

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**JULIANA KNEWITZ ANDARA**

**O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NO BRASIL E O PAPEL DAS  
POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS: UMA VISÃO DE LONGO PRAZO**

**Porto Alegre**

**2014**

**JULIANA KNEWITZ ANDARA**

**O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NO BRASIL E O PAPEL DAS  
POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS: UMA VISÃO DE LONGO PRAZO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Milan

**Porto Alegre**

**2014**

**JULIANA KNEWITZ ANDARA**

**O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NO BRASIL E O PAPEL DAS  
POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS: UMA VISÃO DE LONGO PRAZO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em: Porto Alegre, 01 de julho de 2014.

---

Prof. Dr. Marcelo Milan – orientador  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

---

Prof. Dr. Pedro Cézar Dutra Fonseca  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

---

Prof. Dr. Hélio Afonso de Aguiar Filho  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha família pelo incentivo a alcançar meus sonhos, por permanecerem ao meu lado em todas as escolhas feitas e por serem os grandes mestres neste caminho, me ensinando a usar a razão e a ser criativa e persistente frente aos desafios. Agradeço aos meus amigos pelo apoio e por tornar minha vida acadêmica mais divertida e prazerosa, obrigada por terem me ensinado a encarar a vida com bom astral, otimismo e autoconfiança.

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul e em especial à Faculdade de Ciências Econômicas pela excelente formação acadêmica e por toda a infraestrutura fornecida. Ao meu professor orientador Marcelo Milan, muito obrigada por extrema dedicação e pela confiança depositada, certamente é um exemplo para a comunidade acadêmica. Agradeço também aos professores que aceitaram participar da minha banca, pois todo trabalho é enriquecido quando há a avaliação por profissionais de tamanha qualificação.

Finalmente, agradeço à todos aqueles que participaram de alguma forma da minha vida acadêmica e permitiram que eu alcançasse meus objetivos.

## RESUMO

Este trabalho analisa a relação entre o desenvolvimento industrial no Brasil e as políticas governamentais, partindo do pressuposto que é pouco provável um desenvolvimento espontâneo da indústria. A partir de um exame teórico e histórico, foram então identificadas as possíveis contribuições e limites impostos por essas políticas sobre o desenvolvimento industrial através de comparações e avaliações mais específicas. Buscou-se entender porque as políticas de indução, embora tenham existido e possam ter criado condições para a industrialização, não contribuíram para o desenvolvimento econômico como o ocorrido em outros países que também as utilizaram em seu processo de formação industrial, ou ainda, porque elas não contribuíram para o aumento das capacitações das empresas nacionais, dando um caráter restringido ao processo no Brasil. Como explicação para este caráter restringido verificou-se na análise comparativa que diferentemente dos países asiáticos, europeus e dos EUA, o Brasil não buscou incentivar a criação de empresas líderes nacionais e não implantou um sistema de exigência de medidas de desempenho das empresas beneficiadas pelas políticas ativistas em prol da industrialização.

**Palavras-chaves:** Desenvolvimento industrial. Políticas governamentais. Brasil.

## **ABSTRACT**

This study analyzes the relationship between industrial development and the government policies in Brazil, assuming that a spontaneous development in industry is unlikely. From the theoretical and historical literature review there were identified the possible contributions and the limits of these policies for the industrial development through more specific comparisons and valuations. I intend to understand the reasons why these policies, although they contributed to industrialization, did not supply the economic development like they did in other countries that also used them on their industrial growth process. The study tries to explain why such policies did not contribute to increase the capacity of domestic companies, which conferred a restrained character to Brazilian process. An explanation to this restrained character has been verified through a comparative review that concludes that, differently from the Asian, European and US economies, Brazil did not promote the creation of national champions. Not only that, it did not implement a performance requirement system for the companies that were benefited from the activist policies for industrialization.

