

Os Estágios do Desenvolvimento Industrial no Brasil à Luz da Historiografia: das Origens ao Final da Década de 1950

GUILHERME GRANDI (*)

1 Introdução

A experiência histórica da industrialização no Brasil se insere em um amplo debate a respeito da passagem de uma economia mercantil escravista para outra com características agroexportadora e capitalista. Em trabalho seminal sobre o desenvolvimento da indústria brasileira, Wilson Suzigan (1986) comenta que a interpretação segundo a ótica proposta por João Manuel Cardoso de Mello, em *O capitalismo tardio*, é essencialmente uma revisão crítica da doutrina tradicional da *Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe* (CEPAL), na medida em que o autor refuta o caráter reflexo atribuído às economias latino-americanas pelos cepalinos. Incorporando o conceito de dependência formulado por Fernando H. Cardoso e Enzo Faletto (1970), a ótica do capitalismo tardio sugere que o desenvolvimento brasileiro, assim como o latino-americano, são um desenvolvimento capitalista determinado primeiramente por fatores internos e secundariamente por fatores externos. Assim, a tradicional periodização cepalina – que propõe um período de crescimento para fora, até 1929,

e a transição para um crescimento voltado para dentro, a partir dos anos 30 – é substituída por uma periodização que enfatiza, primeiro, a transição da economia colonial para a mercantil nacional baseada no trabalho de indivíduos escravizados e, subsequentemente, para a economia capitalista agrário-exportadora. Foi nesta última fase, especialmente entre 1880 e 1920, que se deu, segundo Cardoso de Mello ([1975] 1982), a origem e a consolidação do capital industrial no Brasil.

Diversos autores assinalam que a industrialização se processou, em sua fase inicial, por meio da diversificação do chamado capital cafeeiro. De início, as inversões voltaram-se para a modernização da infraestrutura vinculada à própria realização da produção do café, a exemplo do estabelecimento das estradas de ferro que foram construídas, em sua maioria, para reduzir o custo do frete do produto em direção aos portos de exportação. O exame sobre a diversificação desse capital como explicação para as origens da indústria no Brasil foi devidamente realizado por estudiosos como Sérgio Silva, Wilson Cano e Flávio

Saes. O primeiro autor observa que, longe de se constituir como algo automático, segundo as “leis naturais da economia”, o movimento de industrialização da economia brasileira resultou de um “sistema complexo de contradições sociais” (SILVA, 1976, p. 18). Em linha com a perspectiva de Cardoso de Mello, tal autor argumenta que o desenvolvimento capitalista no Brasil ocorreu por meio de um rápido processo de acumulação de capital no setor exportador de café. Investimentos em máquinas de beneficiamento do produto e no transporte ferroviário induziram a acumulação de capital e fizeram aumentar a demanda por mão de obra, acelerando também a formação de um mercado de trabalho baseado na mão de obra livre, dadas as constantes restrições de oferta da mão de obra escravizada. Foi da conjunção desses fatores, traços característicos da transição para a economia capitalista exportadora do café, que foram criadas as condições para a emergência do capital industrial.

Nessa mesma chave interpretativa, o capital industrial é concebido como um desdobramento do capital cafeeiro e como parte do que

Cano (1977) entende por “complexo exportador cafeeiro”: um conjunto de atividades econômicas que inclui a produção, o processamento e a venda do café ao exterior, o sistema de transporte baseado no binômio ferrovia-porto, o comércio de importação e os serviços bancários. Em seu estudo sobre as empresas de serviços públicas que se originaram no bojo da economia cafeeira, Saes (1986) também emprega o conceito de (grande) capital cafeeiro que se constitui, ao mesmo tempo, em capital agrário, comercial, bancário e industrial, haja vista as características anteriormente assinaladas que marcaram a economia paulista no decorrer da segunda metade do século XIX, especialmente a partir da década de 1880. É por meio dessas características transformadoras da estrutura social e econômica do Brasil que se pode verificar o desenvolvimento de relações de produção eminentemente capitalistas no país. À medida que o capital comercial se expande e se diversifica, o trabalho assalariado vai se sobrepondo ao trabalho de indivíduos escravizados, as estradas de ferro se difundem, os investimentos no setor manufatureiro se ampliam, bancos e outros serviços urbanos surgem, tudo engendrando novas formas de acumulação de capital que, conseqüentemente, lançam as bases para a industrialização.

