indireta, ou seja, o que não estivesse previsto em lei orgânica. Representa os interesses do município, em juízo ou fora dele. Até 1973, seria responsável também pelas áreas de ensino e cultura.

A secretaria de finanças originou-se da primitiva diretoria da fazenda. Assumiria a responsabilidade de executar a política e administração tributária do município, elaborando o orçamento anual e o plano de investimentos. Exerceria a arrecadação das rendas municipais, realizando a contabilidade pública municipal, fornecendo os elementos necessários para a prestação de contas do exercício financeiro.

Essa estrutura administrativa prevista na lei 920 não sofreria maiores alterações até 1973, pela lei 2.052, de 6 de julho.

A reforma administrativa serviria ao prefeito Lauro Gomes em seu plano de expansão da rede de ensino, sem ampliação das escolas antigas, mas com a construção

Edgar de Oliveira, Nelson Biasi, Elhine Castilho, Edgard Neves da Silva e Humberto Pego Marques. Na Secretaria de Obras: Brasília Prieto, Antonio Grassi Neto Murilo Fláquer, Munir Bunemer, Orides Gerbelli, Virgílio Simionato, João Jaime Mônaco, Constante Sarti, Antonio Nascimento, Antonio Zamboni, (...)”, além do próprio.

²³⁵ Membros do próprio grupo de trabalho reconheceriam, mais tarde, a debilidade do Plano Diretor. Para tanto, ver Pedro Rubens Coppini Blum, *São Bernardo do Campo...*, página 118.

de novas unidades a partir da pesquisa da origem dos alunos. Essa foi a base para a construção da rede de postos de puericultura e núcleos profissionalizantes.

O pequeno centro urbano da cidade, originalmente composto pelas ramificações da Rua Marechal Deodoro, expandira-se por bairros como o Nova Petrópolis e parte da antiga Vila Dr. Baeta Neves. O padrão de crescimento e expansão urbana se dava a partir da comunicação com a Rodovia Anchieta, cujas entradas para São Bernardo do Campo deixavam gradativamente de ser estradas de terra batida, com terrenos ermos nas bordas, para receber pavimentação e meio-fio.

Seguindo o padrão expansivo urbano a partir do “centro”, a cidade se organizava: no epicentro, concentravam-se as atividades bancárias e controladoras de negócios dos bancos e administradoras. Os negócios bancários avolumavam-se, como se vê na Tabela 4.23. As flutuações das movimentações bancárias realizadas a prazo sugerem que as instituições instaladas concentravam as atividades do município, em claro efeito de economia de escala:

TABELA 4.23: SÃO BERNARDO DO CAMPO, MOVIMENTO BANCÁRIO, 1959 – 1963
(Cr\$ 1.000, deflacionados em 1961)

ano	Estabelecimentos		Aplicações		Depósitos		Caixa
	informantes	Existentes	em conta corrente	titulos descontados	À vista e curto prazo	A prazo	
1959	10	12	29.239	832.579	1.752.913	22.097	164.914
1960	11	12	172.203	1.764.332	3.111.001	65.923	252.160
1961	13	14	103.446	2.063.200	2.330.042	29.919	230.347
1962	15	16	153.495	2.778.605	3.498.691	32.829	270.072
1963	17	17	139.292	2.761.315	5.123.937	22.385	354.989

Fonte: Anuários Estatísticos do Estado de São Paulo, anos selecionados.

Em torno dessa primeira área, espalhava-se a oferta de comércio e serviços, ligada a uma primeira área residencial; as indústrias, pelo porte e pela necessidade de escoar os produtos ao porto e à Capital, concentravam-se na zona imediatamente mais afastada, separando os bairros dos trabalhadores industriais da zona periférica ao centro. As benfeitorias criadas dez anos antes na região central, eram agora estendidas às zonas adjacentes, em visível processo de crescimento urbano. Contudo, já se criavam novas demandas por serviços públicos em regiões mais afastadas.

As regiões centrais e as zonas das grandes indústrias continuavam recebendo obras com vistas a aumentar sua capacidade de absorção de contingentes demográficos. A avenida Maria Servidei Demarchi, que ligava a Volkswagen ao centro da cidade, foi alargada para duas pistas e aplainada. O objetivo era eliminar os congestionamentos de

fluxo de tráfego causados pela saída de funcionários da empresa e pelos caminhões que transportavam carros – os chamados “cegonheiros” - durante os turnos de trabalho. De fato, essa solução particular teve resultado escasso, pois os problemas de tráfego automotivo continuariam por décadas, enquanto a Volkswagen empreendia produção efetiva²³⁶.

A rede de água e esgotos expandia-se desde a década de 1950, primeiramente com ajuda do Governo Estadual, e posteriormente até com o auxílio dos próprios contribuintes municipais. A segunda Administração Lauro Gomes triplicou a estrutura de esgotos e quase duplicou a de abastecimento de água, estendendo as ligações até o afastado Distrito de Riacho Grande²³⁷. O reservatório do bairro central de Nova Petrópolis foi ampliado. Entre 1960 e 1963, São Bernardo do Campo subiu seu índice médio de ligações por 100 km² de 1,02 a 2,74²³⁸. As ligações de esgoto existentes no município no mesmo período subiram de 0,50 a 1,75 por quilômetro quadrado²³⁹. Os dados das ligações de água e esgoto do município podem ser vistos à Tabela 4.24:

²³⁶ Nos anos 1990, a diminuição das atividades da indústria automobilística melhoraria o tráfego da avenida, piorando, contudo, os indicadores sociais do município, o que sugere uma reflexão sobre os efeitos das políticas públicas de urbanização que têm como mote a obtenção do “equilíbrio de longo prazo”.

²³⁷ Os distritos de Rudge Ramos e Riacho Grande merecem nota. Houve, no primeiro até a década de 1980, persistindo no segundo até os dias de hoje, uma dicotomia na distribuição do espaço, de razão sócio-econômica. Nessas zonas, muitos dos membros da elite local mantinham chácaras e casas de veraneio de alto padrão, que conviviam com as moradias precárias dos trabalhadores. O próprio Lauro Gomes mantinha uma chácara em Rudge Ramos. Melhorias urbanas como água e esgoto serviam tanto aos moradores das zonas pobres quanto aos chacareiros. Representavam um interesse comum, portanto foram prontamente instaladas obedecendo a prioridades anteriores. Percebem-se as diretrizes dessas prioridades ao constatar-se que, ainda hoje, não há asfalto fora dos caminhos centrais do Distrito de Riacho Grande, aonde se localizam as chácaras em volta da Represa Billings.

²³⁸ Subtraída a área da Represa Billings, tem-se, respectivamente, 1,79 e 4,80 ligações de água por 100km².

²³⁹ 0,88 e 3,06, respectivamente, aplicado o mesmo fator correccional.

**TABELA 4.24: São Bernardo do Campo, Água e Esgoto –
Número de Ligações, 1950 – 1971**

Anos	Rede de água		rede de esgotos	
	Número de ligações		Número de ligações	
	Executadas	Existentes	Executadas	Existentes
1950		455		
1951	163	618		
1952	186	804		
1953	84	888		
1954	191	1079		254
1955	321	1400	209	463
1956	224	1624	253	716
1957	387	2011	337	1053
1958	535	2546	368	1421
1959	767	3313	541	1962
1960	1184	4497	250	2212
1961	3096	7593	481	2693
1962	2345	9938	2970	5663
1963	2135	12073	2041	7704
1964	1592	13665	1261	8965

Fonte: Departamento Municipal de Água e Esgotos – PMSBC

A estrutura de ensino em São Bernardo do Campo, tanto pública quanto privada, apresentava grande deficiência no ensino secundário. De fato, a expansão das escolas primárias, encabeçada pelas políticas estaduais e municipais, não teve contrapartida nas escolas secundárias²⁴⁰. A política de educação da Administração Municipal tentaria apresentar uma inflexão nesse sentido, com o início da construção da Escola Técnica Industrial, em convênio majoritário como o Estado e a União. O objetivo era o de formar mão-de-obra qualificada para as indústrias da região, através do ensino secundário profissionalizante.

Ao fim de seu mandato, em 1963, Lauro Gomes concorreria nas eleições à prefeitura de Santo André. Eleito, governaria por poucos meses, em 1964. Aos problemas de saúde decorrentes da idade, somar-se-ia o sobressalto com o Golpe militar, que deflagrara a perseguição à maior parte dos correligionários do P.T.B, e a

²⁴⁰ A média de alunos do ensino primário para um aluno do ensino secundário era de 6,43, em 1961. Dez anos antes, ou seja, em 1951, essa razão era de 4,29. O que caracteriza a desigualdade do processo expansivo é o mesmo tipo de razão nos parâmetros do número de estabelecimentos: de dois estabelecimentos de ensino primário para cada estabelecimento de ensino secundário em 1951, passou-se a quinze, em 1961. Os dados são da Seplan – PMSBC.

políticos das relações de Lauro Gomes, como o ex-presidente Juscelino Kubitschek. Um ataque cardíaco colocaria o ponto final na carreira de Lauro Gomes, em 20 de maio daquele ano.

4.2.2. Administração Hygino de Lima (1964 - 1967)

Pode-se dizer que Hygino de Lima esperara muito para ocupar a cadeira de Prefeito de São Bernardo do Campo. Candidato derrotado nas eleições de 1947, e vice-prefeito da Administração Lauro Gomes (1960-63), Lima era mais um representante da antiga elite da cidade, tendo prestado abnegados serviços políticos a ela e aos associados que lhe ocupassem o espaço de movimentação política. Parecia, portanto, uma justa recompensa sua eleição em 1963 para a Prefeitura, com o apoio de Lauro Gomes²⁴¹. Aldino Pinotti seria o vice-prefeito.

Em seu primeiro ano como Prefeito Municipal, Hygino de Lima viu o problema da necessidade de expansão dos serviços públicos no ritmo da expansão demográfica agravar-se com a situação das finanças municipais, que tinham se deteriorado significativamente na última administração, que deixara, em seu último ano, um déficit de Cr\$ 544.819.513,00, aproximadamente 18% da receita arrecadada em 1963.

Mas o problema do equilíbrio entre receita e despesa parecia ser um dos menores àquela conjuntura anterior a março de 1964. Ainda que a reputação do prefeito fosse anteriormente descrita, o que, em tese, garantiria a continuidade da Administração, a sombra do golpe militar iminente paralisava os trabalhos da Câmara Municipal, e mesmo os de alguns setores do funcionalismo da cidade.

Assim, São Bernardo do Campo praticamente paralisou suas atividades ligadas a políticas públicas durante boa parte do ano de 1964, apenas retomando-as no final do presente ano, já sob outra conjuntura política.

²⁴¹ O resultado das eleições de 1963 foi:

Hygino de Lima (eleito).....	16.015 votos
Olavo Fontoura.....	13.315 votos
Branco e nulos.....	3.822 votos
Comaprecimento às urnas.....	33.152 votos
Abstenções.....	4.953 votos
Eleitores Inscritos.....	38.105 votos

Os dados são da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo.

A nova conjuntura se refletiria no novo Planejamento Municipal, agora “trienal”²⁴². Foi regulamentado juntamente com a lei de previsão orçamentária para 1965. Uma rápida comparação entre o planejamento e as realizações efetivas conduz à aceitação da hipótese de que a Administração Hygino de Lima, de fato, pouco faria além de empreender tentativas de promover o equilíbrio do orçamento público entre 1965 e 1967, do que merece destaque: (a) o término das obras da Escola Técnica Industrial, que receberia o nome de “Lauro Gomes”, (b) o início das obras do Paço Municipal de São Bernardo do Campo, nova sede da Prefeitura, (c) a inauguração da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, ao final de 1964 e (d) a expansão do serviço de saúde por meio dos postos de puericultura, estendidos aos bairros mais afastados da cidade²⁴³. Na Tabela 4.25, refletem-se os esforços da Administração Hygino de Lima:

TABELA 4.25: SÃO BERNARDO DO CAMPO, FINANÇAS PÚBLICAS, 1963 - 1967
(em NCr\$)

ANO	RECEITA	DESPESA	SALDO	% SALDO/RECEITA
1963	3.014.718,33	3.559.537,85	-544.819,51	0,18
1964	6.904.888,19	5.190.276,11	1.714.612,08	0,25
1965	12.565.243,13	13.469.881,58	-904.638,45	0,07
1966	20.603.808,34	22.888.287,52	-2.284.479,18	0,11
1967	50.269.219,32	49.128.923,06	1.140.296,26	0,02

FONTES: Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de S. Bernardo do Campo, vários anos

Observa-se, portanto, pela Tabela acima, que o intuito de equilibrar as contas públicas municipais fora apenas parcialmente atingido no período, sendo que a situação aparentemente “positiva” deixada em 1967, corresponderia à realização de apenas 12% da despesa prevista (aproximadamente) para o pagamento do pessoal fixo na Administração Pública para o ano seguinte²⁴⁴.

²⁴² A partir de 1967, o Planejamento se chamaria “Plurianual”.

²⁴³ Deve-se considerar o peso significativo da criação do serviço de Previdência Municipal da cidade, em 1963, o qual teve duplo efeito, (a) pressionando os contingentes de servidores públicos ao suprimento das demandas de saúde pública e (b) criando um órgão burocrático que adquiriria papel político significativo nos anos seguintes.

²⁴⁴ Lei Municipal no. 1.575, de 01/12/1967.

4.3. Análise do Período

Ao historiar-se o processo dado em São Bernardo do Campo desde sua emancipação, em 1945, até a mudança na conjuntura política dada em 1964, cabe sua análise.

O crescimento econômico e urbanização da Capital do Estado, principalmente após a década de 1930, promoveu a extensão de algumas de suas características a cidades vizinhas, sobretudo as situadas no caminho para o porto de Santos.

Contudo, algumas dessas cidades extrapolaram a condição de parada conjuntural ao oferecerem vantagens às atividades produtivas desenvolvidas na Capital. Essas vantagens foram de dois tipos: (a) as então existentes e (b) as desenvolvidas.

As vantagens ditas “existentes” foram: (1) o baixo preço relativo da terra; (2) a oferta abundante de recursos naturais e (3) a oferta potencialmente barata de mão-de-obra. No caso do antigo município de São Bernardo, do qual São Bernardo foi sede até 1938, viu-se que (1) a terra era relativamente barata; (2) recursos naturais como a água tinham oferta abundante e (3) o custo de vida na região do antigo município era relativamente mais barato do que o da Capital, o que possibilitaria um nível mais baixo de custo de subsistência.

Por outro lado, deram-se também vantagens ditas “desenvolvidas”, quais sejam aquelas que as regiões adquirem (ou buscam adquirir) com a finalidade de atrair atividades econômicas dadas na zona central (no caso, a Capital paulista).

Desta forma, o antigo município de São Bernardo, entre as décadas de 1920 e 1940²⁴⁵, realizou obras públicas que prepararam a região para potencializar algumas de suas vantagens naturais. Esses foram os casos da Represa Billings, da Estrada do Vergueiro e da Estação Ferroviária de Santo André. A Represa potencializou a oferta de recursos hídricos da região. A Estrada do Vergueiro supriu durante mais de três décadas as necessidades de escoamento de mercadorias da Capital para o Porto de Santos. Papel semelhante esperava-se da terceira melhoria constituída, mas a Estação Ferroviária de Santo André terminou por ter outro efeito, além do incremento das atividades econômicas e das condições de urbanização do antigo distrito.

²⁴⁵ Lembre-se de que, entre 1937 e 1945, o município teve o nome de Santo André da Borda do Campo.

A velha elite política, estabelecida no município desde o século anterior, composta dos proprietários de terras, pequenos comerciantes, industriais, muitos moveleiros, dissociou-se em nível distrital. As rivalidades interdistritais caminhavam, a partir, sobretudo, da consolidação do poder da República Nova sobre o Estado de São Paulo, em meados da década de 1930. Havia também questões menores, como opções de se colocar pedras nesta ou naquela rua de terra batida. Estava em jogo a expansão das atividades econômicas da Capital. Daí o antagonismo dado entre São Bernardo e Santo André, que teria um primeiro lance no favorecimento dos andreenses, em 1938, com desfecho na reforma municipal de 1945. Esta pulverizaria o Município de Santo André da Borda do Campo (antigo São Bernardo) em vários “novos” municípios, em meio aos quais o antigo distrito-sede, agora batizado como São Bernardo do Campo, buscava se favorecer do processo de crescimento econômico regional.