**Key words:** Industrial development. Government policies. Brazil.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>INDÚSTRIA E POLÍTICAS DE INDUÇÃO NA LITERATURA ECONÔMICA .....</b>	<b>10</b>
2.1	As visões clássica e neoclássica do livre comércio e da indústria.....	10
2.2	A visão intervencionista .....	14
<b>3</b>	<b>INDÚSTRIA E POLÍTICAS DE INDUÇÃO NA HISTÓRIA ECONÔMICA .....</b>	<b>19</b>
3.1	As Políticas Governamentais de Indução à Indústria no Brasil.....	19
3.1.1	O período anterior a 1930 .....	19
3.1.2	Desenvolvimento Industrial Intencionalmente Induzido pelo Estado: Da Grande Depressão ao IIPND .....	31
<b>4</b>	<b>POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS ATIVISTAS DE INDUÇÃO À INDÚSTRIA – AVALIAÇÃO E COMPARAÇÃO .....</b>	<b>57</b>
4.1	Controvérsias interpretativas .....	57
4.2	Avaliação das políticas governamentais de indução à indústria no Brasil .....	67
4.3	Políticas governamentais ativistas de indução à indústria em países selecionados – uma breve comparação .....	70
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>83</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>88</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Segundo a abordagem de Kaldor, a indústria é de extrema importância para o desenvolvimento econômico, e à medida que esta atinge seu desenvolvimento pleno, maior é o crescimento da economia. É a acumulação de capital gerada pela industrialização a variável principal para o desenvolvimento econômico, visto que é através deste processo de acumulação que a taxa de mudança tecnológica se acelera e favorece toda a economia na forma de redução de custos unitários, melhora na qualidade dos produtos exportáveis e aumento da competitividade do país, entre outros.

Para Kaldor existem quatro estágios de desenvolvimento no processo de industrialização. No primeiro surge a indústria nacional de bens de consumo, diminuindo a dependência da importação, e permitindo um crescimento rápido, o qual se esgotará quando o Processo de Substituição de Importações em bens de consumo estiver esgotado. No segundo estágio a indústria de bens de consumo deveria exportar seu excedente, sustentando desta forma a demanda e ampliando a especialização. Tanto no primeiro quanto no segundo estágio, embora exista a produção de alguns bens de capital, a maior parte continua sendo importada, o que compromete o ritmo de crescimento da produção devido à dependência do capital e tecnologia externa. O terceiro estágio inicia com a promoção da substituição de importações de bens de capital, juntamente com o esforço de desenvolver a tecnologia nacional. Por fim, o quarto estágio marca o momento em que o país seria exportador de bens de capital. Para Kaldor neste estágio o crescimento econômico seria explosivo (FEIJÓ; LAMONICA, 2009).

A visão de Kaldor aplicada à realidade brasileira mostra que o desenvolvimento industrial apoiado em políticas econômicas específicas possibilitou a criação de uma matriz industrial bastante complexa e diversificada. Contudo, estas políticas não completaram os últimos estágios de desenvolvimento e, portanto, não se realizou o *catching up*, como o ocorrido nos demais países que utilizaram modelos de incentivo governamental parecidos com o brasileiro (FEIJÓ; LAMONICA, 2009).

Por outro lado, segundo a teoria neoschumpeteriana e economia Revolucionária, não há desenvolvimento espontâneo da indústria. Ela depende de uma política industrial ativa e abrangente. Contudo, não basta apenas uma política industrial, ela também deve estar coordenada com a política macroeconômica. Esta coordenação se dá via estabelecimento de metas de inovação, transformações tecnológicas e mudanças estruturais nas empresas e indústrias. Ainda, esta coordenação depende da articulação de instrumentos, normas e regulamentos que regram o sistema de proteção, financiamento, promoção das exportações,



entre outros e da coordenação do investimento em infraestrutura (física, científica, tecnológica e de inovação (CT&I) e social – principalmente em relação ao processo de aprendizado). Outro ponto importante são as interações e colaboração estratégica entre instituições públicas (articulada, ágil e norteada aos interesses da política industrial) e entidades representativas do setor privado (com legitimidade reconhecida como interlocutores) para execução dos objetivos industriais. Assim, para atingir o desenvolvimento industrial deve haver comando político e coordenação, além de todo um aparato institucional com objetivos consultivos, deliberativos e decisórios (SUZIGAN; FURTADO, 2006).