De fato, a transição do trabalho de escravizados para o trabalho livre que, diga-se de passagem, só foi

impulsionada graças à imigração europeia subvencionada pelo Estado, respondeu por algumas das mais importantes condições que permitiram o desenvolvimento do setor industrial no país. Muito mais do que um engendramento de relações semicapitalistas pautadas por uma organização social com resquícios do trabalho coercitivo, o processo de constituição do mercado de trabalho no Brasil esteve marcado pelo próprio desenvolvimento característico do capitalismo numa economia periférica, como bem pontuou Silva (1976). A figura social do colono é emblemática nesse sentido, pois a ele cabia um rol significativo de tarefas no qual nem sempre tinha ligação direta com a economia agroexportadora. Conforme observou Thomas Holloway (1984), o colono podia ser um assalariado, um lavrador de subsistência, um produtor e negociante de gêneros agrícolas, além de consumidor, tudo ao mesmo tempo.

No limite, a inexistência de um mercado de trabalho no sentido pleno, em função da representatividade que assumiam as rendas não monetárias dos colonos, fazia com que o salário monetário ficasse com frequência abaixo do nível de reprodução dessa mão de obra, reduzindo assim os custos salariais do fazendeiro e funcionando como um amenizador das condições de vida do trabalhador livre, na medida em que este produzia também para sua subsistência e a

de sua família. O fato é que o país tardou em abolir de vez a escravidão ao passo que a transição para um regime baseado no trabalhador livre assalariado se deu no âmbito de uma economia que se realizava mediante o comércio do além-mar. Tal dinamismo influenciou sobremaneira na forma e no rumo adotados pelo processo de industrialização da economia brasileira. Assim, enquanto a realização da produção cafeeira, amparada sistematicamente pelas políticas governamentais da chamada República Oligárquica, garantia o aparecimento da indústria num movimento de diversificação do capital cafeeiro, sua natureza dependente das flutuações do comércio externo carregava consigo limites que comprometiam no todo a capacidade dos agentes econômicos de realizarem uma verdadeira revolução industrial no sentido de se estabelecer uma estrutura produtiva regionalmente descentralizada e razoavelmente bem diversificada.

Portanto, em virtude da expressividade da economia agrícola-exportadora vinculada ao café, o processo de industrialização no Brasil tem sido examinado pela forma de sua inserção no comércio internacional. Como no Brasil não houve a evolução clássica observada para o caso dos países europeus, do artesanato à manufatura e desta à grande indústria mecanizada, também não se verificou o desenvolvimento simultâneo da produção de bens de consumo e de

bens de produção. Celso Furtado, em *Formação econômica do Brasil*, considera o desenvolvimento industrial ocorrido antes de 1930 um crescimento industrial induzido pelo crescimento da renda interna resultante da expansão do setor agroexportador, em especial do café. Com a introdução da massa de trabalhadores assalariados, o multiplicador interno da renda monetária gerada pelas exportações passou a determinar tanto o estímulo a novas atividades do mercado interno como a tendência ao desequilíbrio externo da economia nacional, uma vez que parte do aumento da renda interna, e não apenas a renda dos exportadores como ocorria no sistema estritamente escravista, seria atendida pelas importações.

Já o desenvolvimento industrial verificado a partir de 30, por outro lado, é caracterizado pelo autor como uma industrialização substitutiva de importações, que foi intensamente estimulada pelos choques combinados decorrentes da crise da economia cafeeira e da Grande Depressão, além das políticas econômicas adotadas para combater tal cenário de crise. O crescimento da renda propiciado pela expansão das exportações criou mercados, entre eles, o de produtos manufaturados, estimulando assim, num primeiro momento, o surgimento da indústria de bens de consumo leve, como os têxteis e os produtos alimentícios. Por fim, a autor menciona tam-

bém que o café se consolidou como principal produto brasileiro de exportação no momento em que o país passou a se integrar aos fluxos do comércio internacional gerados pela expansão da economia mundial como consequência das novas oportunidades comerciais abertas pelos efeitos dinamizadores da Revolução Industrial sobre as economias europeias.

