

CAPÍTULO II

Desenvolvimento econômico substitutivo de importações

É sem dúvida a partir de 30, ou, se quisermos ser mais exatos, é no decorrer dos anos trinta que tem início a decolagem do desenvolvimento brasileiro; é nesta década que o Brasil entra propriamente na fase de sua Revolução Industrial. As transformações que irão ocorrer a partir desse momento, todavia, não surgem do nada. Embora, só a partir de 30 se verifique uma solução de continuidade no processo histórico brasileiro, que dá um salto para a frente, rompendo com suas bases agrárias, tradicionais e de caráter basicamente colonial, é certo que a decolagem da economia brasileira tem antecedentes bem definidos.

Estes antecedentes podem ser encontrados, em primeiro lugar, no desenvolvimento da cultura do café, que tem lugar no Brasil a partir de meados do século XIX. O ciclo do café tem características diversas do ciclo do açúcar ou do ouro. Entre elas a diferença fundamental, além da circunstância de o ciclo do açúcar e do ouro haverem ocorrido em plena época colonial, está no fato de que com o café começa a ser usado em grande escala o trabalho assalariado, ao invés do trabalho escravo. Os grandes cafeicultores descobrem rapidamente que era mais econômico pagar pelo trabalho dos colonos, geralmente através de um sistema de meação, do que usar escravos, quando se tratava de produzir café. Surge, assim, em grande escala no Brasil, fora dos centros urbanos, o trabalho remunerado, que permitirá a formação de um incipiente mercado interno. Abre-se uma brecha no sistema agrário tradicional brasileiro, de caráter semifeudal, com as fazendas constituindo-se centros relativamente auto-suficientes no que diz respeito ao consumo de seus escravos e

agregados. Desenvolve-se o comércio interno. Começam a surgir as condições básicas para a instalação de uma indústria nacional orientada para o mercado interno.

A importância fundamental do surgimento de um mercado interno, ainda que pouco desenvolvimento, entre os antecedentes da industrialização brasileira está no fato de que esta só seria possível na medida em que este mercado interno existisse. A expansão da cultura e das exportações de café e a decorrente expansão do trabalho assalariado constituíram-se a causa básica da emergência desse mercado.

Decorrência do café e da necessidade do trabalhador remunerado foi também a imigração maciça ocorrida no Brasil a partir de meados do século passado. Esses imigrantes, com sua grande ambição e com seus conhecimentos técnicos, os quais, ainda que reduzidos, eram muito superiores aos existentes nas populações tradicionais brasileiras, viriam a se constituir uma das bases da decolagem da economia brasileira.

Ainda no campo econômico, temos como antecedentes da Revolução Industrial Brasileira o desenvolvimento da indústria têxtil, a partir dos anos cinqüenta do século passado; o surto industrial que ocorre nessa época é marcado pela figura de Mauá; a instalação de um sistema de transporte ferroviário, ainda que totalmente destinado a servir às necessidades de exportação e não às da integração econômica nacional; o aparelhamento da infra-estrutura econômica em geral do país (não só ferrovias, mas portos, usinas hidrelétricas, sistema de comunicações), tornado possível com a prosperidade trazida pelo café; a tentativa ainda que fracassada, por ter sido meramente especulativa, de se criar uma indústria nacional ocorrida logo após a proclamação da República, com o Encilhamento; e em especial a Primeira Guerra Mundial, que possibilitaria um extraordinário desenvolvimento da nascente indústria nacional.

No campo político e social, temos como antecedentes da Revolução Nacional Brasileira, entre outros fatos, o surgimento de uma classe média mais atuante a partir das três últimas décadas do século passado; a constituição do Exército Nacional, especialmente a partir da Guerra do Paraguai, como uma organização essencialmente de classe média, em oposição às origens aristocráticas da Marinha; a Proclamação da República, permitindo que durante uns poucos anos, até a eleição de Prudente de Moraes, a aristocracia agrária e comercial brasileira fosse substituída no poder por grupos de classe média; e as revoluções que nos anos vinte abalam a

Primeira República, evidenciando a insatisfação que grassava em amplas camadas da população brasileira, e que resultaria na Revolução de 30.

O início da Revolução Industrial Brasileira: 1930-1939

A Revolução Industrial Brasileira tem início nos anos trinta devido à conjugação de dois fatores principais: a oportunidade econômica para investimentos industriais, proporcionada paradoxalmente pela depressão econômica, e a Revolução de 30.

O significado fundamental da Revolução de 30, que lhe confere uma importância extraordinária no quadro da história econômica, política e social brasileira, é o de ter apeado do poder a oligarquia agrário-comercial brasileira, que por quatro séculos dominou o Brasil, inicialmente em conjugação com os interesses coloniais portugueses e, a partir da Independência, em conjugação com os interesses comerciais dos países industrializados, particularmente da Inglaterra. Como a Proclamação da República de 1889, a Revolução de 30 foi antes de mais nada uma revolução da classe média, mas, ao contrário daquela primeira revolução, a de 30 foi uma revolução vitoriosa no tempo. Depois dela, jamais a oligarquia agrário-comercial brasileira voltou a contar com uma parcela sequer do poder que detivera durante séculos.

O Governo que se instaurou a partir de 30 se identificava com os ideais da renovação da política e da economia brasileira. Enfrentou desde logo a oposição feroz da aristocracia e das classes médias tradicionais brasileiras, vendo-se assim obrigado, especialmente a partir da Revolução de 32, quando essas classes tentaram retomar o poder, a buscar apoio nas classes novas que emergiam, no proletariado urbano, a que atendeu com uma extensa legislação trabalhista, na nova classe média, à qual continuou a beneficiar com empregos públicos, e na classe emergente dos empresários industriais. Em relação a esta, o novo Governo adotou logo uma política nitidamente industrializante. Devido ao desaparecimento do Estado brasileiro de então para intervir na esfera econômica, essa política não teve efeitos benéficos de monta. Como veremos mais adiante, as medidas do Governo que mais estimularam o arranque da economia brasileira e o seu desenvolvimento industrial foram tomadas por acaso. Entretanto, o simples fato de que o Governo saído da Revolução de 30 tivesse uma atitude positiva em relação à indus-

trialização, e não negativa, como acontecera nos Governos anteriores, já significava muito. Se a isto somarmos todas as pequenas medidas que o Governo de então tomou em favor da industrialização, e que foram coroadas, no fim dos anos 30, com o início da construção da grande usina siderúrgica de Volta Redonda, veremos que efetivamente essa Revolução é uma peça essencial da explicação do início da Revolução Nacional Brasileira. Não estamos com isso fazendo a apologia do Governo Getúlio Vargas em sua primeira fase, que foi inclusive manchada com uma ditadura declarada, entre 37 e 45. É indiscutível, todavia, que a Revolução de 30 marca uma nova era na história do Brasil, havendo estabelecido as condições políticas necessárias para a Revolução Industrial Brasileira.