A construção da Rodovia Anchieta, no final da década de 1940, viria a criar novas condições de análise de investimento aos interessados em inverter capital na região do ABC: na conjuntura de substituição do transporte ferroviário pelo rodoviário, favorecer-se-iam as cidades da região da Grande São Paulo que fizessem comunicação mais estreita com a estrada. Ela substituía o já também obsoleto caminho da estrada do Vergueiro, o antigo “Caminho do Mar”.

São Bernardo do Campo, conforme visto, seria, em seus primeiros anos, um município de elevada precariedade, como a vila precária que, até 1945, fôra. Mas o potencial latente nas possibilidades de expansão econômica e urbana da Grande São Paulo era suficiente para atrair o interesse não só dos empreendedores, mas também de políticos com projetos pessoais de grande monta, como Adhemar de Barros, por exemplo.

O entrejogo político em São Bernardo do Campo, em meados das décadas de 1940 e 1950, refletia, com pequenas nuances de diversidades, o ambiente à época no país. Uma dessas nuances esteve na natureza dos conflitos entre diferentes facções políticas, sobretudo no período 1947-1952, em que dois grupos definidos disputaram o poder político da cidade: um liderado por Tereza Delta, que aglutinava grupos ligados a setores populares formados sob diferentes circunstâncias, cuja pauta de reivindicações se expressava no Adhemarismo; e o outro, vitorioso, formado pela pequena elite distrital, disposta a se associar a um leque de interesses mais amplos, contanto que um espaço no poder fosse preservado para si. A representação mais próxima da defesa

desses interesses está caracterizada na figura de Lauro Gomes, que administrou a cidade por dois mandatos e influenciou diretamente na administração de um terceiro. Em meio a isso, a cidade mudava seu perfil, como se vê na Tabela 4.26. As terras cultivadas davam espaço à expansão da área urbana:

TABELA 4.26. SÃO BERNARDO DO CAMPO, APROVEITAMENTO DE TERRAS, 1950 - 1960

	1950 (%)	1960 (%)
TERRAS CULTIVADAS	27	5,4
PASTOS NATURAIS	13,5	7,8
FLORESTAS	22	41,7
INAPROVEITÁVEIS	15,5	17,16
COM BENFEITORIAS	-	2,17
IMPRODUTIVAS	22	19,64

Fonte: Pedro Rubens Coppini Blum: São Bernardo do Campo, página 155

O grupo político-administrativo formado em torno de Lauro Gomes reunia tanto quadros técnicos formados sob sua visão administrativa, quanto quadros políticos derivados do antigo grupo emancipacionista de 1945. A coesão deste grupo esteve ligada ao caráter personalista e centralizador do comando de Gomes, que manteve subordinados a Câmara de Vereadores, o Serviço Público Municipal e o P.T.B. local²⁴⁶. Este mesmo grupo contou com a cooperação de Governos Estaduais (como o de Lucas Nogueira Garcez), e Federais (como o de Juscelino Kubitschek) para empreender políticas públicas que garantissem sua permanência no poder local por mais de quinze anos. Prefeitos como Aldino Pinotti, por duas vezes²⁴⁷, e Hygino de Lima, usufruíam a estrutura administrativa de serviços públicos e da logística operacional organizada pelas administrações de Lauro Gomes.

No decorrer da década de 1950, muitas das potencialidades de São Bernardo do Campo foram transformadas em fatos explicativos do crescimento econômico, industrial e urbano da cidade. Vêm-se três momentos de seu desenvolvimento industrial na Tabela 4.27:

²⁴⁶ Divergências com as estratégias políticas ou administrativas de Gomes eram entendidas por este como traição, como nos casos de Bôrtolo Basso e Sérgio Ballotim, por exemplo.

²⁴⁷ Pinotti, além de ter sido prefeito da cidade entre 1956 e 1960, ainda seria eleito posteriormente para o período 1968 – 1971.

TABELA 4.27. SÃO BERNARDO DO CAMPO: DADOS INDUSTRIAIS, 1950 - 1970

INDICADORES	1950	1960	1970
ESTABELECIMENTOS	107	284	589
PESSOAL OCUPADO	4.822	28.714	75.118
MÉDIA/EMPRESA	45	101	128
VALOR PRODUZIDO (Cr\$ 1.000)	459	34.738	5.896.701
PRODUTO PER CAPITA	100	1.210	78.600
VALOR DE TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL (1.000)	258	17.208	2.320.870

Fonte: Empresa Metropolitana de Planejamento – Emplasa

Os fatores latentes de localização, transportes, recursos naturais e humanos²⁴⁸ seriam alavancados para a montagem de infra-estrutura (como a expansão do sistema de luz e eletricidade) e formação de mão-de-obra especializada de custo barato em relação à Capital (como a expansão da rede de ensino). O crescimento industrial da cidade determinou seu crescimento urbano, posto que as primeiras indústrias instaladas a partir da década de 1950 encontraram áreas centrais, em torno das quais reorganizaram-se e expandiram-se os bairros, já existentes ou recém-formados.

Daí explica-se o desenvolvimento do município, explicando-se também os novos problemas que surgiam daquele, como as pressões migratórias que gerariam elevada precariedade, sobretudo na periferia. A partir de 1961, tais problemas começariam a receber a atenção dos profissionais ligados ao planejamento público na cidade²⁴⁹. Durante a década de 1960, a população urbana já majoritária responderia por quase a totalidade do município:

TABELA 4.28. SÃO BERNARDO DO CAMPO, POPULAÇÃO URBANA E RURAL, 1950 - 1970

POPULAÇÃO	1950		1960		1970	
	ABSOLUTA	%	ABSOLUTA	%	ABSOLUTA	%
URBANA	21633	73,8%	61249	75,5%	189309	93,9%
RURAL	7662	26,2%	19879	24,5%	12353	6,1%
TOTAL	29295	100,0%	81128	100,0%	201662	100,0%

Fonte: Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo

Como se recorda, a expansão do período Kubitschek foi sofreada pela política econômica de Jânio Quadros ao estabelecer a chamada “verdade cambial”, com a portaria 204 da SUMOC. Desde que Quadros permaneceu apenas sete meses no poder,

²⁴⁸ Lembre-se do intenso movimento migratório dado na região, aumentando seu contingente demográfico.

²⁴⁹ Como se observa nas publicações da Prefeitura de São Bernardo do Campo.

houve liberação dos parâmetros por ele fixados, continuando a economia a expandir-se nos anos de 1961 e 1962, até que, por fim, ocorreu a inflexão cíclica de 1963-4. No que se refere aos recursos da Prefeitura de São Bernardo do Campo, enfrentou ela problemas de financiamento em virtude da orientação mais rígida do Governo Estadual, onde Carvalho Pinto alinhava-se perfeitamente com Quadros. As restrições na base da fonte de investimentos no município realizados pelo poder público, fez com que a Prefeitura tomasse duas medidas: (a) reordenasse o planejamento municipal e (b) buscasse ampliar a captação de mais recursos por seus próprios meios. As medidas que visavam ampliar a capacidade de arrecadação da Prefeitura tiveram eficácia até 1964, mantendo-se a estrutura de investimentos públicos até esse ano. Mas os déficits acumulavam-se, constituindo problema persistente, de impacto futuro.

Capítulo 5: Análise das Políticas Públicas no Município

A principal preocupação aqui apresentada ao efetuar-se a abordagem inferencial dos dados disponíveis para o Município no período da pesquisa, foi a de complementar as informações disponíveis nos documentos das diferentes Secretarias da Prefeitura e que abarcam com certa amplitude aspectos da vida social de São Bernardo do Campo.

5.1. Receita e Produto Social Real

Entre 1945 e 1948, a receita municipal era praticamente nula frente às necessidades de investimentos em serviços urbanos e de infra-estrutura. Por muitas vezes, particulares – o prefeito Simonsen foi reconhecidamente um destes – colaboraram com o caixa da Prefeitura Municipal para que esta pudesse realizar, por exemplo, tarefas básicas de coleta de lixo em áreas mínimas, próximas do centro da cidade. Por outro lado, os beneficiários desses serviços, muitas vezes, eram os próprios. De toda forma, tais contribuições não eram registradas na contabilidade municipal²⁵⁰.

As publicações da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, apesar de sua riqueza no tocante a dados específicos, como educação e iluminação pública, por exemplo, fornecem, no campo das disponibilidades de gastos públicos, pouco mais do que a receita bruta. Construiu-se, ainda assim, a partir dessa fonte, uma série de receitas de 1945 a 1964, reduzida a índices deflacionados de 1955²⁵¹ e 1964²⁵², cujas informações aparecem na Tabela 5.1.

²⁵⁰ Entrevista 05.

²⁵¹ Ponto médio da série.

²⁵² Ponto final da série.

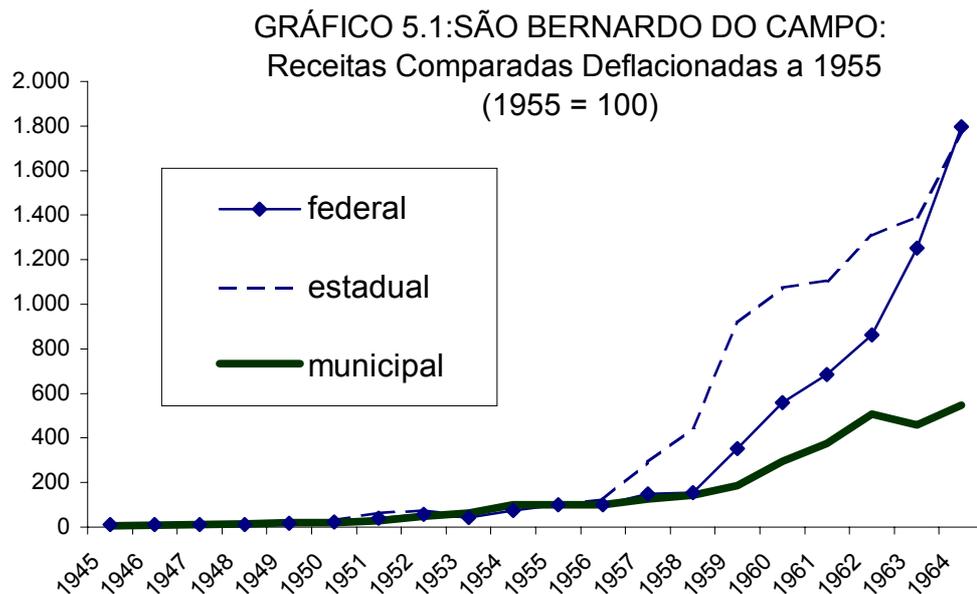
Tabela 5.1: São Bernardo do Campo – receita 1945 – 1964

ano	Valores nominais		Crescimento deflacionado a 1955		Crescimento deflacionado a 1964	
	1.a) valor (Cr\$)	1.b) índice (1945 = 100)	2.a) valor (Cr\$)	2.b) índice (1955 = 100)	3.a) valor (Cr\$)	3.b) índice (1964 = 100)
1945	1035,35	100	38,34	7,13	898,01	1,30
1946	1276,44	123,2858454	38,55	7,17	903,07	1,31
1947	2157,05	208,3401748	63,41	11,79	1485,47	2,15
1948	2735,11	264,1725021	74,22	13,80	1738,67	2,52
1949	4288,47	414,2048583	103,74	19,29	2430,13	3,52
1950	5255,86	507,6408944	113,13	21,03	2650,20	3,84
1951	7811,72	754,5004105	150,32	27,95	3521,19	5,10
1952	15101,01	1458,541556	257,43	47,86	6030,27	8,73
1953	24270,61	2344,193751	342,49	63,67	8022,78	11,62
1954	48233,91	4658,705752	542,10	100,79	12698,75	18,39
1955	53787,53	5195,106003	537,88	100,00	12599,83	18,25
1956	67218,51	6492,346549	540,30	100,45	12656,65	18,33
1957	90690,48	8759,4031	681,52	126,71	15964,74	23,12
1958	126407,62	12209,16791	764,47	142,13	17907,75	25,93
1959	231341,69	22344,29806	1002,74	186,43	23489,47	34,02
1960	479280,1	46291,60187	1591,34	295,86	37277,34	53,99
1961	895731,62	86514,86164	2013,41	374,33	47164,63	68,31
1962	1835953,71	177326,8663	2727,09	507,01	63882,60	92,52
1963	3014718,33	291178,6671	2470,12	459,24	57863,14	83,80
1964	6904888,19	666913,4293	2947,63	548,01	69048,88	100,00

Fonte: Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, Secretaria de Finanças.

Fonte do Deflator: IBGE, *Estatísticas Históricas*, 1987, p. 111.

A redução sistemática em índices deflacionados apresenta o perfil de uma receita crescente, fortemente afetada pelo comportamento tendencial do crescimento econômico. O comportamento dos dados comparativos dos índices de receita municipal, com os das receitas estadual e federal, deflacionadas a 1955, podem ser vistos no Gráfico 5.1:



Fonte: Idem Tabela 5.1.

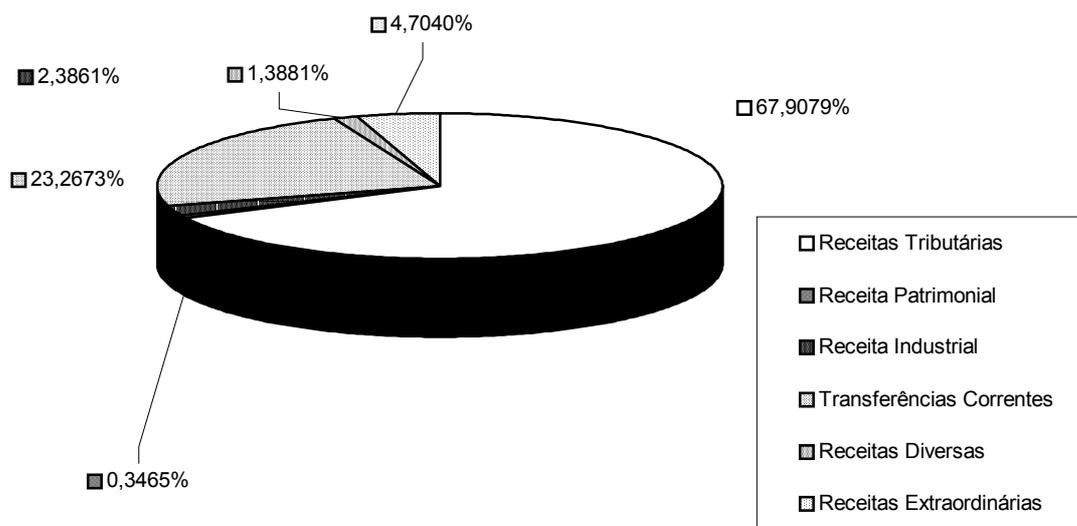
Por mais que o espaço aberto a partir de 1957 entre as evoluções dos índices de receita possa, eventualmente, representar o favorecimento da União e dos Estados na reforma tributária de 1956, parece sólida a hipótese de que o desenvolvimento urbano e industrial de São Bernardo do Campo caminhará tanto melhor quanto a disponibilidade de investimentos dos Governos Federal e Estadual se mostrasse presente, o que não ocorreu de maneira contínua durante todo o período, daí as fases apresentadas nos capítulos anteriores.