2 Primeiro Estágio: Crise da Economia Cafeeira e Transição para a Economia Industrial

Parte da historiografia sustenta que a industrialização no Brasil foi uma resposta às dificuldades impostas às importações pelos choques decorrentes da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), da Grande Depressão dos anos 30 e da Segunda Guerra (1939-1945). Um dos primeiros autores a chamar atenção para o impacto positivo sobre a indústria brasileira como consequência das dificuldades impostas às importações pela Primeira Guerra foi Roberto Simonsen ([1939] 1976). Todavia, a proeminência alcançada pelo argumento dos choques adversos decorreu da influente interpretação sobre o subdesenvolvimento formulada pela CEPAL, que defendia a existência de uma divisão internacional do trabalho a qual impunha aos países da periferia do sistema capitalista internacional a especialização na produção de produtos primários para exportação, ao passo

que o suprimento de manufaturados se dava pelas importações de produtos dos países considerados centrais do sistema. Nesta divisão internacional do trabalho, o padrão de crescimento do Brasil estava “voltado para fora”, isto é, o setor exportador era predominante no processo de crescimento da renda interna, com a demanda externa funcionando como o motor do crescimento dessa economia reflexa e dependente. Assim, a mudança para um novo padrão de crescimento “voltado para dentro” somente seria possível, segundo a perspectiva cepalina, por meio da industrialização, na qual a variável endógena investimento industrial substituiria a variável exógena demanda externa como principal fonte de dinamismo e crescimento.

Uma versão não tão radical como a de Simonsen da chamada “teoria dos choques adversos” pode ser associada à própria visão de Furtado, particularmente sua interpretação a respeito da crise do setor cafeeiro e da Grande Depressão da década de 1930. O fato é que a maioria dos autores concorda que foi durante a década que precede a Primeira Guerra que a economia brasileira apresentou uma forte tendência à internacionalização. Novamente, Silva (1976, p. 67-68) comenta que na medida em que se garantia a continuidade da acumulação da economia cafeeira, a política de valorização cambial também beneficiava o capital estrangeiro, pois foi a partir dela que

grupos estrangeiros se tornaram dominantes ao nível da comercialização do café e filiais de bancos ligados a esses grupos se expandiram rapidamente. Via de regra, num contexto de total liberdade das operações cambiais que vigorou, grosso modo, de 1889 a 1917, a variação do câmbio era o sinal condutor da política econômica dos governos brasileiros, seja na desvalorização, quando se suavizava a queda dos rendimentos causada pela redução das exportações agrícolas, num mecanismo que Furtado chamou de “socialização das perdas”, seja na valorização para auxiliar o acesso aos créditos de financiamento externos.

Segundo Annibal Villela e Wilson Suzigan (1973, p. 241), embora o objetivo da política cambial até 1930 fosse quase sempre o de proteger a renda do setor cafeeiro e secundariamente garantir divisas estrangeiras ao governo para que se pudesse arcar com os serviços da dívida externa, a grande beneficiada acabava quase sempre sendo a indústria. Isto porque, nos momentos de desvalorização do câmbio, as importações encareciam e abriam espaço para o crescimento da produção industrial interna; em contrapartida, nos momentos de valorização, apesar da retração da produção industrial doméstica, em função do aumento da importação de produtos vindos do exterior, as empresas nacionais podiam aumentar seus investimentos na formação de capital visando

ampliar a produção nos períodos subsequentes.

A suscetibilidade da economia brasileira ao comportamento oscilante da economia internacional fica ainda mais evidente ao analisarmos a conjuntura do pós-guerra, especialmente a década de 1920. Frente à adoção de políticas monetárias restritivas por parte dos Estados Unidos e do Reino Unido como forma de conter as pressões inflacionárias após o fim da guerra, o governo brasileiro buscou minimizar a magnitude e a rapidez da desvalorização do câmbio, uma vez que esse resultado prejudicaria a já complicada situação orçamentária do governo federal que dependia excessivamente das tarifas alfandegárias e que tinha nas despesas em moedas estrangeiras o principal traço dos gastos públicos. Além disso, uma rápida e expressiva desvalorização acarretaria certamente um impacto inflacionário considerável. Soma-se a isso o fato de ter havido uma forte queda dos preços internacionais do café que serviu de alerta para o governo entender que a intervenção direta no mercado do produto era um requisito indispensável ao restabelecimento do equilíbrio do balanço de pagamentos.

Winston Fritsch (1990) esclarece que existiram dois tipos de regime cambial no correr da chamada Primeira República: taxas de câmbio flutuantes com emissão de moeda fiduciária gerenciada pelo Tesouro;

e taxas de câmbio fixas em regime de padrão ouro que foram adotadas entre 1906 e 1914 e, novamente, entre 1927 e 1930. Já o período de 1924 a 1929 corresponde à fase áurea das exportações de café com o seu preço cotado internacionalmente nos níveis mais altos até então registrados. Não obstante o sucesso da política de valorização do produto durante esses anos, o acréscimo de renda do setor cafeeiro não gerou, como em outros períodos, um volume muito maior de importação de bens de capital que pudesse fomentar ainda mais a indústria nascente. Na verdade, a maior parte desses recursos ficou comprometida com a situação viciosa da economia brasileira, acostumada a arcar com o pagamento da dívida externa e a buscar invariavelmente o controle da oferta de moeda e a estabilidade cambial.