O segundo fator fundamental a explicar o início da decolagem da economia brasileira está no surgimento inesperado e paradoxal de uma imensa oportunidade de investimentos industriais devido à depressão mundial dos anos trinta. Não fora esse fato, a Revolução de 30 teria possivelmente deixado de vingar, e o país voltaria a ser dominado pela oligarquia agrário-comercial de comportamento econômico tradicional. Ao tenentismo da Revolução de 30, que revela suas ligações com o Exército e portanto com a classe média reformista, era preciso somar o industrialismo bem sucedido cujo maior beneficiário seria a nascente burguesia industrial nacional. Em plena depressão econômica mundial, este último fato foi possível no Brasil devido a dois fatores fundamentais: de um lado, a procura interna manteve-se relativamente constante, apesar da crise econômica mundial, que veio afetar diretamente nossas exportações; de outro lado, os preços dos artigos manufaturados cresceram verticalmente, na medida em que o poder aquisitivo externo do país reduziu-se, enquanto se mantinha o poder aquisitivo interno.

Devemos a Celso Furtado a descrição e análise que já se tornaram clássicas de como se manteve o nível de procura nos anos trinta no Brasil. Embora essa análise seja muito conhecida, dada a sua importância faremos seu resumo aqui, usando sempre que necessário as palavras do próprio autor. Observa ele inicialmente que, quando sobreveio a crise, o mecanismo clássico de defesa da economia, através da taxa de câmbio, embora tenha operado, não foi suficiente. Com a crise, baixou o preço do café e desvalorizou-se a moeda. "A baixa brusca do preço internacional do café e a falência do sistema de conversibilidade acarretaram a queda do valor externo da moeda. Essa queda trouxe, evidentemente, um grande alívio ao setor cafeeiro da economia. A baixa do preço internacional

do café havia alcançado 60 por cento. A alta da taxa cambial chegou a representar uma depreciação de 40 por cento. O grosso das perdas poderia, portanto, ser transferido para o conjunto da coletividade através da alta dos preços das importações.”¹ A baixa dos preços do café permitiu um aumento de 25 por cento das exportações em volume físico. Esse aumento, porém, estava longe de ser suficiente para absorver a produção de café. Mesmo baixando os preços, os produtores continuariam a produzir e colher café até o ponto em que o simples custo da colheita e atividades subseqüentes fosse maior do que o preço do café. Nesse momento, estaríamos diante do caos econômico. Os cafeicultores deixariam de colher café e poderia restabelecer-se o equilíbrio da oferta e da procura do produto. Fica assim evidente que “o mecanismo do câmbio não podia constituir um instrumento de defesa efetivo da economia cafeeira dentro das condições excepcionalmente graves criadas pela crise”.²

Impunha-se, pois, encontrar outra solução para o problema de forma a evitar que os estoques invendáveis continuassem a pressionar cada vez mais para baixo os preços do café sem que a quantidade vendida aumentasse correspondentemente, dada a baixa elasticidade-preço da procura do produto. A solução encontrada foi a compra pelo Governo e destruição dos excedentes de café. Esta solução era a única possível, tendo-se em vista o objetivo de defender a economia cafeeira, possibilitando que o café continuasse a ser colhido. “À primeira vista parece um absurdo colher o produto para destruí-lo”,³ observa Celso Furtado. Mas, “ao garantir preços mínimos de compra, estava-se na realidade mantendo o nível de emprego na economia exportadora e, indiretamente, nos setores produtores ligados ao mercado interno. Ao evitar-se uma contração de grandes proporções na renda monetária do setor exportador, reduziam-se proporcionalmente os efeitos do multiplicador de desemprego sobre os demais setores da economia... O que importa ter em conta é que o valor do produto que se destruíria era muito inferior ao montante da renda que se criava. Estávamos, em verdade, construindo as famosas pirâmides que anos depois preconizaria Keynes.”⁴ Em outras palavras, fazíamos um investimento improdutivo

(1) Celso Furtado, *Formação Econômica do Brasil*, Fundo de Cultura, 1959, Rio de Janeiro, pp. 218-219.

(2) *Idem*, *ibid.*

(3) *Idem*, p. 220.

(4) *Idem*, pp. 222 e 224.

em estoques que depois queimávamos. Isto, porém, era muito melhor do que nada. O problema não era fazer investimentos para aumentar a produção, mas fazê-los para manter o nível de emprego, e portanto o nível da procura agregada. Nas épocas de crise e sempre que haja um excedente para o qual não se encontra colocação, investimentos desse tipo, improdutos, são essenciais. É evidente que seria melhor se pudéssemos encontrar um investimento produtivo, que não só proporcionasse emprego, mas também fosse refletir indiretamente no aumento da produção e (ou) do bem-estar. Mas soluções como essa não são fáceis. A economia capitalista não é em geral flexível a esse ponto. Por isso é que podemos afirmar que estas economias já conseguem uma grande vitória quando conseguem — como de fato o fizeram no após-guerra — utilizar seu excedente na corrida armamentista e nas pesquisas espaciais. Com isto desenvolveram uma arma poderosa contra as crises e recessões. No Brasil, portanto, foi extremamente benéfico que o Governo encontrasse uma fórmula tão fácil e simples de realizar investimentos improdutos em uma hora de crise, como a de comprar os excedentes de café. Não importa que o Governo, ao fazê-lo, não tivesse a intenção de manter o nível da procura agregada nacional, mas simplesmente a de tomar uma medida em defesa da cafeicultura ameaçada de colapso. A *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* ainda não fora escrita. Por acaso, todavia, o Governo brasileiro seguiu a política de Keynes, permitindo que o nível da procura agregada fosse mantido durante a depressão econômica.