A contabilidade do município acompanhou as mudanças que nele aconteceram ao longo de vinte e cinco anos de industrialização e urbanização. Assim, contas que aparecem agregadas em 1947, por exemplo, apresentam descrição mais minuciosa em 1955, chegando à dispersão máxima em 1964. Como visto, durante os anos de 1947 e 1949, o município passou por distúrbios políticos, resultantes da disputa de poder entre o prefeito José Fornari (1948 – 1951) e Tereza Delta, presidente da Câmara de Vereadores. Tais distúrbios, entre outros efeitos, tiveram seu reflexo na administração pública, posto que, não reconhecendo o prefeito, a Câmara não votou lei orçamentária para 1949 e 1950. O prefeito José Fornari também parece não ter se preocupado em organizar por si mesmo informações contábeis para o período. Há, então, um hiato na série de orçamentos. Os prefeitos seguintes – Lauro Gomes, Sérgio Balotim, Aldino

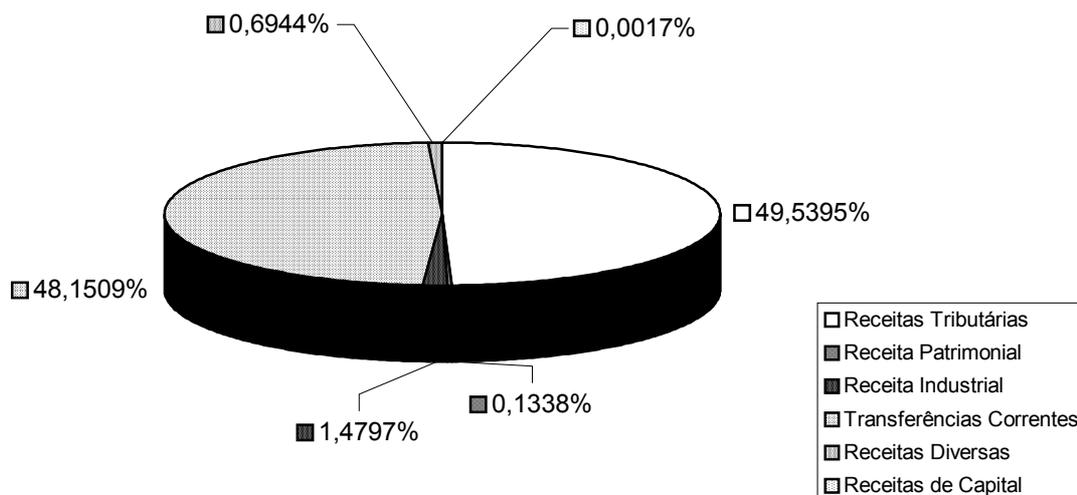
Pinotti e Hyginio de Lima, apresentaram grande preocupação com a elaboração de dados contábeis, sendo que alguns publicaram brochuras de acesso público com as leis orçamentárias e orçamentos realizados.

Observemos a distribuição da receita em dois momentos do desenvolvimento econômico da cidade, pelos Gráficos 5.2 e 5.3:

**GRÁFICO 5.2 - S. BERNARDO DO CAMPO,
Composição da Receita por setor - 1958**



**Gráfico 5.3 - SÃO BERNARDO DO CAMPO
Composição da Receita por setor - 1966**



Fonte: Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo

A suposição acima realizada da necessidade de inversões federais e estaduais na promoção do desenvolvimento econômico do município torna-se ainda mais factível ao comparar-se a participação da conta “Transferências Correntes”, cujo aumento na composição da receita estimada apenas comprova a transferência da responsabilidade do estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento do Grande ABC dos municípios para o Estado e a União.

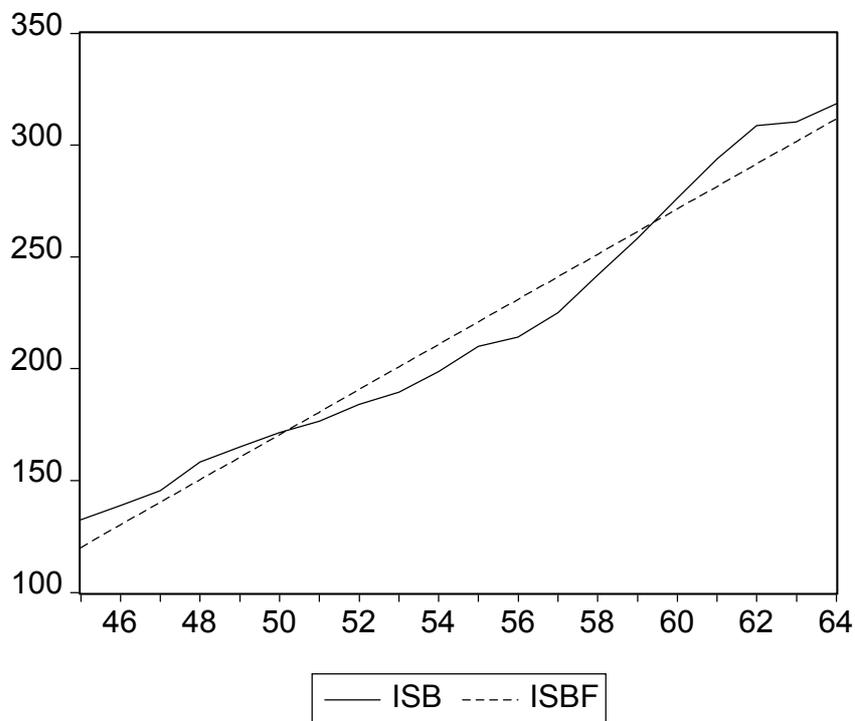
Como referiu-se, a cidade estendeu-se a partir de sucessivas melhorias no seu centro, assumindo por isso mesmo um padrão radial em que a vida urbana tornou-se cada vez mais importante durante os anos 50 e 60, a ponto de quase monopolizar a vida social e econômica do município. Como anteriormente comentado, isto se deveu à ampla possibilidade de utilização do território local para a implantação de um sistema fabril avançado, dadas as condições favoráveis ali apresentadas. Inúmeras variáveis, como consta de tabela no fim deste capítulo, permitem acompanhar a marcha dessa transformação. Por exemplo, o “imposto predial em cruzeiros”, sendo uma variável limitada a alguns anos, pode ser reconstruído para fins de avaliação aproximada. Por outro lado, exemplarmente, o “imposto de indústrias e profissões em cruzeiros”, por ser uma variável que abarca todos os pontos temporais de 1945 a 1959, é de grande utilidade para indicar seu próprio movimento tendencial, como oferecer ilações sobre as variáveis a ela assemelhadas. O uso da técnica de agrupar as variáveis por similitude e utilizar grupos de modelos dos diferentes aglomerados de similitudes permite, combinado com o método do estaqueamento, reconstituir boa parte dos dados faltantes nos arquivos quantitativos da Prefeitura. As pesquisas do Anuário Estatístico do Estado de São Paulo mostram-se também de grande utilidade para permitir a reconstituição das variáveis conhecidas no contexto municipal.

Quando se observa a variável “índice do produto social real de São Bernardo do Campo”(ISB)²⁵³, para o período 1945 – 1964, vê-se que o mesmo é muito bem-ajustado por uma linha de tendência temporal, o que significa o aspecto positivo de sua variação dinâmica ao longo do tempo (Gráfico 5.4). Pode-se observar que, entre 1950 e 1959, os valores do produto real encontram-se abaixo da tendência temporal, o que indica um crescimento mais acelerado até 1950 e após 1960. O crescimento apresentado no período intermédio 1950 – 1960, embora notável, não foi tão acelerado, certamente

²⁵³ As siglas, nomes e fontes das variáveis utilizadas neste capítulo aparecem na Tabela 01, do Anexo I desta dissertação.

pelas características de uma redistribuição mais democrática da renda que o subperíodo apresenta.

GRÁFICO 5.4. S. Bernardo do Campo, Produto Social Real (ISB) e tendência (ISBF)



Fonte: Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo.

A partir de 1961, as arrecadações de São Bernardo do Campo parecem ter sido mais consistentes com as tarefas de crescimento econômico. Até então, as arrecadações caminhavam em ritmo mais lento do que as demandas do crescimento econômico²⁵⁴.

A vocação industrial de São Bernardo do Campo, expressivamente defendida também no período 1945-1964, encontra congruência ao analisar-se a variável “índice do produto social real de São Bernardo do Campo” (ISB) frente ao “número de indústrias²⁵⁵ do município”(NIND). A elasticidade “número de indústrias/índice do produto social real”, calculada na equação 11, da Tabela 5.5, indica que as indústrias localizadas no município contribuíam para aproximadamente 40% do produto social real da cidade.

Observando-se a evolução do índice do produto social real de São Bernardo do Campo (ISB), em função da evolução do índice de receita real (RECD), no período

²⁵⁴ Equação 1 da Tabela 5.5.

²⁵⁵ Indústrias com cinco ou mais operários.

1945 – 1964²⁵⁶, tem-se que as variações desta são capazes de explicar mais da metade das variações daquela ($R^2 = 0,84$). Surge também uma subdivisão no período, a saber: (a) 1948²⁵⁷ – 1958 e (b) 1955 – 1965. Para o período 1948-1958²⁵⁸, o poder explicativo da receita pública sobre o índice do produto social melhora a 0,84, e parece informar da capacidade de ação do poder público em função de sua receita disponível. Para o período seguinte, de 1955 a 1965, a margem de ação diminui um pouco, mas ainda é superior ao total da série: 0,61²⁵⁹. Isso indica os efeitos sobre a capacidade de empreendimento de ação pública em função de políticas de arrecadação. Ou seja, ainda que contasse com o apoio do Estado e da União, de maneira mais efetiva na década de 1950 do que na de 1960, o município esteve, quase sempre, à mercê de sua arrecadação ou de sua capacidade de captação de recursos (empréstimos com bancos, etc) para empreender seu desenvolvimento urbano. A comparação entre as elasticidades “receita/produto” para os períodos estudados indica uma ligeira maior aderência no primeiro período, de 1948 – 1958. Isso quer dizer que a receita municipal entre 1948 e 1958 estaria vinculada a uma estrutura mais “democrática” da sociedade local do que a observada entre 1955 e 1965. A maior participação popular sugerida então, no período 1948 – 1952, consistiria hipótese bastante factível.

5.2. Melhoramentos Urbanos

Em intervalos decenais, a Empresa Metropolitana de Planejamento – Emplasa – apresentou, em relatório de 1977²⁶⁰, os seguintes dados sobre São Bernardo do Campo:

TABELA 5.2. SÃO BERNARDO DO CAMPO: INFRA-ESTRUTURA, 1945 - 1970

Rede (km)	até 1953	1960	1970
Iluminação Pública	15	66	300
Esgoto	6	38	415
Água	13	113	462
Pavimentação (1000 Km2)	n/d	116	2.793

Fonte: Empresa Metropolitana de Planejamento – Emplasa

É notória a significativa expansão das redes de água, esgoto e pavimentação. Cabe analisar as variáveis disponíveis em séries contínuas.

²⁵⁶ Equação 15, Tabela 5.5.

²⁵⁷ As informações de receita para os períodos 1945, 1946 e 1947 foram eliminadas da análise por motivo anteriormente comentado.

²⁵⁸ Equação 14.1, Tabela 5.5.

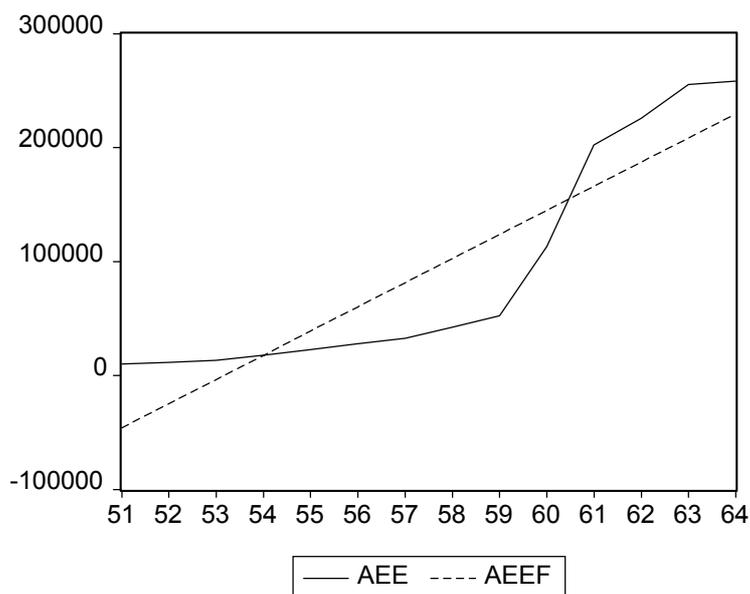
²⁵⁹ Equação 14.2, Tabela 5.5.

²⁶⁰ EMPLASA, *Sumário de Dados da Grande São Paulo*, 1977.

Com relação à expansão da rede de água, os dados da extensão da rede em metros lineares apresentam-se disponíveis de 1951 até 1964. A pendente da variável (AEE) é bastante acentuada e ascendente (Gráfico 5.5), observando-se, contudo, duas tendências, uma que vai até 1960, e outra mais a prumo a partir daí. Isso constitui para a variável um grupo de anos abaixo da tendência geral, a saber o subperíodo 1954 – 1960. Ou seja, durante essa época, subentende-se que a instalação de água caminhou abaixo das necessidades do município em expansão. Certamente, isso deve ao fato de as autoridades municipais terem concentrado seus esforços de fornecimento na área central da cidade.

Ao se analisar a relação do número de ligações de água com a arrecadação de impostos (EAIP)²⁶¹, percebe-se que a elevação no nível de vida de cidade acompanha seu crescimento urbano. Contudo, a elasticidade de 0,7111 indica que ainda haveria espaço para expansão urbana. A cidade estava longe de crescer em seu limite de possibilidades.

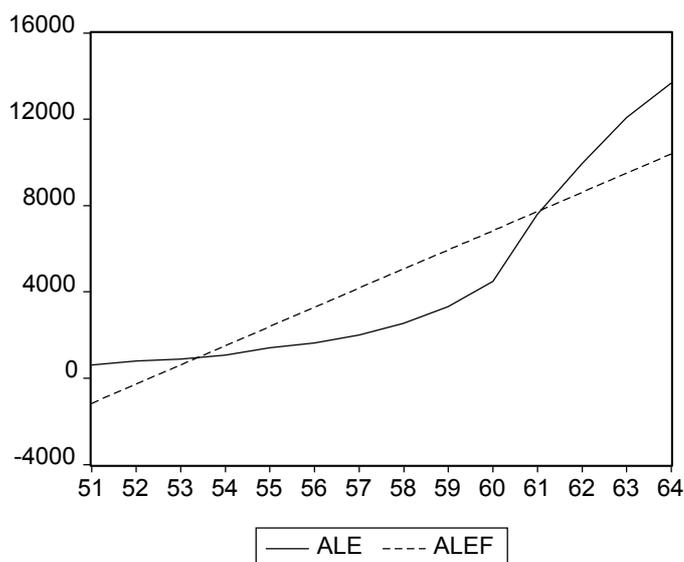
GRÁFICO 5.5: São Bernardo do Campo: Extensão da rede de água (metros) (AEE) X tendência (AEEF)



Quando se examina a variável correlata “número de instalações de água”(ALE), observa-se tendência similar, o que certamente confirma o padrão comentado. Ambas as variáveis indicam também uma ampla expansão dos serviços de água a partir de 1960-1, o que deve ser resultado dos investimentos então realizados no serviço industrial local.

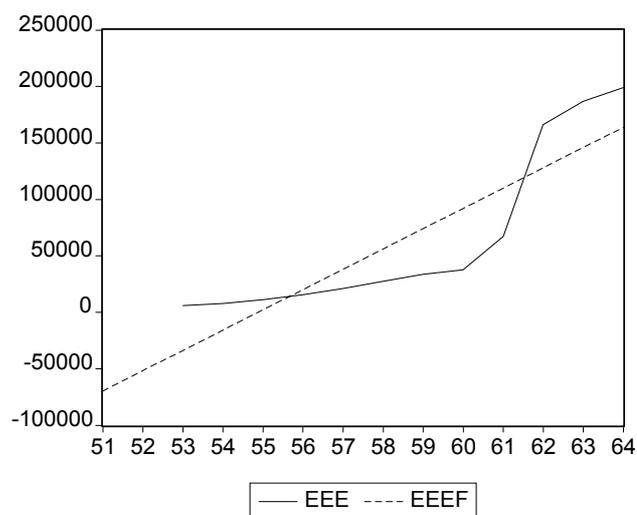
²⁶¹ Equação 5 da Tabela 5.5.