Se a crise econômica internacional, derivada da quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929, gerou instabilidade na estrutura produtiva brasileira, internamente a ascensão de Getúlio Vargas ao poder permitiu a formulação gradual de um novo projeto de país que acelerou os processos de industrialização e urbanização. De acordo com Villela e Suzigan (1973, p. 212), uma vez recuperada da crise, a economia brasileira experimentou um crescimento da sua produção industrial da ordem de 11,2% entre 1933 e 1939. Para Furtado (1959), os efeitos imediatos da crise de 29 sobre o Brasil foram tanto a redução

das exportações de café como o problema cambial que encerrava a fase da conversibilidade da moeda brasileira, em decorrência da quebra da Caixa de Estabilização provocada pela fuga de ouro do país. Ao romper com a conversibilidade, a taxa de câmbio seguiu uma fase de forte desvalorização, implicando expressivo encarecimento das importações responsáveis por uma das principais receitas tributárias do governo. Portanto, associada ao movimento de perda da arrecadação do imposto de importação, a queda das exportações de café também reforçava a tendência de crise fiscal do Estado brasileiro, por conta do impacto negativo provocado na renda dos setores internos altamente dependentes dos bens importados.

A despeito dos impactos negativos, o novo cenário econômico marcado pela desvalorização do mil-réis e o aumento do custo dos importados gerou um efeito protecionista à indústria doméstica. Ademais, a política anticíclica do governo Vargas, mediante os planos de valorização do café, ao acarretar a elevação do gasto público para financiamento do esquema de compra e destruição dos estoques do produto, acabou por dar sustentação ao nível de renda nominal da economia brasileira, como pontuado por Furtado nos capítulos 30, 31 e 32 de *Formação econômica*. Esses dois fatores associados – câmbio desvalorizado e política governamental anticíclica – promoveram o que o autor

chamou de “deslocamento do centro dinâmico”, ou seja, eles deram o estímulo necessário para que os investimentos se direcionassem para a demanda do mercado interno, em vez de serem canalizados para o setor externo.

Sabe-se que dentre os críticos de Furtado, foi Carlos Peláez (1972) que tentou refutar o argumento segundo o qual a política de defesa do café tivera como fundamento a expansão do crédito, contrariando o caráter “keynesiano” dessa política. Em contrapartida, buscou-se sustentar que a recuperação da economia brasileira durante a década de 30 ocorreu, fundamentalmente, por conta do aumento das exportações de outros produtos agrícolas, como o algodão, e devido aos novos impostos sobre a venda do café. Em resumo, a renda das exportações do café não foi mantida em virtude dos créditos do governo; porém, teria sido o setor externo, auxiliado pela política interna de equilíbrio orçamentário do governo, o responsável pela célere recuperação da economia brasileira já a partir de 1933. Se, por um lado, Furtado defendia que a indústria havia se beneficiado, portanto, da intervenção do Estado em resposta à crise do setor exportador, por outro lado, Peláez se apegava às leis das vantagens comparativas ricardianas ao defender, como explicação para a recuperação econômica do Brasil nos anos 30, um protagonismo ainda maior do setor exportador brasileiro como princi-

pal garantidor da manutenção do nível de renda nacional.

Albert Fishlow (2013, p. 26) deixa clara a sua concordância com Furtado, sobre o desempenho da economia brasileira nos anos 1930, ao afirmar que: *“O que incentivou o crescimento econômico foi o apoio do governo à demanda interna”*. Para Furtado (2009, p. 276), *“a recuperação da economia brasileira, que se manifesta a partir de 1933, não se deve a nenhum fator externo, e sim à política de fomento seguida inconscientemente no país e que era um subproduto da defesa dos interesses cafeeiros”*. Embora esteja de acordo com a tese do deslocamento do centro dinâmico, Pedro Fonseca (2003) vai questionar o que ele denominou como a não intencionalidade da política industrial do governo Vargas nos anos 30, a partir da interpretação furtadiana acima apresentada. Ou seja, para Fonseca, a industrialização do período não pode ser considerada, como faz Furtado, um subproduto da política de defesa das exportações de café, decorrente, portanto, de uma política anticíclica de combate à crise em defesa dos interesses da cafeicultura. De maneira oposta, argumenta-se que de forma alguma as instituições criadas ao longo dos anos 30 no Brasil podem ser entendidas como linearmente associadas à política de valorização do café, *“ou cuja implementação tenha se verificado sem a intenção deliberada de defender e promover o crescimento industrial”* (FONSECA,

2003, p. 140). A defesa deste ponto de vista abre a possibilidade de se discutir outro tópico relevante segundo a historiografia, a “industrialização restringida”.