Esta simples manutenção relativa da procura agregada teve uma importância fundamental no surgimento de uma excepcional oportunidade de investimentos industriais no início dos anos trinta porque a ela se aliou um segundo fato: subiram verticalmente os preços dos produtos manufaturados importados. De fato, entre 29 e 34, o preço em cruzeiros (ou mil-réis) da libra esterlina subiu de quase 50%, apesar da desvalorização da libra em 33. Esta desvalorização da moeda brasileira está diretamente relacionada com a crise do café, cujo preço, nos Estados Unidos, baixa de 22,5 centavos por libra em 29 para 8 centavos em 31 devido à depressão. Confirmando-se a baixa elasticidade-preço da procura do café, suas exportações aumentaram muito pouco, de forma que tivemos entre 21 e 30 uma exportação de 8 371 920 toneladas contra 8 801 263 toneladas no decênio seguinte. Ao ligeiro aumento do volume físico das exportações, todavia, contrapõe-se uma queda violenta do seu valor. Enquanto nos anos vinte as exportações brasileiras alcança-

ram 805,8 milhões de libras-ouro, no decênio seguinte não atingiram senão 44% desse total, ou seja, 377 milhões de libras.⁵ O resultado dessa queda vertical do nosso poder aquisitivo externo, ao mesmo tempo em que se mantinha o poder aquisitivo interno, graças à política de defesa do café, só podia ter como resultado uma alta de aproximadamente 50% nos preços dos produtos manufaturados importados. E este dado ainda é mais significativo quando verificamos que nesse mesmo período (29 a 34) os preços internos em geral não só não haviam subido como haviam caído aproximadamente 7%. Tornava-se assim proibitiva a importação de artigos manufaturados de consumo, e abria-se uma grande oportunidade para que os empresários nacionais que então surgiam realizassem investimentos altamente lucrativos no setor industrial.

Esta oportunidade foi aproveitada. A capacidade ociosa existente nas empresas nacionais foi rapidamente utilizada. Em março de 31 o Governo Vargas, que já contava em seu seio com representantes dos industriais brasileiros de então, baixa um decreto proibindo as importações de maquinarias para todas as indústrias consideradas em estado de superprodução. Visava com isso proteger especialmente a indústria têxtil, de há muito instalada no Brasil. Novos investimentos, em novos setores, foram instalados. As fábricas geralmente começavam como oficinas. O pequeno capital necessário era na maioria das vezes levantado entre os membros da própria família. Com o reinvestimento dos lucros, porém, logo se expandiam. Dedicando-se inicialmente a indústrias de bens de consumo que exigiam equipamentos simples (indústria alimentícia, indústria de artigos de higiene e limpeza, perfumaria, indústria farmacêutica, indústria metalúrgica ligeira, etc.) muitos desses equipamentos já podiam ser fabricados no Brasil. Dessa forma, em 35 a produção industrial brasileira já era 27 por cento maior do que a de 1929 e 90 por cento maior do que a de 1925.⁶ Entre 20 e 29 foram criados 4 697 estabelecimentos industriais contra 12 232 no decênio seguinte.⁷ Estava lançado o desenvolvimento industrial brasileiro.

(5) Cf. Caio Prado Jr., *História Econômica do Brasil*, Brasiliense, 1956, São Paulo, p. 297, e Celso Furtado, *op. cit.*, p. 218.

(6) Cf. *Survey of Latin America*, 1949, CEPAL, p. 206.

(7) Fonte: IBGE.

A Segunda Guerra Mundial: 1940-1945

Depois da conjugação de fatores favoráveis, entre os quais salientamos a Revolução de 30 e a oportunidade de investimentos industriais proporcionada pela manutenção relativa dos níveis da procura interna, durante a depressão, enquanto subiam violentamente os preços dos produtos importados, fatores esses que permitiram a deflagração da Revolução Industrial Brasileira, um novo conjunto de estímulos vem, a partir de 40, condicionar o desenvolvimento industrial brasileiro. O fato fundamental da época é a Segunda Guerra Mundial. E a pergunta inevitável é: até que ponto se constituiu ela obstáculo ou estímulo ao desenvolvimento industrial brasileiro? A resposta mais comum a esta pergunta é a de que a guerra se constituiu um estímulo poderoso ao desenvolvimento brasileiro. Esta crença parte provavelmente de um clichê, segundo o qual as guerras se constituem um benefício para o desenvolvimento capitalista.

Por outro lado, conforme observou muito bem Celso Furtado, “a política seguida durante os anos da guerra foi, na essência, idêntica à que se havia adotado imediatamente depois da crise”.⁸ E foi o que de fato ocorreu. Embora os saldos no balanço de pagamentos pressionassem fortemente a taxa de câmbio para baixo, o Governo brasileiro fixou-a, não deixando que o cruzeiro se valorizasse. Isso se constituiu, novamente, uma forma de proteção do setor cafeeiro, pois mantinha sua renda em cruzeiros. Neste caso, também aliam-se aos interesses dos fazendeiros os dos industriais ligados ao mercado interno. Porque, mantendo-se a renda do setor cafeeiro, mantinha-se a procura dos produtos internos. Some-se a isto que, entre 37 e 45, verificou-se uma melhora nas relações de troca do Brasil de 18%.⁹ E mais, enquanto os preços dos produtos exportados cresciam nesse período em 116%, contra 82% dos preços das importações, os preços internos brasileiros cresciam em 97%.¹⁰ Pareciam, portanto, repetir-se as condições dos anos trinta. Não só a procura interna se mantinha em seu nível, graças à política cambial de taxa fixa do Governo federal, como também crescia devido aos estímulos intrínsecos ao próprio sistema. E a própria demanda externa aumentava, como bem demonstra o fato de que as exportações

(8) *Op. cit.*, p. 239.