Gráfico 5.6. São Bernardo do Campo, Água - número de ligações existentes (ALE) X tendência (ALEF)



Fonte: Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo.

Observando-se a variável “extensão da rede de esgotos”(variável EEE), esta apresenta uma certa defasagem com as variações observadas na instalação do sistema hídrico. Apresenta-se abaixo da tendência a partir de 1955, mantendo-se assim até 1962, momento em que irá beneficiar-se da expansão mais rápida também detectável do serviço de águas. O perfil do desempenho das instalações de esgotos confirma-se com a variável “ligações existentes para esgotos”, caracterizando a tendência e as variações já referidas.

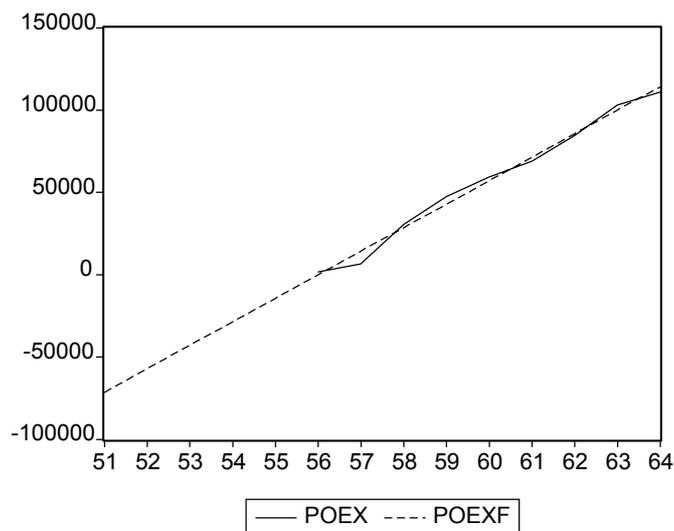


Fonte: Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo.

Ao se observar a mesma variável junto às variações da arrecadação de impostos (EAIP)²⁶², percebe-se que, apesar de o esgoto ter apresentado uma expansão mais “democrática” na cidade, a oferta ainda não supria a procura por instalação de infraestrutura de esgoto e saneamento básico²⁶³, e mesmo a capacidade de investimento do município encontrava-se sub-utilizada. Para cada unidade incremental de esgoto, havia apenas 0,80 de imposto arrecadado.

A extensão da rede de iluminação em metros lineares (variável POEX) encontra-se bem ajustada à sua tendência: o único ano abaixo da mesma é 1957. Portanto, a princípio, ela parece evoluir em processo aparentemente “normal”, como visto no Gráfico 5.8:

GRÁFICO 5.8: S. Bernardo do Campo: Extensão de Rede de Iluminação Pública (m) (POEX) X tendência (POEXF)



Fonte: Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo

As pequenas oscilações, tanto acima, como abaixo da tendência temporal, podem dever-se à estratégia adotada em 1957 de retirar-se o ônus da instalação dos postes de luz e da rede elétrica da empresa Light and Power, transferindo à Prefeitura Municipal o custo, que era cobrado junto à população da cidade, como visto no capítulo 4 deste trabalho.

²⁶² Equação 9, Tabela 5.5.

²⁶³ Elasticidade de 0,80.

Além de onerar-se ainda mais com o custo da expansão da rede elétrica e mesmo da iluminação pública, a população arcou também com o custo da substituição da iluminação incandescente pela iluminação a vapor de mercúrio, que pode ser observada na Tabela 5.3.

Como se pode observar, a substituição efetiva da iluminação incandescente pela de vapor de mercúrio deu-se a partir de 1961, com a retirada das lâmpadas incandescentes. Entre 1959 e 1961, a iluminação pública por meio de vapor de mercúrio foi complementar. A série de extensão linear dos dois tipos de rede de iluminação indica que a rede a mercúrio expandiu-se mais do que a redução da rede incandescente, o que indica: (a) o caráter substitutivo de uma pela outra e (b) a preferência pela iluminação a vapor de mercúrio mesmo na expansão, apesar do custo maior. De toda forma, caracteriza-se como prioridade do investimento a economia no longo prazo, oferecida pelo gasto de energia relativamente menor da iluminação a mercúrio.

Tabela 5.3: S. Bernardo do Campo, Iluminação Pública – Extensão da Rede (M)

Ano	Vapor de mercúrio		Incandescente			Total	
	Executado	Existente	Executado	Retirado	Existente	executado	Existente
1953					14840		14840
1954			17242		32082	17242	32082
1955					32082	0	32082
1956					32082	0	32082
1957			13520		45602	13520	45602
1958			7660		53262	7660	53262
1959	1610	1610	6232		59494	7842	61104
1960	1060	2670	3598		63092	4658	65762
1961	6945	9615	24166	8360	78898	22751	88513
1962	8533	18148	15282	5360	88820	18455	106968
1963	3550	21698	63159	2080	149899	64629	171597
1964	650	22348	8565	440	158024	8775	180372
1965	8730	31078	16317	5630	168711	19417	199789
1966	8223	39301	16871	7640	177942	17454	217243
1967	11880	51181	18879	10720	186101	20039	237282
1968	26460	77641	26223	15650	196674	37033	274315
1969	10992	88633	1968	9400	189242	3560	277875
1970	37363	125996		14880	174362	22483	300358
1971	30556	156552		9880	164482	20676	321034
1972	153437	309989		51240	113242	102197	423231

Fonte: Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo

O custo da instalação e manutenção das luminárias incandescentes (CLIED), ao ser analisado em função da receita, indica ter-se dado de acordo com as necessidades do

centro urbano²⁶⁴. Até o início da instalação de lâmpadas de mercúrio, portanto, a região central era priorizada na iluminação pública. Isso quer dizer que, no processo de substituição do sistema de iluminação pública, da forma como se deu, a população residente nas zonas mais afastadas do centro, além de pagar pelo custo de instalação, ainda esperou pela substituição das lâmpadas incandescentes na zona central da cidade.

O episódio da substituição da iluminação incandescente no centro pela de vapor de mercúrio parece ilustrar adequadamente a maneira como costumava ser encaminhada a solução política dos problemas locais, sem maior interesse pelos interesses imediatos da população de menor renda.

A procura por iluminação pública parece ter sido algo, de fato, ainda mais restrito do ponto de vista social. Um quarto das variações no produto social real do município são explicáveis pelas variações no índice de custo total da instalação das luminárias, tanto incandescentes quanto de mercúrio (variável CLTD)²⁶⁵.

De toda forma, observando-se um outro indicador relacionado à expansão do sistema de iluminação pública, qual seja o resultado da análise do índice do produto social real do município (ISB), em função do número total de luminárias (NTL)²⁶⁶, tem-se o alto poder explicativo daquele em função deste último, da ordem de aproximadamente 75%, o que significa o predomínio da cidade sobre o campo, ou seja, as políticas públicas no município de São Bernardo do Campo, entre 1945 e 1964, atuaram no sentido de promover a urbanização intensiva, orientando todos os seus recursos e dispositivos para tanto. É curioso notar que o poder explicativo dessa relação é semelhante à razão demográfica de habitantes cidade/campo para o mesmo período²⁶⁷.

5.3. Educação

Não é fora de propósito afirmar que o desenvolvimento da rede de ensino em São Bernardo entre 1945 e 1964 foi impulsionado pelas políticas públicas. O PLADI, Plano de Administração Integrada, promovido pelo Governo Adhemar de Barros (1947

²⁶⁴ Equação 8, Tabela 5.5.

²⁶⁵ Equação 9, Tabela 5.5.

²⁶⁶ Equação 12, Tabela 5.5.

²⁶⁷ Ver tabela 4.27, no capítulo 4.

– 1950) promoveu uma série de investimentos na expansão da capacidade física de atendimento da rede de ensino no Estado. São Bernardo do Campo recebeu boa parte dos investimentos do Estado. A solução improvisada do início da Administração José Fornari (1948 – 1952), descrita anteriormente, encontrou uma estrutura de ensino se não plenamente operante, ao menos dotada de potencial, no início da administração seguinte. Durante ela, iniciou-se a tabulação efetiva dos dados de educação no município:

TABELA 5.4. SÃO BERNARDO DO CAMPO, ENSINO, 1951 - 1964

Fonte: Prefeitura Municipal de S. Bernardo do Campo

Ano	Primário		secundário		Superior		Profissional		outros cursos	
	Alunos	Estabelecimentos	alunos	Estab.	alunos	Estab.	Alunos	Estab.	alunos	Estab.
1951	992	4	231	2	9	1				
1952	2409	11	99	1	10	1				
1953	2921	11	153	1	5	1				
1954	4216	14	144	1	11	1				
1955	4700	17	115	1	17	1				
1956	5320	18	185	1	13	1				
1957	6524	21	168	1	10	1				
1958	7424	23	176	1	11	1				
1959	8308	24	169	1	11	1				
1960	12122	30	1690	2	47	1	48	1		
1961	13589	30	2113	2	52	1	204	4		
1962	16134	30	2570	5	51	1	226	4		
1963	18581	52	3044	2	544	1	396	6		
1964	21233	58	3904	5	1299	2	672	7		
1965	23987	57	5566	7	2102	3	945	10	1497	12
1966	25205	80	6811	11	2247	4	1472	11	3025	35
1967	30120	95	8634	12	2772	4	1272	14	5224	63
1968	32177	103	12813	12	4553	4	2128	15	5024	69
1969	33900	112	13813	17	5100	4	3027	18	6603	73
1970	37216	109	20254	29	5311	4	5870	45	4492	66
1971	47211	122	22894	32	5905	5	7085	56	6366	77
1972	52152	97	15567	18	8305	5	9732	45	2107	5

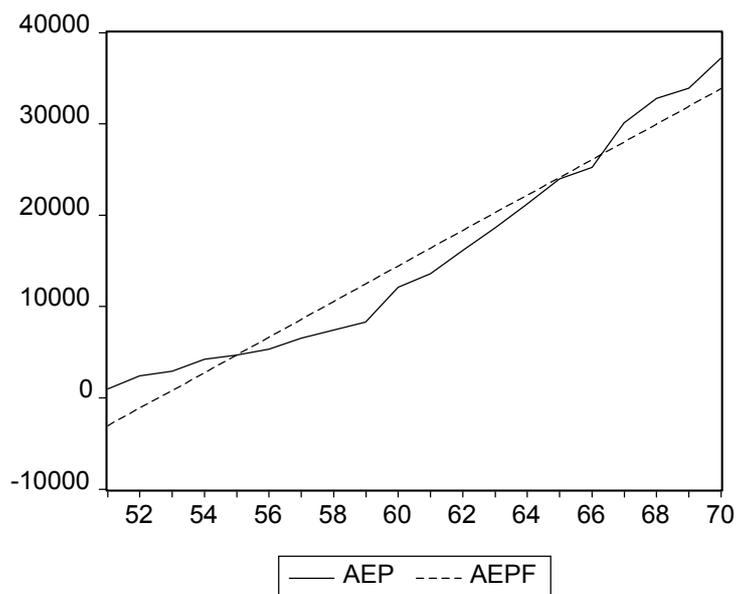
Tomando-se o ano-base de 1960 – no qual a população economicamente ativa era estimada em 34,5 % da população total²⁶⁸, temos um quociente de 0,487 estudante para membro ativo da PEA neste ano. Mesmo considerando a hipótese de que tanto estudantes da região poderiam fazer seus estudos em outras cidades vizinhas quanto

²⁶⁸ O censo demográfico do IBGE apontou 82411 habitantes no município. Os dados da Emplasa são de 28412 pessoas para o mesmo ano.

estudantes de cidades vizinhas poderiam estudar em São Bernardo, essa era uma relação ainda bastante diminuta. Em 1972, essa relação seria de 1,19 estudante por membro ativo da população economicamente ativa.

O exame da tendência da variável “alunos matriculados no ensino primário” (AEP), indica um período dos valores observados abaixo da mesma, ou seja, 1955 – 1961 (Gráfico 5.9) é uma característica geral do município que, apesar de seu crescimento considerável nessa fase, em virtude dos pesados investimentos que ali se realizaram, foi somente na época posterior, dos anos 1960, que os benefícios econômicos e sociais puderam se manifestar positivamente nos indicadores. Este é o caso também das vagas do ensino primário, uma vez que a expansão da rede foi financiada de maneira mais modesta nos anos 1950, época todavia em que o movimento migratório para o município se havia fortalecido como expressão das necessidades da construção civil e da instalação de novas unidades fabris.

Gráfico 5.9. S. Bernardo do Campo: alunos matriculados no ensino primário (AEP) X tendência (AEPF)



Fonte: Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo.

O número de alunos matriculados no ensino primário de São Bernardo do Campo é compatível e corresponde ao índice de produto social do município, ou seja, aparentemente, o crescimento do número de alunos matriculados acompanhava as

variações do produto local²⁶⁹. Conforme esperado, a elasticidade das matrículas é baixa (0,2662), o que implica elevada densidade de alunos por sala de aula.

As variações no número de alunos matriculados no ensino profissionalizante, impulsionado a partir da década de 1960 em São Bernardo do Campo, foram analisadas em função do PIB brasileiro e do produto social real da cidade.

No caso do produto interno bruto brasileiro, as variações dos alunos matriculados no ensino profissionalizante de São Bernardo do Campo, apresentaram estas últimas como elemento explicativo das variações do índice do PIB, com poder explicativo aproximado de 90%²⁷⁰. Isto quer dizer que o ensino profissionalizante de São Bernardo do Campo, no período 1959 - 1970 estava altamente correlacionado com a expansão da economia brasileira, questão compreensível em virtude do caráter de ponta de sua industrialização. A elasticidade revela-se baixa²⁷¹, valor que é esperado para um índice como educação.

Quando se toma o produto social real de São Bernardo do Campo como variável dependente²⁷², tem-se uma elasticidade 35% menor do que a anterior, o que sugere uma demanda pelo curso profissionalizante limitada pela oferta. As escolas desse ensino tinham pouca ou nenhuma capacidade ociosa.

Sobre o ensino secundário no período 1945 - 1964, pode-se dizer que ele apresentou pouca expressividade. O caráter restrito de poucas vagas em poucas unidades de ensino pode ser explicado pela ausência de incentivos do Governo Estadual, mais interessado nos ensinos primário e profissionalizante. O índice de produto social da cidade pode ser explicado em 82% pelas variações no número de alunos matriculados no ensino secundário²⁷³, o que corrobora a baixa procura, mesmo com a melhoria no nível de renda dada pelo crescimento industrial²⁷⁴. Caráter semelhante apresentaria o ensino superior. Aparentemente, os empregos ofertados na cidade com remuneração satisfatória à população não exigiam profunda formação escolar.

Portanto, a princípio, o ensino profissionalizante parecia, pela grande procura, e pela reduzida capacidade ociosa, a opção preferencial. Ao analisar-se o “índice de

²⁶⁹ Conforme equação 2, Tabela 5.5.

²⁷⁰ Equação 3, Tabela 5.5.

²⁷¹ Elasticidade: 0,1238.

²⁷² Equação 4, Tabela 5.5.

²⁷³ Equação 5, Tabela 5.5.

²⁷⁴ Deve-se acrescentar a baixa elasticidade da procura, de 0,1382.

produto social real de São Bernardo do Campo” em função dos números de alunos matriculados no ensino profissionalizante (AEPR) e secundário (AES)²⁷⁵, tem-se que a elasticidade do produto social em função da expansão do ensino profissionalizante (elasticidade = 0,47) é maior do que a do ensino secundário (elasticidade = 0,02). Assim, de fato, corrobora-se a hipótese de que o ensino profissionalizante seria o ensino responsável pela esperança de ascensão social.