3 Segundo Estágio: Industrialização Restringida e o Processo de Substituição de Importações

Dado o caráter limitado do movimento de industrialização do Brasil entre 1930 e meados dos anos 1950, Maria da Conceição Tavares ([1974] 1986) e Cardoso de Mello ([1975] 1982) denominaram tal período de industrialização restringida, em virtude da predominância da produção de bens de consumo em detrimento da de bens de produção. Cano (2012, p. 122), inclusive, acrescenta que a industrialização assumiu um caráter restringido porque não foi capaz de completar a montagem de suas bases técnicas e de superar a dependência “das divisas, do mercado e do excedente gerado pelo setor *primário exportador*”. De fato, pesquisas empíricas comprovam que o investimento na indústria de transformação durante esse período (1930-1955) permaneceu na dependência da capacidade de importar gerada pelo setor agrícola exportador, pois só assim era possível ter acesso a máquinas e equipamentos e, em menor escala, a insumos industriais básicos. Nesse sentido, Suzigan (2000, p. 366) observa, a respeito da indus-

trialização por substituição de importações no Brasil, que:

Durante toda a década de 1930 o setor exportador continuou em profunda crise, ao passo que os níveis de renda interna foram mantidos pela política de defesa do café e pelas políticas fiscal e monetária expansionistas. Com isso, o crescimento da produção industrial foi estimulado, tendo-se baseado, em parte, no aumento da produção das indústrias de bens de consumo anteriormente instaladas e, em parte, num rápido processo de substituição de importações nas indústrias de bens intermediários e de capital. Inicialmente, o crescimento da produção foi baseado na utilização da capacidade ociosa, mas a partir de 1933 tornaram-se necessários novos e substanciais investimentos, sem os quais não teria sido possível obter as altas taxas de crescimento da produção alcançadas durante a década.

Tavares (1986, p. 104) também ressalta os mecanismos típicos da substituição de importação durante os anos 30: aumento do preço relativo dos importados, expressivo estrangulamento externo e, conseqüentemente, redução do coeficiente de importação. Embora a indústria brasileira desse período passasse a internalizar cada vez mais a produção de bens antes importados, isso não representava necessariamente a diminuição das importações em termos absolutos, uma vez que o setor de bens de

capital se apresentava ainda muito incipiente e, portanto, incapaz de atender à demanda corrente frente a uma taxa de acumulação mais alta capitaneada pelo setor de bens de consumo. Assim, a dinâmica do crescimento, segundo a autora, seguiu dessa maneira até o término da Segunda Guerra, ou seja, na dependência do estímulo dado pelo setor de bens de consumo assalariado anteriormente instalado. A propósito, Suzigan (2000, p. 369) acrescenta que o setor industrial do país foi se tornando, ao longo desse período, cada vez menos dependente, portanto, do setor agrícola exportador no que se refere à sua capacidade de importar matérias-primas e insumos industriais, mas a mesma constatação não é válida para o caso de máquinas e equipamentos. Em suma, a industrialização brasileira avançou, a partir da década de 1930, independentemente da crise do setor exportador, além de ter se beneficiado dos mecanismos de proteção industrial em virtude da desvalorização e controle do câmbio, das barreiras tarifárias e não tarifárias aos importados e do aumento dos preços desses últimos, como já se pontuou.

O crescimento industrial acelerado do Brasil a partir do pós-Segunda Guerra não se fez sem percalços, haja vista o crônico problema do estrangulamento externo, da escassez de divisas, e sua manifestação por meio dos recorrentes problemas de restrições do ba-

lanço de pagamentos. A mudança da estrutura produtiva ocorrida durante o governo Dutra e o Segundo governo Vargas se deu em virtude da regulação cambial instituída em 1947, que buscou viabilizar as importações de bens essenciais visando dar continuidade e aprofundar o processo substitutivo. O próprio dinamismo da industrialização por substituição de importações exigia crescentes volumes de cambiais para financiar as compras no exterior de bens intermediários e de capital, que, por sua vez e a depender da conjuntura internacional, exigiam alterações no desenho da política cambial. As licenças de importação, reintroduzidas na gestão Dutra, e o sistema de taxas múltiplas de câmbio, do governo Vargas no início dos anos 1950, foram os principais instrumentos utilizados para se alcançar o objetivo de impor restrições à importação de bens não essenciais e reduzir o custo de importação de insumos e máquinas.