(9) *Survey of Latin America, 1949, op. cit.*

(10) Fundação Getúlio Vargas, “Índice de Custo de Vida na Guanabara”.

de tecidos chegaram a representar 13% das exportações brasileiras em 43. Por outro lado, a oferta de produtos importados sofria um golpe severo face ao total comprometimento das economias dos países industrializados com o esforço de guerra. Surgia assim uma nova oportunidade para a realização de investimentos, e poder-se-ia esperar novo surto do desenvolvimento industrial brasileiro.

Não foi, todavia, o que ocorreu. A afirmação de que a Segunda Guerra Mundial estimulou o desenvolvimento industrial brasileiro carece de fundamento. A economia norte-americana, sem dúvida, recebeu um forte impulso com a guerra. Nada justifica, todavia, estender este fato ao Brasil. Na verdade o que ocorreu no Brasil foi uma redução do ritmo de seu desenvolvimento industrial durante a guerra. Enquanto no quinquênio anterior a produção industrial brasileira crescera 43%, entre 40 e 44 aumenta em apenas 30%. Se considerarmos também 45, teremos um crescimento de 37% durante a guerra contra 49% nos seis anos anteriores. E se a produção industrial não apresentou índices favoráveis durante a guerra, o mesmo poderemos afirmar em relação ao produto real e ao produto real *per capita*, que entre 40 e 45 crescem, respectivamente, de apenas 23 e 8%.¹¹

A causa básica dessa redução do ritmo de desenvolvimento, quando a procura interna em ascensão propiciava ampla oportunidade nos investimentos industriais, pode ser encontrada em um fato muito simples: o desenvolvimento industrial brasileiro estava ainda na dependência quase total da importação de equipamentos. Nossa indústria de bens de capital era ainda incipiente. Ora, face à guerra, os países desenvolvidos haviam sido obrigados a reduzir drasticamente suas exportações não só de artigos manufaturados de consumo como também de equipamentos industriais. Os empresários brasileiros se viam assim na impossibilidade prática de aumentar sua produção na extensão que o mercado reclamava. O limite de sua expansão estava muitas vezes na utilização plena de sua capacidade instalada. Um indício do que afirmamos foi o desenvolvimento gigantesco da indústria têxtil nesse período. Esse setor tradicional da indústria brasileira, que há muito vinha trabalhando em regime de capacidade ociosa, passa subitamente a operar a todo vapor, produzindo além da sua capacidade normal. Entre 40 e 43 sua

(11) Fontes: CEPAL e IBGE. Os cálculos do crescimento do produto real *per capita* encontram-se em Ary Bouzan, *Problemas Atuais da Economia Brasileira*, Fundação Getúlio Vargas, EAESP, 1964. São Paulo, mimeo.

produção aumenta 59%.¹² Em 45, quando as exportações de tecidos já se haviam reduzido, a maquinaria das fábricas têxteis estava trabalhando em média mais de 14 horas por dia.¹³ O desenvolvimento industrial, portanto, só foi possível graças à utilização intensiva dos equipamentos existentes. Faltava ainda à economia brasileira um mínimo de autonomia para se desenvolver sem o concurso da importação de bens de capital.

O decênio do após-guerra: 1946-1955

A guerra, todavia, deixou uma herança que nos anos seguintes facilitaria o desenvolvimento da economia brasileira. Referimo-nos aos grandes saldos em cambiais estrangeiros que se acumularam nesse período, face à drástica redução das importações durante a guerra. Esses saldos seriam em grande parte desperdiçados com a importação maciça de bens de consumo e com a compra de algumas empresas européias de serviços públicos, face à recusa dos países devedores, particularmente da Inglaterra, de saldar seus débitos de outra forma. Esse uso irracional de nossos recursos cambiais reflete a tendência liberal economicamente e conservadora politicamente do Governo de então. O fim da guerra coincidira com a queda de Getúlio Vargas. Seu Governo, embora ditatorial, tivera como uma de suas constantes o apoio à industrialização brasileira. O Governo provisório que se segue, vendo-se de posse de tantas divisas, abre nossas portas a todo tipo de importação. Em meio ao desperdício, todavia, tem nessa época início o tão necessário reequipamento da indústria nacional. E com este fato começa um período de grande desenvolvimento para a economia brasileira e para a indústria em particular. A taxa média de crescimento do Produto Interno Real, que durante a guerra, entre 40 e 45, fora de 4,7%, sobe nos cinco anos seguintes para 7,3%, e entre 51 e 55 mantém-se ainda no nível elevado de 5,7% em média ao ano. Durante esse decênio, o crescimento médio anual foi de 6,5% e o crescimento total de 130%. Apesar do elevado índice de crescimento da população (que nesse período cresceu a uma taxa de aproximadamente 3% ao ano), o Produto Interno Real *per capita* também apresentou grande cres-

(12) Fonte: Instituto Brasileiro de Economia da FGV.

(13) Cf. Stanley J. Stein, *The Brazilian Cotton Manufacture*, Harvard University Press, 1957, Massachusetts, p. 166.

cimento. Durante o decênio 46-55, foi de 3,5%. Confirmando o título geral de Revolução Industrial Brasileira, que estamos dando ao período entre 30 e 60, o desenvolvimento industrial a partir de 46 ganhou também grande impulso, reforçando sua posição de setor dinâmico da economia do país. O crescimento médio anual da produção industrial, que no período da Segunda Guerra Mundial fora de 6,2%, aumenta entre 46 e 50 para 8,9% e no quinquênio seguinte ainda se mantém a uma taxa de 8,1%. O crescimento médio na produção entre 46 e 55 é de 8,5% ao ano, 2% mais, portanto, do que o crescimento do produto.¹⁴ O Quadro I sumariza os dados que acabamos de apresentar.

Quadro I
PRODUTO INTERNO REAL E PRODUÇÃO INDUSTRIAL
(taxa anual média de crescimento por períodos)

<i>Períodos</i>	<i>Produto Interno Real</i>	<i>Produção Industrial</i>
1940-1945	4,7%	6,2%
1946-1950	7,3%	8,9%
1951-1955	5,7%	8,1%
1956-1961	6,0%	11,0%
1962-1965*	1,9%	2,4%

(*) Estimativa para o primeiro semestre.

Fontes: Fundação Getúlio Vargas e CEPAL.