²⁷⁵ Equação 15, Tabela 5.5.

Os resultados das equações das variáveis estudadas, e seus respectivos nomes, encontram-se na Tabela 5.5, a seguir:

TABELA 5.5: S. BERNARDO DO CAMPO, DESEMPENHO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: 1945 - 1964

No. Da Equação	Variável Dependente	Coefficiente a	Coefficiente B	R ²	T de Student	Período	Durbin-Watson	Elasticidade Log
(01)	IPIB	185,3998	3,26E-06 EAIP	0,7715	8,4208	1948/70	0,1007	0,2201
(02)	ISB	181,9551	0.006569 AEP	0,9653	22,398	1951/70	0,5332	0,2662
(03)	IPIB	286,6364	0.03558 AEPR	0.9057	9,2993	1951/70	1,1237	0,1238
(04)	ISB	299,7657	0,02856 AEPR	0,9061	9,3211	1951/70	1,1234	0,0985
(05)	ISB	231,0490	0,012574 AES	0,8256	9,2316	1951/70	0,2243	0,1382
(06)	ISB	238,4914	0,03594 AESU	0,7699	7,7615	1951/70	0,1689	0,0984
(07)	ALE	2918,866	0,000298 EAIP	0,8999	3,6851	1950/70	0,2143	0,7119
(08)	ISB	251,6702	0,0346 CLIED	0,2948	1,7106	1954/64	0,9525	0,1024
(09)	ISB	280,3142	0,01426 CTLD	0,2559	1,1730	1959/64	1,1251	0,0463
(10)	EEE	46686,70	0,0047 EAIP	0,8648	0,3297	1953/70	0,3297	0,8000
(11)	ISB	116,0160	0,4334 NIND	0,9384	8,7290	1950/64	1,1916	0,3943
(12)	ISB	252,6967	0,0134 NTL	0,7438	3,4084	1953/64	1,4306	0,1507
(13)	ISB	210,0357	0,0010 POEX	0,9260	12,763	1956/70	0,5418	0,1384
(14)	ISB	206,7256	0,0012 RECD	0,5846	4,7451	1948/65	0,2264	0,1906
(14.1)	ISB	145,2171	0,0113 RECD	0,8440	6,9780	1948/58	0,9545	0,2106
(14.2)	ISB	242,6654	0,0007 RECD	0,6113	3,7629	1955/65	0,3376	0,1500
(15)	ISB	284,5621	0,04123 AEPR Coefficiente C: 0,0111 AES	0,7663	0,4145	1951/65	1,0961	0,0189 0,0467

Variáveis:

AEE – extensão da rede de água em metros lineares, 1951 – 1970.

AEP: alunos matriculados no ensino primário, 1951 – 1970.

AEPR: alunos matriculados no ensino profissionalizante, 1951 – 1970.

AES: alunos matriculados no ensino secundário, 1951 – 1970.

AESU: alunos matriculados no ensino superior, 1951 – 1970.

ALE – ligações de água existentes, 1951 – 1970.

CLIED: custo real das luminárias incandescentes, em cruzeiros, 1953 – 1970.

CTLD: custo real total das luminárias em cruzeiros, 1953 – 1970.

EAIP: arrecadação real do imposto sobre indústrias e profissões, 1948 – 1970.

EEE: extensão da rede de esgoto, em metros lineares, 1953 – 1970.

IPIB: índice do produto interno bruto brasileiro, 1945-1970.

ISB: índice do produto social real de São Bernardo do Campo, 1945 – 1970.

NIND: indústrias com cinco ou mais operários em S. Bernardo do Campo, 1950 - 1964

NTL: número total de luminárias, 1953-1970.

POEX: extensão da rede de iluminação pública, 1953 – 1970.

RECD: receita real da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, 1945 – 1965.

Fontes: Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia (IBGE), Anuários Estatísticos do Estado de São Paulo, Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo.

Conclusões

Uma breve consideração dos resultados obtidos nos capítulos desta dissertação se faz necessária.

O Capítulo 1 procurou estabelecer alguns pressupostos metodológicos para a análise das políticas públicas no município de São Bernardo do Campo, no período 1945 – 1964, com o objetivo de nortear a interpretação do desenvolvimento dos aspectos do tema estudado. Portanto, através do Capítulo 1, (a) buscou-se apresentar os parâmetros adotados na análise das políticas públicas. Levou-se à pauta da ação pública efetiva, e as iniciativas de planejamento e sistematização do serviço público; e (b) contextualizou-se o pensamento consolidado sobre os processos de industrialização e urbanização. Resumiu-se daí o caráter geral da expansão da urbe, em função do crescimento econômico, com algumas interpretações do processo de industrialização dado no Brasil.

O Capítulo 2 buscou um panorama do ambiente econômico brasileiro no período 1945 – 1964, apresentando visões apontadas pela historiografia sobre as características do período. Uma interpretação do processo de crescimento do Estado de São Paulo buscou complementar a análise feita sobre o país.

Os Capítulos 3 e 4 trataram da evolução político-administrativa de São Bernardo do Campo. O Capítulo 3 buscou apresentar o processo pelo qual se formou, a partir do antigo Município de São Bernardo, a cidade de São Bernardo do Campo, em 1945. Resume o entrelaçamento de forças políticas e econômicas intra e inter-municipais que terminaram por estabelecer um poder hegemônico no município, exercido até o período de advento da ditadura militar de 1964, como se aborda no Capítulo 4.

Até a década de 1930, a dispersão das atividades fabris, ligadas à pequena produção extensiva agrícola, formou uma elite local de considerável uniformidade nos distritos-vilas do antigo município. O crescimento econômico da Capital do Estado, e sua expansão pelas áreas vizinhas, fez com que se desse uma dissociação nas atividades econômicas do município, gerando desigualdades de crescimento entre os distritos. Este fato seria agravado pela necessidade da Capital incrementar os sistemas de escoamento de mercadorias pelo Porto de Santos. As diferenças entre as antigas vilas ganharam expressão na dissociação do antigo grupo político existente, causando as disputas

regionais que resultaram na mudança de sede em 1938 e na dispersão em 1945. O recém-fundado município de São Bernardo do Campo, então, apresentava-se à administração da pequena elite local, que se mobilizara pela emancipação, com os velhos problemas do distrito: saneamento básico, iluminação, pavimentação, toda uma infra-estrutura por instalar. Ao que parece, a primeira tentativa de administração pública desse grupo sofreu de alguns erros de cálculo, quanto à expansão crescente da cidade, e à necessidade de conferir inclusão social fôsse aos imigrantes que se representavam no Poder Municipal, fôsse aos migrantes que ali buscavam trabalho e moradia. Assustados com a possibilidade de perder sua posição, ao repartir-se o controle da cidade em 1947-8, os membros dessa elite local se associaram a interesses mais amplos. Visavam que seu espaço político se preservasse. O resultado dessa associação foi o conceito de políticas municipais empreendido no município durante o período 1952 – 1964, simbolizado pela figura de Lauro Gomes. O grupo de técnicos e políticos organizado em torno de Lauro Gomes contou com o apoio dos Governos Estadual e Federal, para empreender políticas que garantissem sua permanência no poder. A natureza dessas políticas se encontrava na relação inversa de imporem-se os interesses da Prefeitura aos interesses da Comunidade. A promoção de políticas que beneficiassem o crescimento econômico da cidade passava pelo crivo dos interesses do grupo político organizado em torno de Lauro Gomes, antes de serem impostas à população. Somente seriam realizados os serviços urbanos que favorecessem em algum momento os interesses desse grupo. De fato, a participação da população suscitou problema para tal grupo, em algumas circunstâncias. O crescimento econômico dado a partir da década de 1950 obscureceu a natureza de tais políticas, ao promover a expansão da infra-estrutura urbana. Assim, a população se beneficiava dos efeitos correlatos de políticas públicas que visavam prioritariamente favorecer a determinados setores.

O Capítulo 5 realizou a análise empírica de algumas das variáveis ligadas às políticas públicas municipais, obtendo os seguintes resultados:

(a) O desenvolvimento urbano e industrial de São Bernardo do Campo, durante o período 1945 – 1964, caminharia melhor, quando a disponibilidade de investimentos dos Governos Federal e Estadual se mostrasse presente. Isso não ocorreu de maneira contínua durante todo o período;

(b) a receita municipal entre 1948 e 1958 mostrou-se estaria vinculada a uma estrutura mais “democrática” da sociedade local do que a observada entre 1955 e 1965;

(c) Entre 1945 e 1964, a instalação de água caminhou abaixo das necessidades do município em expansão. Certamente, isso se deve ao fato de as autoridades municipais terem concentrado seus esforços de fornecimento na área central da cidade, destacando-se o período 1954 - 1960.

(d) Apesar de o esgoto ter apresentado uma expansão mais “democrática” na cidade, a oferta não chegava a suprir a procura por instalação de infra-estrutura de esgoto e saneamento básico. Assim, a capacidade de investimento do município nesse setor encontrava-se sub-utilizada.

(e) A expansão da rede de iluminação pública refletiu os interesses do grupo de comerciantes e industriais do Município, mais do que as necessidades da população. Exemplo disso foi o episódio da substituição da iluminação pública, presente no Capítulo 5, e o sistema que onerou a comunidade pelo serviço de expansão, abordado no Capítulo 4.

(f) O município empreendeu durante os anos de 1948 a 1964, a expansão da rede de ensino, de maneira pró-ativa. Contudo, os incentivos se deram de forma a privilegiar o ensino primário e profissionalizante. Reconhecia-se a necessidade de expandir a oferta de mão-de-obra a baixo custo. Primeiramente, as políticas se coadunaram com o plano de expansão do Estado de São Paulo (1948 – 1955), no sentido de ampliar a capacidade de oferta do ensino primário. A partir de 1956, o interesse se voltou para o ensino profissionalizante, que, em menos tempo, e com menos custo para os cofres públicos, formava mão-de-obra pronta para o mercado de trabalho.

(g) A partir de 1961, as arrecadações de São Bernardo do Campo foram mais consistentes com as tarefas de crescimento econômico. Até então, as arrecadações caminhavam em ritmo mais lento do que as demandas do crescimento econômico.

(h) A vocação industrial de São Bernardo do Campo, expressivamente defendida também no período 1945-1964, encontra congruência ao notar-se que as indústrias localizadas no município contribuíam para aproximadamente 40% do produto social real da cidade.

A inflexão cíclica de 1963-4 marca o início do fim desse ciclo de políticas públicas na cidade, refletindo ela a conjuntura política e econômica nacional. As restrições na base da fonte de investimentos no município realizados pelo poder público, fizeram com que a Prefeitura acumulasse déficits. O crescimento econômico e urbano da cidade não parecia, aparentemente, comprometido. O investimento maciço, agora de

empresas multinacionais, parecia oferecer ao município a possibilidade de um outro ciclo. Cabia a São Bernardo do Campo, ao seu poder público, dar um passo à frente na manutenção de seus interesses. Conforme se viu nos anos seguintes, esse passo foi dado.

Bibliografia

- ABREU, Marcelo de P. (org.) *A Ordem do Progresso – Cem Anos de Política Econômica Republicana: 1889-1989*. Rio de Janeiro, Campus, 1993.
- AFONSO, Carlos. ARRUDA, Marcos. SOUZA, Herbert de. *Las Empresas Transnacionales Y El Brasil (el impacto de las empresas transnacionales en la economía brasileña contemporánea)*. Ciudad del Mexico, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1978.
- AGLIETTA, Michel. *Regulación Y Crisis del Capitalismo – La Experiencia de los Estados Unidos*. Ciudad del Mexico. Siglo Veintuno Editores, 3ª ed. 1986.
- ARRIGHI, G. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis, Vozes, 1998.
- BACHA, E. e GREENHILL, R. *150 anos de café*. Marcelino Martins e. Johnston, 1992.
- BAER, Werner. *A Economia Brasileira*. São Paulo, Nobel, 1996.
- BAER, Werner. *A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2ª. edição revista e aumentada, 1975.
- BANCO DO NORDESTE – APEC. *Manual de Localização Industrial*. 1976.
- BARAN, Paul. *A Economia Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo, Zahar, 1972.
- BARBOSA, Newton Ataliba Madsen. *Origem e os fatores que tiveram influência para o processo do desenvolvimento industrial em S.B.C*. Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo – Seção de Pesquisa e Banco de Dados, 1976.
- BARBOSA, Newton Ataliba Madsen. *São Bernardo do Campo, a verdadeira terra mãe dos paulistas: subsídio para estudo de sua história*. Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo – Departamento de Topografia e Cadastro, 1971.
- BARBOSA, Wilson do N. *A História Econômica como Disciplina Independente*. São Paulo, Departamento de História da USP, Seminários de Pós-Graduação, 1988.
- BARBOSA, Wilson do N. *A Refundação da Cidade e os Movimentos Sociais*. DH – FFLCH-USP, 1997.
- BARBOSA, Wilson do N. *Balanço do Período 1930 – 1964 na Economia Brasileira: uma visão de longo prazo*. São Paulo, Departamento de História da USP. 1982. (traduzido do inglês pelo autor)

BARBOSA, Wilson do N. *Growth and Economic Policies in Brazil. An Aggregate Analysis on Income Developments*. Doct. Diss. Lund. Economic History Association. University of Lund, 1984.

BARBOSA, Wilson do N. *Teoria e Empiria*. São Paulo, Departamento de História da USP, Seminários de Pós-Graduação, 1991.

BARBOSA, Wilson do N. Uma Teoria Marxista dos Ciclos Econômicos in COGGIOLA, O. *Marx e Engels na História*. São Paulo, Humanitas, 1996.

BARROS, J. R. M. de e VERSIANI, F. R. (org.) *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo, Saraiva, 1978.

BELTRÃO, Pedro Calderan. *Demografia, ciência da população: análise e teoria*. Porto Alegre, Sulina, 1972.

BENEVIDES, Maria Victoria M. *O Governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política: 1955-1961*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

BILHARINO, J Soares, *Planejamento Geral dos Serviços Administrativos Municipais*, Rio de Janeiro Departamento de Administração e Serviço Público, 1954

BLAUG, Mark. *Metodologia da Economia ou Como os Economistas Pensam*. São Paulo, Edusp, 2ª. edição, 1999 (1993).

BLUM, Pedro Rubens Coppini. *São Bernardo do Campo: um exemplo de desenvolvimento urbano condicionado por variáveis externas*. São Paulo, Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, dissertação de mestrado, 1985.

BOUVIER, Jean. "As Crises Econômicas" in LE GOFF, Jacques e NORA, Pierre. *História: Novas Abordagens*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1988. pp 40 - 58.

BUARQUE, Christovam. *Avaliação econômica de projetos*. Rio de Janeiro, Campus, 1984.

CALABI, Andrea S. e LUQUE, Carlos A. *Os Ciclos de Expansão Industrial e seus Impactos*. São Paulo - Brasília, Nobel – Ministério do Trabalho, 1985

CALÓGERAS, J. P. *A Política Monetária do Brasil*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1960 (1910).

CANO, Wilson. *Introdução à Economia*. São Paulo, Editora Unesp, 1998.

CANO, Wilson. *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*. São Paulo, Difel, 1975.