Fernando Mattos e Joana Meirelles (2021, p. 125) afirmam que a política cambial do período foi estratégica na intenção do governo brasileiro de perseguir a seletividade do uso de divisas, priorizando a aquisição de bens e equipamentos fundamentais à instalação e expansão dos segmentos industriais. Para os autores, contudo, a entrada modesta de capitais externos no período Dutra, associada ao liberalismo exacerbado do regime cambial do início do seu mandato

que drenou rapidamente as reservas acumuladas durante a Segunda Guerra, dificultou bastante o controle equilibrado das contas do balanço de pagamentos e reduziu o raio de manobra da política econômica do governo e a estabilidade do mercado de câmbio, consideradas de suma importância para o planejamento adequado dos investimentos privados do empresariado (MATTOS; MEIRELLES, 2021, p. 129). Isso combinado fez com que o processo de substituição de importações desse período não fosse acompanhado pela diversificação da pauta de exportação do Brasil, aspecto que está na gênese dos problemas sucessivamente enfrentados no país decorrentes do estrangulamento externo. Tavares (1972) apresenta a questão nos seus devidos termos quando observa que, a despeito das transformações da estrutura produtiva ocorridas nos setores industriais, os setores exportadores mantiveram uma base precária e sem dinamismo, resultando no surgimento de uma economia de caráter dual com os novos setores dinâmicos aparecendo e se expandindo no âmbito restrito dos mercados nacionais. A dualidade estrutural básica presente, portanto, na economia brasileira desse período consiste na brecha existente entre o setor capitalista relativamente desenvolvido e o setor de subsistência extremamente subdesenvolvido. Aliado a isso, a industrialização nesses moldes conduziu a uma insuficiente absorção da mão de

obra e a uma estrutura de mercado pouco competitiva com custos de produção elevados, mantendo uma distribuição de renda extremamente desigual.

4 Terceiro e Último Estágio: o Plano de Metas e a Industrialização Pesada

Na avaliação de Carlos Lessa (1982, p. 18), a principal consequência desses impulsos à substituição de importações foi o processamento de uma “*industrialização predominantemente extensiva e pouco integrada*”. Segundo o autor, a política industrializante do Segundo Governo Vargas objetivava fundamentalmente superar os pontos de estrangulamento existentes na economia brasileira, em especial no tocante ao binômio energia-transporte. Menciona-se, a esse respeito, a reestruturação do Plano Nacional Rodoviário, o aumento do potencial energético da região Nordeste, a constituição do Fundo Federal de Eletrificação, a resolução do problema do carvão nacional, o reequipamento da Marinha Mercante e do sistema portuário nacional e a criação, em 1952, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e, no ano seguinte, da Petrobras (LESSA, 1982, p. 21-22).

Assim, estavam dadas as condições infraestruturais para a implementação de um ambicioso programa de aprofundamento da industrialização no Brasil, cujo resultado

mais marcante foi, sem dúvida, a expansão dos ramos produtivos tidos como “pesados”. Tomando-se por base o período entre 1949 e 1959, o setor industrial como um todo cresceu a uma taxa média anual de 8,5% e, de 1959 a 1964, chegou a crescer um pouco mais, 9,7% (FURTADO, 1973, p. 139). Do suicídio de Vargas em 1954 em diante, o que se viu foi a consolidação de um projeto nacional que havia nascido durante o período ditatorial do Estado Novo (1937-1945), voltado para a implantação da indústria pesada e produtora de bens de consumo duráveis, como automóveis e eletrodomésticos. Evidentemente, o Plano de Metas do governo Kubitschek (1956-1960) teve um papel decisivo na geração desses resultados sobre o modelo brasileiro de desenvolvimento industrial.