O decênio imediatamente após a guerra é portanto uma época de prosperidade econômica. Além dos saldos em divisas estrangeiras, que constituíram um estímulo ao desenvolvimento industrial brasileiro, na medida em que permitia a importação dos equipamentos que a indústria nacional tanto necessitara durante a guerra, a um preço baixo em cruzeiros, diversos outros fatores de maior importância iriam exercer influência sobre a economia brasileira e explicar essa prosperidade.

Em primeiro lugar, temos a melhoria das relações de troca ocorrida nesse período. Entre 46 e 55 houve uma melhoria das relações de troca no Brasil de 151%. Se considerássemos as relações

(14) Fontes: CEPAL, estudos citados, e Fundação Getúlio Vargas, dados publicados na *Conjuntura Econômica e Revista Brasileira de Economia*.

de troca como índice 100 em 46, em 55 teríamos um índice 251. E observe-se que não escolhemos o ano inicial e o final. Tomamos apenas os limites do período que estamos analisando. Se fôssemos escolher respectivamente o ano de relações de trocas mais baixas, 48, e o de relações de trocas mais altas, 54, dentro desse decênio a melhoria seria de 204%.¹⁵ Responsável por esse fato foi a grande elevação dos preços do café. Enquanto em 46 o preço médio da saca de café era 22,41 dólares, em 55 tínhamos um preço médio de 61,62 dólares.¹⁶ Esta melhoria das relações de troca teve grande importância na explicação do aceleramento da industrialização brasileira, na medida em que proporcionava ao país as divisas necessárias ao desenvolvimento, em um momento em que o país não atingira ainda um grau mínimo de autonomia no que diz respeito à produção de equipamentos internamente.

A importância dessa melhoria das relações de troca torna-se ainda mais acentuada se a relacionarmos com a política cambial do Governo durante o período. Em 45 é criada a Superintendência da Moeda e do Crédito, SUMOC, que seria a organização precursora do Banco Central Brasileiro. Com a derrubada do Governo Vargas, o novo Governo, provisório, e em seguida o Governo Dutra adotam uma política cambial liberal, que teria conseqüências ruinosas para o país. Já através da Instrução 17 da SUMOC era extinto o mercado oficial de câmbio. A política de portas abertas, então adotada, tem como resultado o rápido esgotamento dos saldos comerciais no exterior. E já em 47, depois de um novo fracasso do liberalismo cambial, o Governo adotava um sistema de controle das importações rígido, através de um sistema de prioridades, ao mesmo tempo em que mantinha fixa a taxa do dólar. Essa política de contingenciamento executada pela Carteira de Importação e Exportação do Banco do Brasil, CEXIM, apesar da corrupção em que esse órgão se deixou envolver, teria vital importância no desenvolvimento industrial brasileiro. Por um lado, ao estabelecer um sistema de prioridades, as importações de equipamentos e matérias-primas foram facilitadas, ao mesmo tempo em que a importação de bens de consumo, dependente de licenças de importação, tornava-se extremamente problemática devido à sua baixa prioridade. Dessa forma, o mercado interno de bens manufaturados de consumo era novamente reservado para os produtores nacionais, que, além disso, podiam impor-

(15) Fonte: *Conjuntura Econômica*, FGV.

(16) Fonte: Instituto Brasileiro do Café.

tar máquinas e matéria-prima a um câmbio desligado da realidade, fixado a uma taxa em que o cruzeiro ficava supervalorizado, tornando irrisório o preço dos equipamentos e matérias-primas importados. Com a Instrução 70 da SUMOC, esse sistema é modificado, estabelecendo-se um sistema mais flexível de leilões de câmbio, com várias categorias de importação. Esse sistema, que prevaleceria, ainda que sofrendo diversas modificações, até o fim dos anos cinquenta, mantinha a barreira cambial à importação de produtos manufaturados de consumo, ao mesmo tempo em que garantia uma taxa cambial relativamente baixa para as importações de que necessitava a indústria brasileira. Dessa forma, no período de 46 e 55, e especialmente entre 47 e 53, o sistema cambial brasileiro é transformado em um poderoso estímulo à industrialização.

Por outro lado, na medida em que o câmbio de importação e de exportação era controlado pelo Governo, a melhoria das relações de troca, ao invés de beneficiar os exportadores, particularmente os exportadores de café, era empolgada pelo Governo, que a redistribuía principalmente para o setor industrial. Funcionava assim o chamado "confisco cambial", que permitia a redistribuição da renda nacional em favor do Governo e do setor industrial, que formavam o setor moderno da economia nacional, em oposição ao setor tradicional, exportador, constituído especialmente pela aristocracia cafeicultora. Esse "confisco cambial", que prevaleceria até hoje, fosse qual fosse a orientação ideológica do Governo, foi naquela época transformado em uma das questões políticas básicas. A ele muito deve o desenvolvimento industrial brasileiro.

Tivemos assim um grande desenvolvimento industrial durante o decênio imediatamente posterior à guerra. A produção industrial global, entre 46 e 55, aumentou 122%. É importante notar, todavia, que esse crescimento industrial não se produzia de forma homogênea entre os setores industriais. Como é próprio do processo de desenvolvimento, a estrutura econômica do país se transformava. Ao findar a guerra, podemos afirmar que a indústria leve de consumo estava instalada no Brasil. A partir dessa época teria início o desenvolvimento de indústrias ainda de bens de consumo, mas já mais complexas, como é o caso dos eletrodomésticos. Seria também dado mais impulso às indústrias de base e às de bens de produção. Em outras palavras, se fizermos uma distinção entre as indústrias "tradicionais" e as "modernas", eram estas últimas que mais se desenvolviam. Entre 48 e 55, por exemplo, a produção industrial global aumentou 87%, a produção de dois setores industriais tradi-

cionais, como a indústria têxtil e a de alimentação, aumentaram respectivamente 61 e 77%, ficando ambas, portanto, abaixo da média, enquanto a produção da indústria metalúrgica e da indústria química aumentava 172 e 608% respectivamente.¹⁷