- CARDOSO, F. H. “Condições Sociais da Industrialização”. *Revista Brasiliense*, 28, 1961.
- CARONE, Edgard. *A Quarta República, 1945 – 1964*. São Paulo, Difel, 1982.
- CARONE, Edgard. *A República Liberal; I: instituições e classes sociais, 1945 - 1964*. São Paulo, Difel, 1985.
- CARONE, Edgard. *A República Velha: Instituições e Classes Sociais*. São Paulo, Difel, 1971.
- CARONE, Edgard. *A Terceira República, 1937 - 1945*. São Paulo, Difel, 1979.
- CARONE, Edgard. *História do Movimento Operário no Brasil, 1964-1984*. São Paulo, Difel, 1985.
- CARVALHO, Getúlio (coord.) *Multinacionais: os limites da soberania*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 3ª. edição, 1980.
- CHANG TSE, Chun *Cyclical Movements in the Balance of Payments*. Cambridge University Press, 1951.
- CONTADOR, Claudio R. *Ciclos Econômicos e Indicadores de Atividades no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA-INPES, 1977.
- CORBISIER, Roland. *JK e a luta pela presidência, uma campanha civilista*. São Paulo, Duas Cidades, 1976.
- CORRÊA, Marcelo Luiz. *São Bernardo do Campo: descaracterização da paisagem urbano-industrial e a “nova pobreza urbana”*. São Paulo, Departamento de Geografia da FFLCH-USP, dissertação de mestrado, 2000.
- DEAN, W. *A Industrialização de São Paulo*. São Paulo, Difel/EDUSP, 1976 (1971).
- DEAK, C. e SCHIFFER, S.R (orgs.) , *O processo de urbanização no Brasil*, Campinas, Editora da Unicamp, 2000.
- DORNBUSCH, Rudiger e FISCHER, Stanley. *Macroeconomia*. São Paulo, Makron, 1991.
- DREIFUSS, René. *1964: a conquista do Estado*. São Paulo, Vozes, 2ª edição, 1981.
- ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. São Paulo, Perspectiva, 10a. ed. 1993.
- FAUSTO, Boris.(org.) *História Geral da Civilização Brasileira*, t.III, v.11. São Paulo, Difel, 1975.
- FERRARI, Celso e PEREIRA, Rubens M. *Organização administrativa para o planejamento municipal*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1969.
- FRANCO, G. H. B. *A Década Republicana*. São Paulo, IPEA, 1991.

FRENCH, John D. *O ABC dos operários: conflitos e alianças de classe em São Paulo, 1900 – 1950*. São Caetano do Sul, Prefeitura de São Caetano do Sul, 1995.

FRIEDMAN, John. *Introdução ao Planejamento Democrático*. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 1959.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (IMF). *Balance of Payments Manual*. 5ª edição, 1993 (1948).

FURTADO, Celso. *Brasil, a construção interrompida*. São Paulo, Paz e Terra, 1993.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Nacional, 9a.ed.1969.

FURTADO, Celso. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro, Global, 1973.

FURTADO, Celso. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo, Abril Cultural, 1982.

GALVÃO, Maria Rita Eliezer. *Burguesia e Cinema: O caso Vera Cruz*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1982.

GALVÊAS, Ernane. *Brasil: economia aberta ou fechada?* Rio de Janeiro, APEC, 1976.

GIL, Antônio Carlos. *Técnicas de Pesquisa em Economia*. São Paulo, Atlas, 2ª. edição, 1997.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO - EMPLASA – Secretaria dos Negócios Metropolitanos, *Anuário Estatístico*, 1980.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, Secretaria de Economia e Planejamento, *Manifestações da Relação Estado-Urbano no Estado de São Paulo, levantamento sistemático de aspectos da intervenção do Governo Estadual: 1947 – 1977*. São Paulo, SEPLAN, 1978.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, Serviço de Estatística do Estado de São Paulo, *Anuário Estatístico Municipal*, vários anos.

GREMAUD, A. , SAES, F. e TONETO JÚNIOR, R. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo, Atlas, 1997.

HADDAD, Paulo Roberto; FERREIRA, Carlos M. ; BOISIER, Sérgio; ANDRADE, Thompson Almeida. *Economia Regional, teoria e métodos de análise*. Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil, 1979.

HIRSCHMANN, Albert O. *Política Econômica na América Latina*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1965.

- HIRSCHMANN, Albert O. *Projetos de Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Zahar, 1969.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Caminhos e Fronteiras*. São Paulo, Companhia das Letras, 3ª. edição, 1994 (1956).
- HUBERMAN, Leo. *História da Riqueza do Homem*. São Paulo, Zahar, 5ª. edição, 1979.
- HUMPRHREY, John. *Capitalist control and workers' struggle in the Brazilian auto industry*. Princeton, Princeton University Press, 1982.
- IANNI, Octavio. *Estado e Capitalismo*. São Paulo, Brasiliense, 2ª edição, 1989.
- IANNI, Octavio. *Imperialismo na América Latina*. São Paulo, Civilização Brasileira, 2ª. edição, 1988.
- IANNI, Octavio, *Estado e Planejamento Econômico no Brasil Contemporâneo*. São Paulo, Brasiliense, 1971.
- IGLESIAS, Francisco. *Trajatória Política do Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras, 1993.
- IMES, *Caderno de Pesquisa CEAPOG: propostas para as megacidades*, São Caetano do Sul, 2000.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), *Anuário Estatístico*, vários anos.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), *Estatísticas Históricas do Brasil, Séries Estatísticas Retrospectivas. Volume 3: Séries Econômicas, Demográficas e Sociais, 1550 a 1985*. Rio de Janeiro, IBGE, 1987.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), *Sinopse Estatística Municipal*, vários anos.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), *Tendências atuais na Geografia urbano/regional, teorização e quantificação*. 1978.
- KALECKI, Michel, *Teoria da Dinâmica Econômica*, São Paulo, Abril Cultural, 1982.
- KINDLEBERGER, Charles P. e HERRICK, Bruce. *Economic Development*. Tokyo, McGraw-Hill, 3ª. ed, 1977 (1958).
- KON, Anita (org.) *Planejamento no Brasil II*. São Paulo, Perspectiva, 1999.
- KUBITSCHKE, Juscelino. *Por que construí Brasília*. Senado Federal do Brasil, 2000.
- KUCINSKI, Bernardo. *O que são multinacionais?* São Paulo, Brasiliense, 1982.
- KUZNETS, Simon. *Crescimento Econômico Moderno, ritmo, estrutura e difusão*. São Paulo, Abril Cultural, 1982 (1966).

- KUZNETS, Simon. *O crescimento econômico do pós-guerra*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1966 (1964).
- LAFER, B.M.(ed.) *Planejamento no Brasil*. São Paulo, Perspectiva, 1970.
- LARANJEIRA, Carlos. *Lauro Gomes: Poder e Riqueza*. São Bernardo do Campo, Ed. do Autor, 1993.
- LEFF, Nathaniel H. *Política Econômica e Desenvolvimento no Brasil: 1947-1964*. São Paulo, Perspectiva, 1977 (1968).
- LEFF, Nathaniel H. *Subdesenvolvimento e Desenvolvimento no Brasil*. Rio de Janeiro, Expressão e Cultura, 1991(1982). 2 v.
- LEVY, M. B. *História da Bolsa de Valores do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, IBMC, 1973.
- LEWIS, W. Arthur. *Política Econômica: a programação do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Zahar, 1968 (1966).
- LOYOLA, Maria Andréa, *Os Sindicatos e o P.T.B.*, Petrópolis, Vozes, 1980.
- MALAN, P, BONELLI, R, ABREU, M, e PEREIRA, J. *Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil (1939/52)*. Rio de Janeiro, IPEA, INPES, 2ª. edição, 1980.
- MANDEL, Ernest. *O Capitalismo Tardio*. São Paulo, Abril Cultural, 1982 (1976).
- MANKIW, N. Y. G. *Macroeconomia*. São Paulo, Makron, 3ª ed. 1996.
- MARTINS, Heloisa. *Igreja e Movimento Operário no ABC: 1954 – 1965*. São Paulo, Departamento de Ciências Sociais da FFLCH – USP, tese de doutoramento, 1986.
- MARTINS, J.S. *O cativo da terra*. São Paulo, Ciências Humanas, 1979.
- MEADE, James E. *The Balance of Payments*. Oxford University Press, oitava reimpressão, 1970 (1951).
- MEADE, James E. *The Stationery Economy*. London, Unwin University Press, 1970.
- MEDICI, Ademir. *9 de novembro de 1947: a vitória dos candidatos de Prestes*. Santo André, Fundo de Cultura do Município de Santo André, 1999.
- MEDICI, Ademir. *A imprensa e o início da formação político-administrativa do Grande ABC*. São Bernardo do Campo, SDHL-SBC, 1990
- MEDICI, Ademir. *São Bernardo do Campo, seus bairros e sua gente*. São Bernardo do Campo, PMSBC, série Cadernos Históricos; 1, 2a. ed. 1984.
- MELLO, J. M. C. *O Capitalismo Tardio*. São Paulo, Brasiliense, 2a. Edição, 1986 (1983).

- MIKESELL, Raymond F. *The U.S. Balance of Payments and the international role of the Dollar*. Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1970.
- MOTA, Carlos G. (org.) *Brasil em Perspectiva*. São Paulo, Difel, 1975.
- MOURA, Aristóteles. *Capitais Estrangeiros no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1959.
- MUSGRAVE, Richard, e MUSGRAVE, Peggy. *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw-Hill, International Student Edition, 1976.
- MUSGRAVE, Richard. *The Theory of Public Finance*. New York, McGraw-Hill, 1959.
- NAPOLEONI, Claudio. *Curso de Economia Política*. Rio de Janeiro, Graal, 1981.
- NEUHAUS, P.(org.) *Economia Brasileira: uma visão histórica*. Rio de Janeiro, Campus, 1980.
- NORMANO, J. F. *Evolução Econômica do Brasil*, Rio de Janeiro, Companhia Editora Nacional, 2ª. edição, 1945.
- PAULANI, Leda Maria e BRAGA, Márcio Bobik . *A Nova Contabilidade Social*. São Paulo, Saraiva, 2000.
- PESSOTI, Atilio. *Vila de São Bernardo*. São Bernardo do Campo, Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, série Cadernos Históricos; 2, 1981.
- PETROLI, Valdenizio. *História da Imprensa no ABC paulista*. São Bernardo do Campo, Centro de Pós-graduação em Comunicação Social do Instituto Metodista de Ensino Superior, dissertação de mestrado, 1983.
- PRADO JÚNIOR, Caio. *A Revolução Brasileira*. São Paulo, Brasiliense, 1967.
- PRADO JÚNIOR, Caio. *Evolução Política do Brasil e Outros Estudos* São Paulo, Brasiliense, 5ª ed, 1966.
- PRADO JÚNIOR, Caio. *História Econômica do Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 20a. Ed. 1981 (1945).
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO - Secretaria de Finanças, Orçamento para 1958: lei 614, de 09 de dezembro de 1957.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO – Secretaria de Finanças. Orçamento/1965: lei municipal no. 1267, de 04 de dezembro de 1964.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO – Secretaria de Finanças. Orçamento/1966: lei municipal no. 1378, de 24 de novembro de 1965.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO – Secretaria de Finanças. Orçamento/1966: lei municipal no. 1378, de 24 de novembro de 1965.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO – Secretaria de Finanças. Orçamento/1969: lei municipal no. 1707, de 24 de novembro de 1968.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO – Secretaria de Finanças. Orçamento/1967. Mimeo, circa novembro de 1966.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO – Serviço de Memória. *Depoimentos Diversos*. 1985.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO, Departamento de Estatística, *Subsídios Estatísticos III: 1975-1976*. PMSBC, 1976.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO, Departamento de Topografia e Cadastro, *Subsídios Estatísticos II: 1973*. PMSBC, 1973.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO, Departamento de Topografia e Cadastro. *Subsídios Estatísticos: 1971-1972*. Prefeitura de São Bernardo, 1972.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO, Divisão de Imprensa, *Série Documentos Históricos 2,3,4,5,6,7,8,10 e 11*. PMSBC, 1993.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO, *Um município que renasce, relatório de dois anos de atividade do prefeito Lauro Gomes à testa do município de São Bernardo do Campo*, PMSBC, 1953.

PYNDICK, D. e RUBENFELD, R. *Econometric Models and Forecasting*. Oxford, McGraw-Hill, 1995.

RAMOS, Arthur Rudge. *Relatório sobre os trabalhos feitos na Estrada do Vergueiro*. São Paulo, secção de obras “O Estado de São Paulo”, 1920.

Revista de História da Economia Brasileira, São Paulo, número 1, 1953.

REZENDE, F, MONTEIRO, J, SUZIGAN, W, CARNEIRO, D, CASTELO BRANCO, F. *Aspectos da participação do governo na economia*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976.

RIANI, Flávio. *Economia do Setor Público, uma abordagem introdutória*. São Paulo, Atlas, 3ª. edição, 1997.

RIBEIRO, Darcy. *O Povo Brasileiro*. São Paulo, Companhia das Letras, 2ª. ed, 1995.

SANTOS, Wanderley dos. *Antecedentes históricos do ABC Paulista*. São Bernardo do Campo, SDHL-SBC, 1992.

SCHUMPETER, J. A. *Teoria do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo, Abril Cultural, 1982.

- SEVERINO, Antonio J. *Metodologia do trabalho científico*. São Paulo, Cortez, 21a. ed. 1992.
- SILVA, Fernando Antonio Rezende da. *Finanças Públicas*. São Paulo, Atlas, 1978.
- SILVA, Paulo Dutra da. *Via Anchieta*. Departamento de Estradas de Rodagem, 1947.
- SILVA, Sergio. *Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil*. São Paulo, Alfa-Ômega, 1976.
- SIMONSEN, Mario Henrique e CAMPOS, Roberto de Oliveira, *A Nova Economia Brasileira*, São Paulo, Atlas, 1978.
- SIMONSEN, Mario Henrique e CYSNE, Rubens Pereira. *Macroeconomia*. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 1994.
- SIMONSEN, Roberto. *Evolução Industrial do Brasil e outros estudos*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1973 (1937).
- SIMONSEN, Roberto. *História Econômica do Brasil*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1942.
- SINGER, Paul. *Economia Política da Urbanização*. São Paulo. Brasiliense, 3a.ed. 1973.
- SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação Histórica do Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1961.
- SODRÉ, Nelson Werneck. *História da Burguesia Brasileira*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1967.
- SOUZA, Luiz Eduardo Simões de. A Indústria Brasileira nasceu grande? Revista Controvera 20, maio de 2000.
- SOUZA, Luiz Eduardo Simões de. Considerações sobre a formação de um pólo industrial em São Bernardo do Campo, Revista Controversa 10, outubro de 1996.
- SOUZA, Luiz Eduardo Simões de. *Meios de Pagamento no Brasil durante o ciclo de 1952 – 1964*. São Paulo, NEPHE – FFLCH – USP, 2000.
- SPIEGEL, Murray. *Estatística*. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1979.
- STEIN, S. J. *Origens e Evolução da Indústria Têxtil no Brasil: 1850/1950*. Rio de Janeiro, Campus, 1979.
- STERN, Robert M. *The Balance of Payments: theory and economic policy*. New York, Macmillan Press, 1973.
- STEWART, Murray (ed.) *The City: problems of planning*. Harmondsworth, Penguin, 1972.

- SUZIGAN, W. e SZMRECSÁNYI, Tamás. (org.) *História Econômica do Brasil Contemporâneo*. Campinas, Hucitec, 1997.
- SUZIGAN, Wilson. *Financiamento de projetos industriais no Brasil*. São Paulo, IPEA, 1974.
- SUZIGAN, Wilson. *Indústria Brasileira: Origens e Desenvolvimento*. São Paulo, Brasiliense, 1986.
- TAVARES, Maria da Conceição. *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro, Zahar, 4a. ed, 1975.
- THWEATT, W. O. *Teorias do desenvolvimento econômico*. São Paulo, Zahar, 1971 (1970).
- URRY, John. *Consuming Places*. New York, Routledge, 1995.
- VASCONCELLOS, M. A. S. , GREMAUD, A. P. e TONETO JÚNIOR, R. *Economia Brasileira Contemporânea*. São Paulo, Atlas, 1999.
- VIANA, Arizio de. *Orçamento Brasileiro*. Rio de Janeiro, Edições Financeiras, 2^a edição, 1950 (1943).
- VIENTEZ, Cândido Geraldo. *Reforma Nacional-democrática e Contra-reforma: a política do PCB no coração do ABC paulista, 1956-1964*. Santo André, Fundo de Cultura do Município de Santo André, 1999.
- VILELA, A. e SUZIGAN, W. *Política do Governo e crescimento da Economia Brasileira: 1889-1945*. São Paulo, IPEA, 1975.
- WALINSKY, Louis J. *Planejamento e Execução do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro, Zahar, 1965.
- WEBER, Alfred. *Theory of the location of industries*. Chicago, Chicago University Press, 1953 (1929).
- WIRTH, John D. *A política de desenvolvimento na era de Vargas*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1973 (1970).