A constituição do parque industrial automobilístico, sem dúvida a meta mais ansiada pelo governo durante a execução do Plano de Metas, teve como um dos seus principais desdobramentos a intensificação da subordinação econômica do Brasil aos capitais internacionais, segundo Nelson Werneck Sodré (1997). Dentre as medidas que fomentaram o setor automobilístico no país, baseado num modelo de desenvolvimento que se pode chamar de “combinado” ou “associado” com os grandes trustes internacionais, destacam-se a Instrução 113 da Superintendência de Moeda e Crédito (SUMOC), aprovada em janeiro de

1955, e a criação do Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), de junho de 1956. Este Grupo tinha o objetivo de oferecer os estímulos fiscais e monetários demandados pelo capital internacional das grandes montadoras de veículos automotores, de modo a induzir um novo padrão de acumulação de capital e crescimento econômico no país.

Há certo consenso entre os economistas de que a crise econômica que se desenhou no início dos anos 1960 no Brasil tem suas raízes nos desequilíbrios setoriais decorrentes do Plano de Metas. A despeito do expressivo bloco de investimentos representado pelo Plano, outro resultado, do ponto de vista da nova estrutura produtiva implantada, foi o agravamento desses desequilíbrios setoriais e também entre as regiões e os estados federativos do país. O crescimento do produto industrial entre 1956 e 1961, que foi de 80% em preços constantes, se deu num curto espaço de tempo, gerando, assim, uma capacidade produtiva superior à demanda preexistente que já havia sido, em parte, absorvida pela substituição de importações. Não obstante, o incremento do produto per capita brasileiro foi aproximadamente três vezes superior ao do resto da América Latina (BENEVIDES, 1976, p. 204).

Nesse sentido, a queda no ritmo do crescimento industrial nos governos subsequentes ao de Kubitschek

pode ter ocorrido devido às dificuldades/limitações intrínsecas à industrialização por substituição de importações. Se, por um lado, tal modelo implicava a diminuição do coeficiente de importações, por outro, a pauta de importações tornava-se mais rígida, uma vez que a substituição exigia cada vez mais recursos financeiros e tecnológicos com retorno cada vez menor (setores com elevada relação capital/produto). Já do lado da demanda, como os novos setores a serem substituídos geravam economias de escala cada vez maiores, suas demandas por insumos também aumentavam significativamente. O problema nesse caso é que o crescimento das indústrias voltadas para o mercado consumidor não foi acompanhado, em boa medida, pelo aumento da oferta de bens de capital e bens intermediários que se mostravam defasados durante esse período.

Outro argumento frequentemente ventilado pelos estudiosos do período corresponde à ideia de que a crise que se abateu sobre o governo de João Goulart (situação de estagflação em 1963) teria sido uma crise típica das economias capitalistas industrializadas. José Serra (1984), em texto que trata das mudanças estruturais da economia a partir do pós-Segunda Guerra, vê tal crise como uma crise cíclica endógena à própria fase em que se encontrava a economia brasileira em 1960. Ou seja, após a conclusão do pacote de investimentos que compunha o

Plano de Metas, era de se esperar um declínio no ritmo de crescimento da formação de capital na economia, com efeitos negativos tanto nas indústrias de bens de capital como nas de bens de consumo e bens intermediários. Além disso, considera-se que no caso da demanda de bens de consumo duráveis, foco privilegiado do Plano, sua expansão já havia absorvido parte significativa da demanda reprimida gerada, como se disse anteriormente, pelo próprio movimento de substituição de importações. Embora o autor reconheça as tendências estruturais ao declínio cíclico, importa salientar que a política de combate à inflação proposta pelo Plano Trienal no início de 1963 também contribuiu para o declínio do crescimento da demanda devido à sua natureza contracionista.

Aliado a esse último aspecto, cabe observar que a instabilidade dos preços era em grande medida uma consequência direta da situação do balanço de pagamentos que iniciou um movimento de deterioração a partir de 1957, em pleno governo Kubitschek. Tal situação que se expressava como endividamento crescente no exterior resultava, em parte, das políticas de Estado que correspondiam, nesse período, ao estágio alcançado pelo crescimento econômico. Os resultados em termos da associação dos fluxos favoráveis com o comércio exterior e a consequente aceleração do crescimento econômico contribuíram para ampliar os desequilíbrios es-

truturais e gerar capacidade ociosa em diversos setores da indústria. A crescente dívida externa correspondia também a uma crescente dívida interna, tanto pública como privada. Isso tudo revela, pois, a dificuldade para transformar a poupança interna em investimentos produtivos. Esse estado de coisas levou os governos de Jânio Quadros e Goulart a abandonarem a política de desenvolvimento industrial que vinha sendo adotada desde o início da década de 1950.