O grande desenvolvimento da indústria química é naturalmente devido ao petróleo. Depois de longa batalha política, em que as forças do Brasil novo e do Brasil velho, do nacionalismo então em plena expansão, e do colonialismo, minado pelo complexo de inferioridade nacional, se digladiaram, fora finalmente fundada a PETROBRÁS, em 53. Esta empresa, que teria um papel fundamental no desenvolvimento econômico do país, produz nos seus primeiros três anos de funcionamento três vezes mais do que durante os 14 anos e sete meses anteriores em que a produção nacional ficara sob o controle do Conselho Nacional de Petróleo.¹⁸ O desenvolvimento da indústria de bens de produção nesse período pode ser ilustrado com os seguintes dados: entre 47 e 54, a produção de bens de capital cresceu 147%. Embora nossas importações entre 47 e 54 crescessem 105% (o que foi possível devido em grande parte à melhoria das relações de troca desse período, conforme já vimos), a participação dos bens de capital produzidos internamente nos investimentos totais, que era de 54,2% em 47, elevou-se para 72,9% em 54.¹⁹ A baixa participação dos bens de capital nacionais em 47 pode em parte ser explicada pela facilidade de importar equipamento logo no após-guerra. Assim mesmo, porém, esse aumento de 54,2% para 72,9% da participação dos bens de capital produzidos internamente, quando as importações totais mais do que dobravam, revela bem o desenvolvimento da indústria de bens de produção do Brasil naquele período.

A consolidação do desenvolvimento industrial: 1956-1961

Tivemos, assim, no decênio que sucedeu à Segunda Guerra Mundial, um período de grande desenvolvimento no Brasil. Terminado esse período, todavia, o Brasil viu-se ante três grandes ameaças

(17) Fonte: Fundação Getúlio Vargas.

(18) Cf. Geonísio Barroso, *Ação da Petrobrás no Recôncavo Baiano*, Fórum Roberto Simonsen, 1958, São Paulo, p. 45.

(19) Fonte: Grupo Misto BNDE-CEPAL, *Análise e Projeção do Desenvolvimento Econômico*, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, 1957, Rio de Janeiro.

ao seu desenvolvimento. Em primeiro lugar, o processo inflacionário, que de 39 a 53 apresentara uma taxa média de elevação anual de 11%, sobe em 54 a 26,2%.²⁰ Em segundo lugar, a relação de trocas do Brasil, que atingira em 54 um ponto alto, entra em declínio nos anos seguintes, com a baixa dos preços internacionais do café. De 54 para 60 temos uma redução de 25% nas relações de troca.²¹ Finalmente, o desenvolvimento econômico nacional via-se ameaçado pela crise da infra-estrutura econômica do país. Todo o desenvolvimento ocorrido até então fora realizado sem maior planejamento, ao sabor de estímulos externos (fundamentalmente nossa incapacidade cambial de importar bens de consumo manufaturados e a melhoria das relações de troca) que se casavam com a manutenção e crescimento da demanda interna. Ocorre, todavia, esse desenvolvimento em um ritmo acelerado. Era de esperar, portanto, que os investimentos de infra-estrutura não houvessem acompanhado esse desenvolvimento e agora se apresentassem como verdadeiros pontos de estrangulamento da economia. No setor do transporte ferroviário tínhamos um sistema arcaico, deficitário, mal equipado, excessivamente burocratizado, e, por estar ainda voltado para o transporte dos produtos do interior para os portos de exportação, incapaz de atender às necessidades do mercado interno. No setor da navegação, o quadro era também desolador, dominado por empresas estatais deficitárias, mal equipadas e burocratizadas. No setor da energia, as empresas estrangeiras, que dominavam 80% da produção, desinteressavam-se por realizar investimentos, dadas as tarifas baixas impostas pelo Governo. No setor siderúrgico, a base da produção nacional era ainda a usina de Volta Redonda, cuja capacidade estava muito aquém das necessidades do país.

Não bastassem esses fatos, a taxa de crescimento do Produto Interno Real cai para 1,9% em 56, tornando o crescimento da renda *per capita* negativo, devido especialmente à reduzida safra de café desse ano.²²

E, no entanto, o período que se segue ao que acabamos de analisar, e que se estende entre 56 e 61, constitui-se no período áureo do desenvolvimento econômico nacional. Nesse período consolida-se e encerra-se a primeira fase da Revolução Industrial Brasileira, termina o processo de decolagem de sua economia, que nos

(20) "Índice de Custo de Vida na Guanabara de dezembro a dezembro", FGV.

(21) Fonte: *Conjuntura Econômica*.

(22) Fonte: Instituto Brasileiro de Economia, FGV.

propusemos como tema deste capítulo. Conforme vimos pelo Quadro I, a taxa média anual de crescimento do Produto Interno Real sobe para 6%. Mais impressionante, porém, é o crescimento da produção industrial, que alcança uma taxa média anual de 11%, quase o dobro, portanto, da taxa de aumento do produto. Esse extraordinário desenvolvimento atinge seu ponto máximo em 61, para depois a economia entrar paulatinamente em crise, como veremos no capítulo V. Ocorrem então transformações fundamentais na economia, não só do ponto de vista econômico, mas também do ponto de vista político e social, que analisaremos especialmente no capítulo IV deste livro.

No campo econômico, a transformação estrutural básica diz respeito ao crescimento da participação da indústria manufatureira no produto interno bruto. Em 50 essa participação era de 20%. Em 55, aumenta essa participação para 22,6%. Tivemos, pois, um crescimento de 13% na participação. No quinquênio seguinte, porém, a participação da indústria manufatureira no produto sobe para 27,5%, importando um aumento percentual de 21% na participação.²³

Neste período o fenômeno econômico fundamental é a implantação de uma poderosa indústria automobilística no Brasil. Partindo praticamente da estaca zero em 55, o Brasil em 60 já produzia 133 078 veículos, com um índice de nacionalização superior a 90%. A importância dessa indústria é fundamental na explicação de seu desenvolvimento brasileiro nesse período, não só devido às economias de divisas que produz, mas especialmente face às economias externas que as empresas montadoras trazem consigo. Em outras palavras, a presença no Brasil das grandes fábricas de automóveis significou não só salários e lucros para seus empregados e acionistas, mas também um imenso crescimento das oportunidades de emprego e investimento para a indústria de autopeças, para a indústria de base, para o setor da comercialização dos veículos produzidos, etc. Dessa forma, o fato de os lucros dessas empresas irem beneficiar acionistas no exterior pouco significa em comparação com o estímulo ao desenvolvimento econômico do país que representaram.