A questão a ser investigada por este trabalho, motivada pelas considerações de Kaldor e dos neoschumpeterianos e evolucionários sobre o desenvolvimento industrial, mas sem explorar suas obras, é: qual a contribuição das políticas de indução para o desenvolvimento da indústria brasileira desde a independência até o II Plano Nacional de Desenvolvimento?

O objetivo geral é, a partir de um levantamento das diversas contribuições teóricas, discutidas no segundo capítulo, identificar as principais políticas de indução à indústria. Isto é feito por meio de uma análise histórica, realizada no terceiro capítulo, de como estas se deram no Brasil em um longo período compreendido entre o Império e o II PND. Optou-se por este longo período pelo objetivo de verificar a regularidade, as transformações e as especificidades da relação entre políticas governamentais e desenvolvimento industrial, além de incluir o período do modelo de industrialização mais importante vivenciado no país, o Processo de Substituição de Importações (PSI). Desta forma, não é o objetivo do trabalho proporcionar uma discussão aprofundada das políticas de indução para um período específico de tempo, mas de fazer uma leitura mais horizontal dos diferentes instrumentos de política empregados ao longo do tempo.

A partir do exame teórico e histórico de longo prazo, abordados no segundo e terceiro capítulos, foram estabelecidos como objetivos secundários, e portanto não como foco central do trabalho, a identificação das possíveis contribuições e limites impostos por essas políticas sobre o desenvolvimento industrial brasileiro. Primeiramente através de comparações e avaliações mais específicas, buscando entender porque as políticas ativistas, embora possam ter criado condições para a industrialização, não contribuíram para o desenvolvimento industrial como o ocorrido em outros países, como os Tigres Asiáticos, que também as utilizaram em seu processo de formação industrial. Segundo, tem como objetivo entender porque as políticas de indução não contribuíram para o aumento das capacitações das empresas nacionais, dando um caráter restringido ao processo de desenvolvimento industrial no Brasil. Assim, embora tenham existido políticas de indução, elas não permitiram que o

Brasil atingisse o mesmo nível de desenvolvimento que os demais países que utilizaram o Processo de Substituição de Importações. A hipótese do trabalho é que houve amplo uso de intervencionismo industrial ao longo do período analisado, e o Brasil utilizou mecanismos de indução como forma de desenvolver sua indústria nascente, logrando êxito neste aspecto, embora em muitos momentos este intervencionismo tenha sido não intencional e sem foco estratégico, impactando a indústria apenas de forma indireta.

Este trabalho se justifica pois não há muitos estudos sistematizados sobre o papel e os resultados das políticas de indução industrial no Brasil de uma perspectiva de mais longo prazo. Apenas Wilson Suzigan (1996) produziu uma breve observação sobre a questão, para um período distinto. Esta análise pode contribuir para as discussões a respeito do emprego de políticas de indução e proteção à indústria, e de como estas podem ser aplicadas em cada realidade histórica. E também para chamar a atenção para um tema que historicamente se mostra fortemente associado à discussão sobre o desenvolvimento socioeconômico.

Por outro lado, para além da relevância acadêmica, visto que a indústria é parte da pauta de discussões políticas atualmente no Brasil, através de análises de uma possível desindustrialização brasileira, a pesquisa de como a industrialização ocorreu no país por meio de medidas protecionistas e de indução é igualmente atual. Ao identificar as contribuições dessas medidas, bem como suas possíveis falhas no processo de implementação, o trabalho pode contribuir para a apreciação de políticas ativistas de proteção e incentivo e para ampliar o entendimento do papel das mesmas no desenvolvimento industrial.

## 2 INDÚSTRIA E POLÍTICAS DE INDUÇÃO NA LITERATURA ECONÔMICA

Visto que o objetivo central da monografia é realizar um estudo a respeito das políticas de indução à indústria no Brasil e como estas influenciaram o desenvolvimento industrial, é necessário primeiramente levantar as diversas contribuições teóricas a respeito do tema.

### 2.1 As visões clássica e neoclássica do livre comércio e da indústria

Antes de apresentar as ideias centrais dos teóricos favoráveis ao uso de políticas ativistas de indução à indústria, é importante fazer referência às abordagens clássicas e neoclássicas do comércio internacional, as quais os primeiros rejeitam.