Nesta década, observa-se uma mudança significativa da função econômica do Estado, manifestada pela adoção de um conjunto de incentivos aos investimentos, dos capitais estrangeiro e nacional, além da instalação de empresas estatais, na maioria produtoras de insumos industriais, financiadas em grande parte por meio de emissões monetárias. O Estado brasileiro, portanto, fez amplo uso do financiamento inflacionário e de orçamentos desequilibrados, já notadamente a partir de 1956. O ciclo prolongado de crescimento da indústria desse período acentuou a deterioração do balanço brasileiro de pagamentos; uma deterioração que se fazia acompanhar de um aumento das transações de capital na conta de capitais. Essa foi a tendência histórica da segunda metade dos anos 50, que assinala o despontar de um país que iniciava um estágio mais complexo de industrialização e que, na base dessa transição – a de um país fundamentalmente

agrário para um país industrial –, é importante observar o acirramento das contradições que a própria industrialização por substituição de importações encarnava. Tornadas agudas suas contradições, num verdadeiro movimento dialético (isto é, integral, dinâmico e contraditório), esgotaram-se suas possibilidades de perpetuação e, por conseguinte, deflagrou-se a crise que serviu de justificativa para as manobras golpistas dos militares brasileiros, dos serviços de inteligência e diplomático norte-americano e de parte expressiva das classes empresariais e conservadoras do país.

Referências

- BENEVIDES, M.V. **O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- CANO, W. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. São Paulo: Hucitec, 1977.
- _____. Crise de 1929, soberania na política econômica e industrialização. In: BASTOS, P.; FONSECA, P. (orgs.). **A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade**. São Paulo: Unesp, 2012.
- CARDOSO, F.H.; FALETTTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- CARDOSO DE MELLO, J.M. **O capitalismo tardio. Contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1975-1982.
- FISHLOW, A. Origens e consequências da substituição de importações: 40 anos depois. In: BACHA, E.; DE BOLLE, M. (orgs.).

- O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- FONSECA, P. Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930. *Revista de Economia Política*, v. 23, n. 1, p. 133-148, 2003.
- FRITSCH, W. Apogeu e crise na Primeira República, 1900-1930. In: ABREU, M. de P. (org.). **A Ordem do Progresso: dois séculos de política econômica no Brasil.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 1990-2014.
- FURTADO, C. **A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.
- _____. **Formação econômica do Brasil: edição comemorativa, 50 anos.** Organização de Rosa Freire d'Aguiar Furtado. São Paulo: Companhia das Letras, 1959-2009.
- HOLLOWAY, T. **Imigrantes para o café: café e sociedade em São Paulo, 1886-1934.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- MATTOS, F.; MEIRELLES, J. Governo Dutra: crescimento industrial sob restrições externas e limitações econômicas e institucionais internas. In: ARAÚJO, V.; MATTOS, F. (orgs.). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma – novas interpretações.** São Paulo: Hucitec, 2021.
- LESSA, C. **Quinze anos de política econômica.** 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- PELÁEZ, C. **História da industrialização brasileira: crítica à teoria estruturalista no Brasil.** Rio de Janeiro: APEC, 1972.
- SAES, F. **A grande empresa de serviços públicos na economia cafeeira.** São Paulo: Hucitec, 1986.
- SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: Belluzzo, L.G.; Coutinho, R. (orgs.). **Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise.** 3ª ed., v. 1. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- SILVA, S. **Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil.** São Paulo: Alfa-Omega, 1976.
- SIMONSEN, R. **Evolução industrial do Brasil e outros estudos.** São Paulo: Companhia Editora Nacional; Edusp (seleção, notas e bibliografia de Edgard Carone), 1939-1976.
- SODRÉ, N.W. **Capitalismo e revolução burguesa no Brasil.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Graphia, 1997.
- SUZIGAN, W. **Indústria brasileira: origem e desenvolvimento.** São Paulo: Hucitec/Unicamp, 1986-2000.
- TAVARES, M. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira.** Rio de Janeiro, Zahar, 1972.
- _____. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil.** 2ª ed. Campinas: Unicamp, 1974-1986.
- VILLELA, A.; SUZIGAN, W. **Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945.** Rio de Janeiro: IPEA/INPE, 1973.

(*) *Professor de História Econômica e Economia Brasileira do Departamento de Economia – FEA/USP e coordenador do Hermes & Clio – Grupo de Estudos e Pesquisa em História Econômica (E-mail: ggrandi@usp.br).*