Mas, por que todo esse desenvolvimento, por que essa extraordinária expansão em um momento em que, como vimos há pouco, as condições pareciam tão desfavoráveis?

(23) Fonte: *idem*.

Vemos uma razão básica para isso: a política econômica do Governo nesse período. Em 31 de janeiro de 56 tem início o Governo Juscelino Kubitschek. Durante os cinco anos que se seguem o Governo federal se transforma, pela primeira vez na história do Brasil, em um instrumento deliberado e efetivo do desenvolvimento industrial brasileiro. Antes da Revolução de 30 os Governos haviam sido sempre representantes da oligarquia agrário-comercial brasileira, decorrendo daí atitudes governamentais em relação à industrialização, que iam desde a indiferença até à hostilidade aberta. Com a Revolução de 30 isso naturalmente mudou, especialmente durante os dois períodos de Governo Getúlio Vargas. Durante seu segundo período de Governo, em particular, houve uma tentativa séria de planejar a promoção do desenvolvimento industrial brasileiro. Mas foi só com o Governo Juscelino Kubitschek que o Estado brasileiro se transformou em um instrumento razoavelmente eficiente de desenvolvimento do país.

Três fatos explicam essa ação positiva do Governo. Em primeiro lugar, fora ele eleito pelas mesmas forças políticas que desde 30 estavam no poder. E essas forças, ainda que muitas vezes contraditórias, podiam ser definidas em suas linhas gerais como nacionalistas, industrialistas e intervencionistas moderadas (no capítulo IV discutiremos esse assunto amplamente). Era de se prever, portanto, que o novo Governo tivesse uma atitude decididamente a favor do desenvolvimento industrial brasileiro. O quadro político em que ele operava era favorável a isso. Apenas esta razão, todavia, não seria suficiente para explicar o problema. Em segundo lugar, temos a personalidade do Sr. Juscelino Kubitschek. A história, sem dúvida, não é obra de líderes políticos ou militares, mas é indiscutível que os líderes de personalidade forte deixam sua marca na história. Foi o que aconteceu com o Sr. Juscelino Kubitschek. Soube ele perceber com raro senso de oportunidade o momento histórico pelo qual o país passava e deu a seu Governo duas linhas mestras: a industrialização forçada, a todo vapor, e o otimismo, a confiança nas potencialidades do país e de seu povo. Seu industrialismo, o extraordinário apoio que deu à industrialização brasileira, ocorreu muitas vezes apesar dos industriais; seu otimismo ilimitado era uma negação frontal do complexo de inferioridade colonial em relação particularmente aos povos de origem anglo-saxã, que então grassava no Brasil. Finalmente, como um terceiro motivo que explica o papel positivo desempenhado pelo Governo no desenvolvimento econômico brasileiro entre 56 e 61, temos que o novo presidente soube

rodear-se de uma equipe de técnicos, particularmente de economistas, que vieram surgindo no Brasil a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, em torno da Fundação Getúlio Vargas, da SUMOC, do Banco do Brasil e do Ministério da Fazenda. Essa equipe de técnicos, muitos deles formados no exterior, e sofrendo muito a influência do pensamento econômico da CEPAL, constitui um fato novo no Brasil. O desenvolvimento da Ciência Econômica com um mínimo de autonomia e autenticidade é acontecimento recente no Brasil. Na segunda metade dos anos cinquenta, esse grupo de economistas, que se vinha constituindo como uma verdadeira classe burocrática, estava em condições de assumir um controle crescente da economia nacional e de planejar seu desenvolvimento. Além da capacidade técnica de seus membros, dispunham eles agora de um sistema de contabilidade nacional essencial para o trabalho de planejamento que a Equipe da Renda Nacional da Fundação Getúlio Vargas desenvolvera a partir de 47. O presidente eleito em 55 apercebeu-se da existência desse grupo e de suas potencialidades. Entregou-lhe a tarefa de elaborar o Plano de Metas, e depois conferiu-lhe um grande número de responsabilidades nos setores-chave da economia do país. Convém notar que esse grupo, que evidentemente não é homogêneo, observando-se muitas vezes divergências sérias entre seus membros, caracteriza-se antes de mais nada pela competência técnica, pelo domínio de uma ciência complexa como a Economia. Isto, aliado ao fato de se haverem constituído num verdadeiro grupo burocrático, inserido nos quadros do Estado e das empresas paraestatais, permitiu-lhe sobremanter-se no poder independentemente dos Governos e de suas orientações políticas. Sob a orientação política do Presidente da República, que assessoraram, ao invés de definirem a política econômica, como aconteceu depois da Revolução de 64, esse grupo constituiu-se num fator de desenvolvimento do país.

Por todas essas razões pôde o Governo federal, apesar de suas muitas limitações, apesar da herança empreguista do Estado semi-colonial brasileiro e da conseqüente ineficiência de seus setores tradicionais, ter uma ação decisiva na promoção do desenvolvimento econômico do país na segunda metade dos anos cinquenta. O estímulo que proporcionou à industrialização do país, criando condições favoráveis aos investimentos privados nacionais e estrangeiros, e o crescimento dos investimentos governamentais constituem a explicação básica do extraordinário desenvolvimento por que passou o país nesse período.

Aliás, cumpre observar que, em relação à criação de condições favoráveis ao investimento industrial privado, estas condições não foram apenas de ordem econômica, mas também política. A grande habilidade política do Sr. Kubitschek permitiu que o período de seu Governo transcorresse em relativa tranqüilidade, não obstante os interesses em conflito dos grupos sócio-econômicos não propiciassem tal tranqüilidade. Esta só foi possível graças, de um lado, à capacidade de compromisso, de arbitragem entre os grupos revelada pelo presidente, e de outro graças ao fato de ter conseguido, em grande parte, unir o povo brasileiro em torno de uma ideologia particular fascinante, que praticamente nasceu e morreu (ou pelo menos perdeu vigor) com ele: o desenvolvimento.