Primeiramente considerando Adam Smith, é importante atentar para o fato de ele analisar as trocas internacionais não pelo lado dos interesses da nação, e sim dos interesses individuais dos agentes econômicos. Para Smith, o trabalho teria sua produtividade advinda da especialização e da sua divisão internacional, o que levaria à criação da riqueza material ou capacidade de compra. Com isto, ele considera uma abordagem do comércio internacional baseada nas vantagens absolutas de custos de produção (SMITH, 1983).

Desta forma, o livre comércio seria a solução para aumentar a riqueza, na medida em que permite a satisfação das necessidades dos indivíduos, via compra de mercadorias importadas, incentiva a elevação da produtividade do trabalho frente à necessidade de atender um mercado de maiores proporções, e proporciona uma divisão internacional do trabalho, o que então aumentaria a “riqueza das nações”. Assim, cada nação deve produzir aqueles bens de menores custos em comparação com seus parceiros comerciais, o que aumenta o bem-estar mundial (SMITH, 1983). A composição setorial da produção não é importante e não há, portanto papel para políticas de promoção da indústria. A questão que é passível de indagação, no entanto, é a seguinte: como funciona a especialização nos casos de países que possuem vantagens absolutas de custos na produção de todos os bens que consegue produzir? Aqui é que surge então a teoria de Ricardo das vantagens comparativas.

Para Ricardo, a teoria de Smith pode ser utilizada para determinar o padrão de comércio interno do país, onde há livre mobilidade de fatores, mas não para um comércio internacional, onde esta não existe. Ele então propõe a teoria das vantagens comparativas, na qual mesmo que um país tenha menores custos absolutos na produção de todos os produtos que consiga produzir, ainda assim vale a pena comercializar internacionalmente, visto que Ricardo considera os custos de oportunidade de produzir bens diferentes. Segundo Krugman “[...] um

país possui uma vantagem comparativa na produção de um bem se o custo de oportunidade da produção desse bem em relação aos demais é mais baixo nesse país do que em outros.” (KRUGMAN; OBSTFELD, 2010, p. 22). Para ilustrar este argumento, Ricardo apresenta sua clássica comparação entre a produção de vinhos e tecidos entre Inglaterra e Portugal, concluindo por fim que se Portugal apresentasse menor custo de oportunidade na produção de vinhos em relação à Inglaterra, ele deveria se especializar nesta produção, enquanto aquela se especializaria na produção de tecidos, o que traria ganhos líquidos a ambos por meio do livre comércio (RICARDO, 1982).

Contudo, existem críticas segundo as quais o modelo ricardiano é irrealista. Krugman e Obstfeld criticam a especialização extrema da economia proposta por Ricardo, pois na realidade podem existir mais de um fator de produção, o que acaba reduzindo a tendência à especialização. Existe também o protecionismo industrial na economia internacional, visto que o livre-comércio não é a condição normal. E por fim, os custos de transportes, que quando demasiadamente elevados podem levar uma economia à autossuficiência em alguns setores (OLIVEIRA, 2007). De qualquer forma, em Ricardo também não há a necessidade específica de indústrias para ampliação do bem-estar e nem papel para políticas de indução.

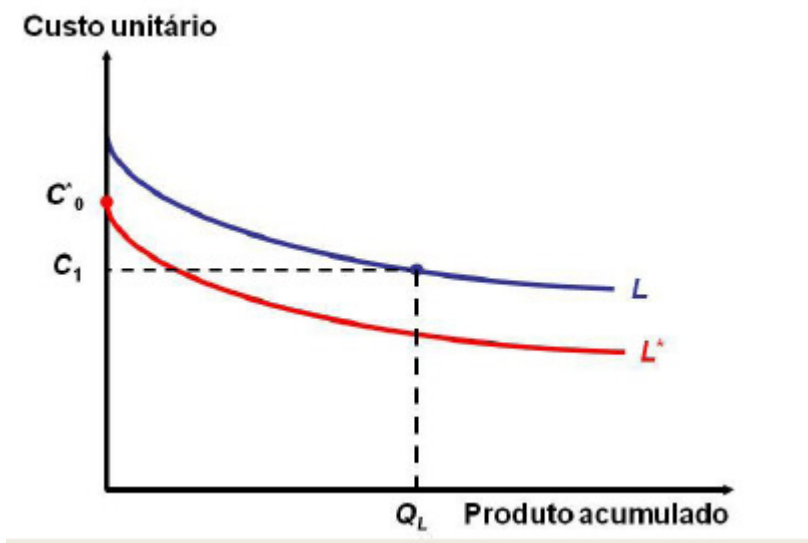
A abordagem neoclássica é a proposta pelo modelo Heckscher-Ohlin-Samuelson (H-O-S) que defende o livre comércio contra medidas protecionistas. Na teoria de H-O-S os produtores podem optar pelos seus insumos, o que dependerá dos preços deles. O preço de cada bem dependerá do seu custo de produção, e este custo estará sujeito às alterações nos preços dos fatores de produção, por isso a importância das trocas internacionais de fatores abundantes por fatores escassos. Aqui também não há ênfase à indústria como um setor especial para as economias nacionais e se rejeita intervenções promotoras da indústria (OLIVEIRA, 2007).