Anexo 1 – Lista das Variáveis

Tabela A.01 – Variáveis Observadas para a Elaboração do Capítulo 5

Número	Nome	Variável	Fonte
1	ACCO	Aplicações em Conta Corrente	AEESP
2	AEE	Água - extensão da rede ml.	PMSBC
3	AEP	Alunos matriculados no ensino primário	PMSBC
4	AEPR	Alunos matriculados no ensino profissionalizante	PMSBC
5	AES	Alunos matriculados no ensino secundário	PMSBC
6	AESU	Alunos matriculados no ensino superior	PMSBC
7	AIP	Imposto de Indústrias e Profissões - cruzeiros	PMSBC
8	AIP	Imposto Predial - cruzeiros	PMSBC
9	AIT	Imposto Territorial - cruzeiros	PMSBC
10	ALE	Água - ligações existentes	PMSBC
11	AOC	Alunos matriculados em outros cursos	PMSBC
12	ATDE	Títulos descontados	AEESP
13	CAL	Despesa com calçamento	PMSBC
14	CCP	Despesa com construção e conservação de prédios	PMSBC
15	CET	Despesa com conservação de estradas de rodagem	PMSBC
16	CLIED	custo real das luminárias incandescentes - cruzeiros	PMSBC
17	CLIE	custo nominal luminárias incandescentes	PMSBC
18	CNPI	custo nominal da extensão elétrica	PMSBC
19	CNPID	CNPI deflacionada a 1961	PMSBC
20	CTL	custo nominal das luminárias - cruzeiros	PMSBC
21	CTLD	CTL deflacionada a 1961	PMSBC
22	CVME	custo nominal luminárias mercúrio	PMSBC
23	DEFI	Deflator Bruto do PIB	IBGE
24	DEOP	Despesas totais com serviços urbanos	PMSBC
25	DES	despesa municipal nominal	PMSBC
26	DPRA	Depósitos a prazo	AEESP
27	DVCP	Depósitos à vista e curto prazo	AEESP
28	EEE	Esgoto - extensão da rede ml.	PMSBC
29	EEP	Estabelecimentos de ensino primário	PMSBC
30	EEPR	Estabelecimentos de ensino profissionalizante	PMSBC
31	EES	Estabelecimentos de ensino secundário	PMSBC
32	EESU	Estabelecimentos de ensino superior	PMSBC
33	ELE	Esgoto - ligações existentes	PMSBC
34	EOC	Estabelecimentos de ensino de outros cursos	PMSBC
35	ETL	extensão total das luminárias em ml.	PMSBC
36	IHV	Habitante por Veículo	PMSBC
37	IMCO	Alvarás para casas operárias	PMSBC
38	IMIND	Alvarás para indústrias	PMSBC
39	IMRE	Alvarás para residências	PMSBC
40	IPIB	Índice do Produto Interno Bruto Brasileiro	IBGE
41	ISB	Índice do Produto Social real de S.B.Campo	PMSBC
42	LIE	luminárias incandescentes existentes - extensão em ml	PMSBC

Número	Nome	Variável	Fonte
43	MBCA	Movimento Bancário - Caixa dos bancos informantes	PMSBC
44	NABE	Número de agências bancárias existentes	AEESP
45	NABI	Número de agências bancárias informantes	PMSBC
46	NIND	Número de Indústrias com cinco ou mais operários	AEESP
47	NJOR	Número de Jornais e periódicos do município	PMSBC
48	NLIE	luminárias incandescentes existentes - número	AEESP
49	NLT	número total de luminárias	PMSBC
50	NVME	luminárias de mercúrio existentes - número	PMSBC
51	OUM	Despesa com outras melhorias	PMSBC
52	PBU	Despesa com pontes e bueiros	PMSBC
53	PIB	Produto Interno Bruto Brasileiro	PMSBC
54	POEX	extensão da rede ml.	IBGE
55	POPA	População de S. Bernardo do Campo	PMSBC
56	POPC	População de S. Bernardo do Campo	AEESP
57	POPEPE	População de S. Bernardo do Campo - estimativas	IBGE
58	POPEXP	População de S. Bernardo do Campo - estimativas	PMSBC
59	POT	postes de energia elétrica	PMSBC
60	REC	receita municipal nominal	PMSBC
61	RECD	Receita Municipal real - cruzeiros	PMSBC
62	REE	Despesa com rede de esgotos	PMSBC
63	VLIC	Automóveis licenciados	PMSBC
64	VLICC	Caminhões licenciados	PMSBC
65	VLICO	Ônibus licenciados	PMSBC
66	VLIT	Total de veículos licenciados	PMSBC
67	VMME	luminárias de mercúrio existentes - extensão em ml	PMSBC

Siglas:

AEESP – Anuário Estatístico do Estado de São Paulo;

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística,

PMSBC – Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo.

OBS: As variáveis com terminação em “F” são estimativas tendenciais em função do tempo.

Tabela A.02: São Bernardo do Campo, Variáveis Diversas, 1945 - 1970, grupo 1

ANOS	ACCO	AEE	AEEF	AEP	AEPF	AEPR
1951		10152,5	-45926,6286	992	-3083,65714	
1952		11607,5	-24743,6681	2409	-1139,6985	
1953		13377,5	-3560,70769	2921	804,26015	
1954		17811,5	17622,2527	4216	2748,2188	
1955		22721,5	38805,2132	4700	4692,17744	
1956		27693,5	59988,1736	5320	6636,13609	
1957		32500,6	81171,1341	6524	8580,09474	
1958		42281,6	102354,095	7424	10524,0534	
1959	15163	52441,1	123537,055	8308	12468,012	
1960	116580	113169,3	144720,015	12122	14411,9707	48
1961	103446	202089,4	165902,976	13589	16355,9293	204
1962	232280	225617,8	187085,936	16134	18299,888	226
1963	382128	255112,6	208268,897	18581	20243,8466	396
1964		258100,2	229451,857	21233	22187,8053	672
1965		278363,6		23987	24131,7639	945
1966		344776,4		25205	26075,7226	1472
1967		376074,8		30120	28019,6812	1272
1968		413862,5		32777	29963,6398	2128
1969		425811,9		33900	31907,5985	3027
1970		462438,4		37217	33851,5571	5870

Fontes: Tabela A.01

Tabela A.03: São Bernardo do Campo, Variáveis Diversas, 1945 - 1970, grupo 2

ANOS	AES	AESU	AIIP	AIP	AIT	ALE	ALEF
1945			253980				-6491,29524
1946			294552				-5603,10952
1947			272510				-4714,92381
1948			607652				-3826,7381
1949			1265522				-2938,55238
1950			1467858			455	-2050,36667
1951	231	9	2185491	1283515	1138096	618	-1162,18095
1952	99	10	5504874	2988206	6379640	804	-273,995238
1953	153	5	4550639	3676881	6460909	888	614,190476
1954	144	11	6268258			1079	1502,37619
1955	115	17	10390913			1400	2390,5619
1956	185	13	12796426			1624	3278,74762
1957	168	10	20975744			2011	4166,93333
1958	176	11	34983810			2546	5055,11905
1959	169	11	57101960			3313	5943,30476
1960	1690	47				4497	6831,49048
1961	2113	52				7593	7719,67619
1962	2570	51				9938	8607,8619
1963	3044	544				12073	9496,04762
1964	3904	1299				13665	10384,2333
1965	5566	2102				14620	
1966	6811	2247				16556	
1967	8634	2772				19151	
1968	12813	4553				22115	
1969	13813	5100				25378	
1970	20254	5905				28531	

Fonte: Tabela A.01.

Tabela A.04: São Bernardo do Campo, Variáveis Diversas, 1945 - 1970, grupo 3

ANOS	AOC	ATDE	CAL	CCP	CET	CLIE	ETL
1945							
1946							
1947							
1948							
1949							
1950							
1951			1381204	244000	926687		
1952			910922		1651200		
1953			2748560	306958	3287270		
1954			4720000	1500000	4300000	1000	
1955							
1956							
1957						1220,44	
1958						1125,2	
1959		431762				1579,44	61104
1960		1194437				1312,33	65762
1961		2063200				10549,93	88513
1962		4204792				16625,34	106968
1963		7575288				98014,52	171597
1964						38984,34	180372
1965	1407					62885,23	199789
1966	3025					161589,57	217243
1967	5224					245492,13	238582
1968	5024					465877,01	273815
1969	6603					26020,59	277875
1970	4492						300358

Fontes: Tabela A.01

--

Tabela A.05: São Bernardo do Campo, Variáveis Diversas, 1945 - 1970, grupo 4

ANOS	CLIED	CNPI	CTL	CTLD	CVME	DEFI	DEOP
1945							
1946							
1947							
1948						1,88969918	
1949						2,04064352	
1950						2,23137876	
1951						2,63519637	2743814
1952						2,88943662	2776405
1953						3,29186281	9774883
1954	238,754841					4,18839676	16720000
1955						4,67144495	
1956		625,2				5,73259053	
1957	188,819475	1274,19				6,46352819	
1958	155,005364	7723,65				7,25910364	
1959	160,082059	5951,98	4796,69	486,162191	3217,25	9,86643981	
1960	106,06853	6707,39	1952,96	157,847185	640,63	12,3724728	
1961	633,535462	8358,17	17889,42	1074,2803	7339,49	16,6524696	
1962	664,371092	21904,99	29982,49	1198,14089	13357,15	25,0241773	
1963	2195,39393	59375,52	109548,06	2453,72978	11533,54	44,6455274	
1964	460,728345	37599,6	42649,82	504,04806	3665,48	84,6145901	
1965		83984,54			97439,18		
1966		171333,62			116045,24		
1967		179969,74			355919,21		
1968		69893,68			621890,02		
1969		96506,62			422764,28		
1970		157565,5			1812225,23		

Fontes: Tabela A.01

Tabela A.06: São Bernardo do Campo, Variáveis Diversas, 1945 - 1970, grupo 5

ANOS	DES	DPRA	DVCP	EEE	EEEF	EEP	EESU
1945	537,044				-177534,331		
1946					-159568,883		
1947					-141603,434		
1948					-123637,985		
1949					-105672,537		
1950	5989,517				-87707,0881		
1951	6787,501				-69741,6395	4	1
1952	13405,417				-51776,1909	11	1
1953	24227,937			5835	-33810,7423	11	1
1954	50661			7760	-15845,2937	14	1
1955				11251	2120,1549	17	1
1956				15657	20085,6035	18	1
1957				21207	38051,0521	21	1
1958				27400,9	56016,5007	23	1
1959		11459	909033	33663,2	73981,9493	24	1
1960		44629	2106120	37677,2	91947,3979	30	1
1961		29919	2330042	67105,6	109912,847	30	1
1962		49679	5294479	166247,1	127878,295	30	1
1963	3559537845	61411	14056817	186899,5	145843,744	52	1
1964	5190276106			199287,2	163809,192	58	2
1965	1,347E+10			234283,3		57	3
1966				302327,9		80	4
1967				353296,1		95	4
1968				381111,7		103	4
1969				404121,6		112	4
1970				414671,1		109	4

Fontes: Tabela A.01

--

Tabela A.07: São Bernardo do Campo, Variáveis Diversas, 1945 - 1970, grupo 6

ANOS	ELE	ELEF	EOC	IHV	IMCO	IMIND	IMRE
1945							
1946							
1947							
1948							
1949							
1950							
1951		-3639,89091					
1952		-2808,7			300	51	241
1953		-1977,50909			512	20	325
1954	254	-1146,31818			548	50	315
1955	463	-315,127273			570	49	457
1956	716	516,063636			583	61	264
1957	1053	1347,25455			603	45	384
1958	1421	2178,44545			605	74	606
1959	1962	3009,63636					
1960	2212	3840,82727					
1961	2693	4672,01818		29,01			
1962	5663	5503,20909		28,69			
1963	7704	6334,4		28,63			
1964	8965	7165,59091		24,16			
1965	10123		12	21,78			
1966	12020		35	22,56			
1967	15152		63	19,4			
1968	17770		69	17,64			
1969	21259		73	15,6			
1970	24101		66	14,39			

Fontes: Tabela A.01

Tabela A.08: São Bernardo do Campo, Variáveis Diversas, 1945 - 1970, grupo 7

ANOS	IPIB	ISB	ISBF	NABE	NABI	NIND	NINDF
1945		132,442072	120,052476	1			
1946		138,791742	130,136731	1			
1947		145,445835	140,220985	1			
1948	109,7	158,292578	150,30524	1			
1949	118,1	165,041499	160,389494	1			
1950	126,2	171,498362	170,473749	3		83	83
1951	132,4	176,462974	180,558004	3			161,430851
1952	142	184,115955	190,642258	3		184	183,667553
1953	148,7	189,489168	200,726513	4		216	205,904255
1954	160,3	198,735119	210,810768	7			228,140957
1955	174,4	209,961653	220,895022	7			250,37766
1956	179,5	214,122196	230,979277	8			272,614362
1957	193,3	225,159454	241,063531	9			294,851064
1958	214,2	241,813163	251,147786	9		305	317,087766
1959	235,1	258,172278	261,232041	12	10		339,324468
1960	257,2	276,150843	271,316295	12	11	357	361,56117
1961	279,4	293,856299	281,40055	14	13		383,797872
1962	297,8	308,634534	291,484804	16	15		406,034574
1963	299,6	310,437513	301,569059	17	17	404	428,271277
1964	309,8	318,434661	311,653314			481	450,507979
1965	317,2	324,412121	372,712802				558
1966	338,5	341,359142					635
1967	352,7	352,713391					712
1968	387,3	380,535783					789
1969	424	410,098337					866
1970	468,1	445,594178					943

Fontes: Tabela A.01

Tabela A.09: São Bernardo do Campo, Variáveis Diversas, 1945 - 1970, grupo 8

ANOS	NJOR	NLIE	NTL	NVME	OUM	PBU	PIB
1945	2						
1946	2						
1947	2						178,6
1948	4						207,3
1949	3						241
1950	4						281,6
1951	6					191923	348,9
1952	7				96201	118082	410,3
1953	9	371			1049044	647257	489,5
1954	9	837			3800000	800000	671,4
1955	10	837					814,7
1956	11	837					1029
1957	11	1203					1249,4
1958	12	1386					1554,9
1959	12	1558	1649	91			2319,6
1960	13	1672	1779	107			3182,2
1961	12	2096	2370	274			4652,7
1962		2464	2940	476			7452,2
1963		4212	4816	604			13375,8
1964		4403	5028	625			26213,6
1965		4686		903			42661,8
1966		4915		1147			62788,5
1967		5236		1518			82782,6
1968		5067		2253			115170,8
1969		4695		2596			151399,5
1970		4448		3996			194389

Fontes: Tabela A.01

Tabela A.10: São Bernardo do Campo, Variáveis Diversas, 1945 - 1970, grupo 9

ANOS	EEPR	POEX	PBU	POPA	POPC	RECD	REE
1945							
1946				18326			
1947				19994			
1948						1599,47953	
1949				28701		1979,90305	
1950						1918,19708	
1951			191923			2244,74713	
1952			118082			3424,26531	
1953			647257			4365,21763	1735794
1954			800000			6812,69915	1600000
1955				48495		5996,38016	
1956		1685				5917,12236	
1957		6520				6297,95	
1958		30704		66174		6926,44493	
1959		47484		61403		10006,1285	
1960	1	59210		82411	82411	16363,2673	
1961	4	69051		89937		24137,2034	
1962	4	84530		100137		39701,1428	
1963	6	103136		114820		50582,5223	
1964	7	111055		113000	113000	91455,4719	
1965	10	124065				137475,308	
1966	11	144423					
1967	14	158684		130000	130000		
1968	15	164684					
1969	18	170834					
1970	45	176934		201462	201462		