Uma segunda causa do desenvolvimento industrial brasileiro ocorrido nesse período, embora de menor importância do que a primeira, é sem dúvida significativa. Referimo-nos ao grande afluxo de capitais estrangeiros ocorrido no período. Na verdade, constitui esse fato um simples destaque da política econômica do Governo, no qual se enquadrava. O Governo federal incentivou a entrada de capitais estrangeiros diretos, seja através da Instrução 113 da SUMOC, baixada pelo Governo de transição que sucedeu ao suicídio de Getúlio Vargas, e que chegava ao exagero de discriminar contra as empresas nacionais em favor das estrangeiras, até os grandes incentivos cambiais, tarifários, fiscais e creditícios que o Governo federal proporcionou para a instalação da indústria automobilística, da indústria naval, da mecânica pesada, etc.

Não cabe discutir aqui as vantagens dos investimentos diretos de capitais estrangeiros no país. Dificilmente ele se constitui em condição essencial e muito menos causa básica do desenvolvimento industrial de um país. Muito pelo contrário, dependendo das circunstâncias, os investimentos estrangeiros diretos podem transformar-se em uma causa de subdesenvolvimento. É indiscutível que, se os investimentos diretos estrangeiros forem dirigidos à mineração, ao comércio, à agricultura, ou aos serviços públicos, onde seus efeitos multiplicadores são geralmente baixos; se a economia for tão subdesenvolvida a ponto de o investimento estrangeiro se transformar em um quisto isolado dentro de uma estrutura econômica tradicional, de forma que os efeitos multiplicadores do investimento são paralisados devido à inexistência seja de fornecedores nacionais (os suprimentos de equipamentos, peças, produtos semi-acabados e mesmo de certas matérias-primas vêm do exterior, importados), seja de trabalhadores nacionais (dada a inexistência de mão-de-obra

especializada); se o Governo, que pelo menos recebe os impostos, for o simples representante de uma oligarquia totalmente agrária e desvinculada do processo de desenvolvimento industrial do país, a qual gastará os recursos auferidos em consumo unitário de bens importados e viagens ao exterior; se o produto produzido se destinar exclusivamente à exportação, dada a inexistência de um mercado interno razoavelmente desenvolvido; se houver uma conjugação desses fatos, o que é comum em países altamente subdesenvolvidos, que ainda não iniciaram seu processo de industrialização, o investimento estrangeiro terá efeitos negativos sobre o desenvolvimento do país.

Mesmo se os investimentos forem realizados no setor manufatureiro, onde são grandes os efeitos multiplicadores, o investimento estrangeiro poderá ser prejudicial ao país, devido ao ônus que acarretará para o futuro com as remessas de lucros, se no setor em que foi aplicado o capital não era escasso. Porque a escassez do capital não é um dado absoluto nos países subdesenvolvidos. Especialmente nos setores em que o investimento econômico é pequeno e mesmo médio, onde não são necessários grandes capitais para se organizar uma empresa eficiente, o capital geralmente não é escasso; pelo contrário, é abundante. Exemplo do que afirmamos foi o caso da indústria farmacêutica, que foi desnacionalizada, não devido à escassez de capital nacional, mas à superioridade técnica (defendida por patentes) dos laboratórios estrangeiros.

Entretanto, se os investimentos estrangeiros forem realizados em um país já com um certo grau de desenvolvimento, possuidor de um mercado interno, em setores em que o capital é realmente escasso, devido especialmente à sua dimensão, e se suas economias externas são poderosas, estes investimentos transformar-se-ão em um fator positivo no desenvolvimento econômico do país.

Foi o que ocorreu no Brasil especialmente na segunda metade dos anos cinquenta. Historicamente a luta do capitalismo internacional, inicialmente inglês e depois norte-americano, em relação ao Brasil fora a de dificultar seu desenvolvimento industrial, a fim de conservar o mercado para seus produtos manufaturados de exportação. Dessa forma, os investimentos estrangeiros no Brasil eram especialmente dirigidos aos serviços públicos, aos transportes (para facilitar as exportações de produtos primários), ao comércio. A partir dos anos cinquenta, e especialmente a partir do período que estamos analisando, todavia, as empresas estrangeiras exportadoras de produtos manufaturados para o Brasil foram obrigadas a modi-

ficar sua política. Face ao surgimento de empresas nacionais e às barreiras cambiais e tarifárias à entrada de seus produtos no Brasil, viram-se diante da alternativa de ou realizar grandes investimentos industriais no Brasil ou perder o mercado brasileiro. É evidente que optaram pela primeira solução. Esse fato, aliado aos estímulos governamentais a que já nos referimos, provocaram enormes investimentos estrangeiros no Brasil, como se pode observar pelo Quadro II. O balanço, entre entrada e saída em forma de lucros, que tradicionalmente era deficitário no Brasil, produziu um grande saldo. Não só a indústria automobilística, mas uma série de outras indústrias caracterizadas pela escassez do capital e a amplitude dos efeitos multiplicadores receberam esses investimentos, que, propagando-se pelo resto da economia brasileira, se constituíram num fator indiscutível de desenvolvimento econômico do país nesse período.

Quadro II
MOVIMENTO DE CAPITAIS ESTRANGEIROS DIRETOS NO BRASIL
(milhões de dólares)

<i>Períodos</i>	<i>Entrada</i>	<i>Lucros Remetidos</i>	<i>Saldo</i>
1947-1953	97	327	(230)
1954-1961	721	269	152

Fonte: SUMOC.

Teve assim o Brasil um grande desenvolvimento industrial, cujas principais causas acabamos de analisar, entre 56 e 61. Consolidou-se nesse período o desenvolvimento industrial brasileiro impulsionado de modo decisivo pela política industrializante do Governo federal secundada pela entrada maciça de capitais estrangeiros no setor manufatureiro. O surgimento da indústria automobilística, ao qual já nos referimos, constituiu-se no fato econômico dominante do período, ao mesmo tempo em que nos fornece uma demonstração perfeita das causas da rápida industrialização ocorrida nesse período e que acabamos de analisar: a indústria automobilística foi antes de mais nada fruto da política econômica do Governo federal, exercida através do GEIA, Grupo Executivo da Indústria Automobilística. Por outro lado, foi resultado dos investimentos estrangeiros estimulados pela política governamental.