Fontes: Tabela A.01

--

Tabela A.11: São Bernardo do Campo, Variáveis Diversas, 1945 - 1970, grupo 10

ANOS	VLIC	VLICC	VLICO	VLIT	VME	POPEXP	POT
1945							
1946						19566	
1947						21578	
1948						23797	
1949						26245	
1950						28944	
1951						31921	
1952						35205	
1953						38826	
1954						42819	
1955						47223	
1956						52080	49
1957						57436	184
1958						63344	834
1959					1610	69859	1229
1960					2670	77044	1620
1961	3106	1413	189	4708	9615	84968	1959
1962	3434	1294	238	4966	18148	93708	2511
1963	3763	1338	247	5348	21698	103346	3197
1964	4876	1472	313	6661	22348	113975	3443
1965	5915	1601	319	7835	31078	125698	3905
1966	6243	1778	399	8420	39301	138626	4636
1967	7938	1973	391	10302	51881	152884	5174
1968	9548	2156	526	12230	77641	168608	5351
1969	11805	2404	548	14757	88633	185950	5542
1970	13998	2495	853	17346	125996	205076	5765

Fontes: Tabela A.01

--

**Tabela A.12: São Bernardo do Campo, Variáveis
Diversas, 1945 – 1970, grupo 11**

ANOS	POPESPE	REC
1945		1035,35
1946		1276,44
1947		2157,05
1948		2735,11
1949		4288,47
1950		5255,86
1951		7811,72
1952		15101,01
1953		24270,61
1954		48233,91
1955		53787,53
1956		67218,51
1957		90690,48
1958		126407,62
1959		231341,69
1960	82411	479280,1
1961	90117	895731,62
1962	98543	1865953,71
1963	107757	3014718,33
1964	117833	6904888,13
1965	128851	12565243,1
1966	140899	
1967	154073	
1968	168479	
1969	184232	
1970	201462	

Fontes: Tabela A.01

Anexo 2 – Sobre as entrevistas realizadas

Entre 1993 e 2001, foram realizadas entrevistas com sete agentes da cena político-administrativa da época e especialistas no tema do ABC paulista. Foram eles:

TABELA A2.01, ENTREVISTAS REALIZADAS

	NOME	DATA	CONDIÇÃO
1	Antonio Tito Costa	20/06/01	agente político-administrativo de época
2	Carlos Laranjeira	14/05/93	especialista
3	Clarivalde Versolatto	09/09/01	agente político-administrativo de época
4	Cláudio Takeshita	00/00/95	agente político-administrativo de época
5	Luiz Roberto Alves	00/00/00	especialista
6	Rita Zincáglio	12/08/01	agente político-administrativo de época
7	Rui Josgrilberg	20/10/92	agente político de época e especialista

A primeira entrevista deste trabalho foi realizada em 20 de outubro de 1992, com o Professor Doutor Rui Josgrilberg, então Diretor da Faculdade de Teologia da Universidade Metodista de São Bernardo do Campo. O Prof. Dr. Josgrilberg foi estudante da mesma Faculdade no período estudado nesta dissertação, tendo acompanhado o processo político na condição de observador ativo, posto que os estudantes da Faculdade de Teologia participavam ativamente do processo político na época, declarando apoio conjunto a candidatos e/ou partidos políticos, procedimento que persistiu por décadas seguintes às estudadas neste trabalho.

Em 14 de maio de 1993, o Sr. Carlos Laranjeira concedeu-nos entrevista, em seu escritório, nas instalações da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo. O Sr. Laranjeira à época chefiava a Assessoria de Imprensa da Prefeitura Municipal, fornecendo interessante depoimento acerca do contexto histórico-regional estudado nesta pesquisa. O Sr. Laranjeira acabara de lançar, à época, uma biografia de Lauro Gomes de Almeida, intitulada *Lauro Gomes, Poder e Riqueza*, constante desta bibliografia.

Em data desconhecida (perda de registro na fita magnética de áudio) de 1995, o Sr. Cláudio Takeshita forneceu-nos entrevista. O Sr. Takeshita foi membro da Câmara de Vereadores de São Bernardo do Campo entre 1952 e 1960, tendo exercido dela a Presidência entre 1956 e 1960.

Em data desconhecida (perda de registro na fita magnética de áudio) de 2000, o Professor Doutor Luiz Roberto Alves concedeu-nos entrevista sobre o assunto do

crescimento urbano e industrial de São Bernardo do Campo. O Professor Doutor Alves coordena ainda hoje o CEAPOG – IMES, Centro de Estudos e Aperfeiçoamento em Pós-Graduação do antigo Instituto Municipal de Ensino Superior, atual Centro Universitário Municipal de São Caetano do Sul, que manteve a antiga sigla.

Em 20 de junho de 2001, o Dr. Antonio Tito Costa concedeu-nos, gentilmente, entrevista em seu escritório, localizado em prédio vizinho à Faculdade de Direito da USP. O Dr. Tito Costa foi funcionário do Departamento Jurídico do Frigorífico Wilson, em 1950, e acompanhou o prefeito eleito em 1951, Lauro Gomes, como chefe do Serviço Jurídico da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, cargo que exerceria durante mais de quinze anos e quatro Administrações. Fora do escopo desta pesquisa, o Dr. Tito Costa foi Prefeito da cidade entre 1978 e 1982, e Vice-Prefeito entre 1993 e 1998.

Para uso na dissertação, transcreveu-se apenas o trecho da entrevista referente ao período da Administração Lauro Gomes. Há material precioso sobre outros momentos da Cidade. Foi selecionado trecho de seu depoimento para apresentação neste anexo, por tratar-se, em minha opinião, do mais interessante.

Em 12 de agosto de 2001, a Sra. Rita Zincágli concedeu-nos entrevista. A Sra. Rita Zincágli foi secretária dos Prefeitos Municipais Lauro Gomes e Aldino Pinotti, e ocupou cargos de chefia do Serviço Público Administrativo da cidade de maneira ininterrupta de 1955 a 1965. A Sra. Rita Zincágli chamou a atenção para fatos interessantes, como a baixa média de idade dos funcionários da Prefeitura em 1952, e descreveu rotinas do trabalho de planejamento elaborado pelo primeiro profissional reconhecido do município na área, o Sr. Newton Barbosa.

Em 09 de setembro de 2001, o Sr. Clarisvalde Versolatto concedeu-nos entrevista na Sede da Associação dos Funcionários Públicos Aposentados de São Bernardo do Campo²⁷⁶. O Sr. Versolatto foi funcionário da Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo entre 1958 e 1961, ascendendo à chefia da Secretaria entre 1961 e 1967.

A todos os entrevistados, reitera-se o agradecimento inicial.

²⁷⁶ O Sr. Versolatto é membro do conselho da Associação dos Funcionários Públicos Aposentados da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo.

Transcrição de Trecho da Entrevista no. 1, realizada com o Dr. Antonio Tito Costa

ENTREVISTA 1-A: TITO COSTA

DR. ANTONIO TITO COSTA

ENTREVISTA REALIZADA NAS DEPENDÊNCIAS DO ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA DO MESMO, ÀS 14HS DO DIA 20/06/2001.

INFORMAÇÕES PRELIMINARES:

O Doutor Tito Costa pertence ao meio da política municipal desde a década de 1950, quando veio criar o Departamento Jurídico Municipal, a convite do prefeito Lauro Gomes, vindo do Departamento Jurídico do Frigorífico Wilson, onde com este trabalhava. Ocupou cargos deliberativos na Administração Municipal entre as décadas de 1950 e 1970. Foi prefeito da cidade de São Bernardo do Campo entre 1978 e 1982, sob a legenda do Movimento Democrático Brasileiro, o MDB; vice-prefeito entre 1983 e 1986, pelo PMDB; e vice-prefeito entre 1991 e 1994, pelo PMDB. Parece ter estado diretamente relacionado às decisões de políticas públicas municipais entre 1950 e 1964; parece também ter atuado influentemente na política local entre 1964 e 1977. Defendeu da polícia os sindicalistas nas manifestações ocorridas no Estádio de Vila Euclides, em 1979.

“Vamos analisar São Bernardo a partir de 1951, quando houve uma ruptura na situação política, econômica e social naquele município, para um deslanche muito interessante.

Até 1951, havia em São Bernardo uma líder política chamada Tereza Delta, que tinha sido nomeada pelo então interventor Adhemar de Barros. Era uma época muito violenta, em que havia até tiroteios em praça pública entre vereadores. Isso está registrado na crônica da cidade.

Em 1951, algumas forças políticas de São Bernardo, em especial o PTB, resolveram convidar para ser prefeito o Lauro Gomes de Almeida, e ele foi esta figura que dividiu a história da cidade em "antes dele" e "depois dele".

O Lauro Gomes de Almeida foi então candidato a prefeito. Ele era um dos diretores do Frigorífico Wilson do Brasil, e ele tinha uma chácara por ali, em São

Bernardo, que tinha sido do sogro dele, o Arthur Rudge Ramos, nome que veio a ser dado depois a esse bairro de Rudge Ramos, que antes se chamava Bairro dos Meninos.

Em 1951, essas forças se aproximaram do Lauro Gomes e fizeram-no candidato a prefeito, e ele derrotou o candidato a prefeito da Tereza Delta que era o irmão dela, o Edmundo Delta.

Em janeiro de 1952, depois de eleito, Lauro Gomes tomou posse na prefeitura de São Bernardo e eu fui com ele, para ser advogado da prefeitura. Eu era o advogado, porque só tinha um, e era eu. Hoje o jurídico da prefeitura está muito alargado, etc. Lauro Gomes fez São Bernardo deslanchar. Ele tinha uma visão muito ampla dos problemas. Ele tinha aquilo que muitas pessoas chamam de "espírito público": era um homem rico, não precisava da poder a não ser para se projetar pessoalmente, e para arrumar a cidade. Ele dizia: "Meu dinheiro é que nem grama, quanto mais eu corto mais ele cresce". Ele dizia coisas desse jaez.

Mas isso não vem ao caso. O que vem ao caso é que ele era um homem de grande visão, de espírito público muito acentuado, e realmente ele acabou por projetar São Bernardo, colocando-o na posição de, após alguns anos, ser o município mais importante do Estado pela sua arrecadação e pelas indústrias que ali se instalaram ao longo de dois mandatos que ele teve de prefeito e de mais um mandato ou dois de prefeitos indicados por ele, tanto que, em 1955, ele, atrelado ao Juscelino Kubitschek, trouxe a São Bernardo a indústria automobilística, algumas delas instaladas em terrenos que eram dele e que ele vendeu para a indústria. Algumas; eu não sei exatamente quais, mas eram dele ou do sogro dele, e ele administrou com muita competência, e acabou trazendo para São Bernardo a indústria automobilística. E foi, então, aquele pé no acelerador para fazer de São Bernardo o que São Bernardo passou a ser depois.

O Lauro Gomes então instituiu na prefeitura uma organização tipo do frigorífico Wilson, organização americana da qual ele fazia parte. É interessante observar que Lauro Gomes se dizia um "analfabeto"; ele se dizia um "açougueiro" que trabalhava no frigorífico Wilson. Mas sem ser advogado, ele era o diretor do departamento legal. Havia advogados no departamento legal - eu trabalhava lá também - mas ele era o diretor do departamento legal do Frigorífico Wilson e, portanto, ele trouxe para a prefeitura de São Bernardo a mentalidade organizacional do americano, prática, objetiva, eficiente, formando praticamente uma escola dentro da prefeitura. Tanto assim que existem vários grupos de funcionários depois que saíram, ou aposentados ou que se

demitiram, e foram organizar escritórios próprios de orientação orçamentária, financeira, educacional, etc.

A partir então da gestão do Lauro Gomes...veja bem, abrindo um parêntese: o Lauro foi um administrador tão eficiente e um político tão bem-sucedido que ele acabou sendo prefeito também de Santo André, em 1963. Tomou posse em janeiro de 64, depois veio o movimento militar, e ele morreu em maio de 64. Ficou alguns meses na prefeitura de Santo André.

Então, como eu dizia, o Lauro Gomes formou uma escola dentro da prefeitura, e vieram depois outros prefeitos, que, ainda que não quisessem, usufruíam da estrutura deixada por ele.

Existem algumas figuras-chave dentro da administração de Lauro Gomes. Algumas dessas figuras, por exemplo, o Sérgio Ballotim, como o próprio Newton Barbosa, Jaime Franchini, que era o diretor de finanças, João Simonato, o Mauro Corvelo, e o Escobar, o Escobar parece que já faleceu, o Mauro Corvelo transferiu-se para Santos; elas foram descobertas pelo Lauro Gomes, e se sentaram ali para instalar um tipo de arquivo para arrecadação de impostos, fichamento de contribuintes... não tinha nada. É interessante observar que, quando não tem nada, o pouco que se faz aparece. Mas ele não fez pouco; ele fez muito, e deixou lá. Hoje esse modelo ainda existe, e os funcionários mais antigos da prefeitura (e são poucos hoje) assimilaram bem esse tipo de modo de fazer a coisa, de administrar, burocratizar, e ele procurou desburocratizar o máximo. E isso continua. Mesmo no meu tempo essa coisa funcionou muito bem.”

(sobre a política fiscal no período 1952 - 1955)

“Ele (Lauro Gomes) deu um grande salto na arrecadação em seu período. ele organizou aquilo. Depois vieram muitas indústrias, porque além da indústria automobilística há a indústria que circunda, peças, fornecedores, etc, e tudo isso foi ampliando o parque industrial de São Bernardo de tal modo que chegou a ser (não sei se ainda é hoje) o primeiro orçamento do Estado depois da Prefeitura de São Paulo. Corresponhia, no meu tempo de prefeito, a 10% do orçamento da Capital. Era um orçamento realmente muito expressivo.

Ele enfrentou muito as empresas, que acabaram entendendo o resultado. É interessante isso: quando as empresas acabam entendendo um administrador bem-intencionado e sério, elas - já não digo que colaborem - não atrapalham, pagam os tributos direitinho, e , uma coisa que eu quero destacar também para você, para o seu trabalho, ainda dentro do espírito de administração dele, é a preocupação dele com as escolas. Foi ele que começou a instalar as pré-escolas em São Bernardo. Ele tinha um carinho especial pelas escolas. Houve um tempo em que ele fornecia às escolas água mineral para os alunos tomarem, dada a precariedade da água no local. Tanto assim que acabou cognominado o "Prefeito das Crianças". Ele não tinha filhos, então ele transferia aquela coisa de paternidade que todos nós temos... e acabou cuidando da pré-escola com muito carinho e esta também acabou se desenvolvendo com muita velocidade.”

(sobre as relações com o PTB – Partido Trabalhista Brasileiro)

“Se nós considerarmos a fragilidade dos partidos políticos no Brasil até hoje, que têm uma organização precária e uma vivência idem. Partido político no Brasil só funciona em tempo de eleição; terminado isso, ele aquieta, fica hibernando, com exceção hoje do PT, que é um partido que tem uma atuação permanente, tem militância atuante, etc. Mas ele (Lauro Gomes) enfrentou então brigas internas, mas ele resolvia, acabava resolvendo com os filiados do partido as questões mais importantes. Eu me lembro que numa das eleições que ele disputou, acho que na de deputado, ele fez uma séria ampla de alianças em São Bernardo e isso facilitou o trabalho dele.”

(sobre Aldino Pinotti e Hygino de Lima)

“Eu não sei se o Lauro ajudou a eleger o Aldino Pinotti. E depois, num segundo momento, o Lauro foi candidato contrário a ele, quando foi candidato o Olavo Fontoura a prefeito, e o Hygino de Lima o candidato que se opunha a ele. Naquele tempo ainda se podia ter na chapa o prefeito de um partido e o vice-prefeito de outro. Então o Olavo Fontoura chamou o Aldino Pinotti para vice-prefeito para ajudá-lo a se eleger, mas ganhou o Hygino de Lima para prefeito e o Pinotti de vice. Mas, depois, até eles se entenderam bem, não houve dificuldade.” (...)