Cabe notar que a teoria neoclássica também abre espaço para políticas de intervenção governamental e até mesmo o protecionismo, e não apenas de livre comércio. Com as mudanças pelas quais o mundo vem passando desde 1970, novas ideias a respeito do comércio internacional têm surgido. Uma delas é a proposta por Helpman e Krugman, para os quais o comércio é incentivado pela existência de economias de escala. Assim ele existirá mesmo que os países sejam idênticos em termos de preferências, dotações de fatores e tecnologias. Eles também acrescentam mais um pressuposto à teoria neoclássica, que acaba por alterá-la de forma significativa, com uma estrutura de mercado em concorrência monopolística (OLIVEIRA, 2007). Assim, ao acrescentar estas outras hipóteses à teoria neoclássica, eles passam a observar que os países não se especializam em um dos bens apenas

pelas vantagens competitivas e pela dotação de fatores que os caracterizam, visto que também consideraram as economias de escala. Assim, um país com uma grande indústria será, sem a influência de outras variáveis, mais eficiente que aquele que possui uma pequena, já que as economias externas originam retornos crescentes de escala em nível nacional. Existe ainda a ideia de rendimentos crescentes dinâmicos, a qual considera também a acumulação de conhecimento, que igualmente contribui para a queda nos custos médios. Este último aspecto contribui com o argumento da proteção à indústria nascente, visto que esta precisa acumular experiência produtiva para aumentar a competitividade internacional dos produtos nacionais. Desta forma o Estado pode intervir em favor da indústria nascente também como forma de gerar maior bem-estar à “sociedade nacional” (OLIVEIRA, 2007).

Em relação ao acúmulo de capacitações pode-se citar o conceito de curvas de aprendizagem. Segundo esta curva, como explicam Krugman e Obstfeld (2010), o custo unitário de um bem ou serviço será mais baixo à medida que há a acumulação da produção setorial. Quanto maior a experiência do país em um determinado setor ( $L$ ) menor é o custo unitário ( $C$ ) em comparação com outro país com pouca ou nenhuma experiência. Segundo o gráfico exposto por Krugman e Obstfeld (2010),  $L$  será a curva de aprendizado do país pioneiro em um setor e  $L^*$  é a curva de um país que possui menores custos de insumos, mas menos experiência. Assim, “Se o primeiro país levar uma vantagem grande o bastante, os custos potencialmente mais baixos do segundo não garantirão sua entrada no mercado” (KRUGMAN; OBSTFELD, 2010, p.109), ou seja, digamos que o país pioneiro tenha uma produção acumulada de  $Q_1$  unidades e um custo unitário respectivo de  $C_1$ , enquanto que o país sem experiência nunca produziu o bem, assim seu custo unitário será de  $C_0^*$ , mais elevado que o primeiro, como vemos no gráfico abaixo.

Gráfico 1- Curva de aprendizagem (produto acumulado representando produção acumulada)



Fonte: Krugman e Obstfeld (2010, p.109)

Com base nesta exemplificação Krugman e Obstfeld (2010) apresentam a teoria defendida pelos autores a favor da proteção à indústria nascente. Esta teoria argumenta que países com potencial para ter custos baixos na produção de alguns bens mas que acabam não sendo competitivos em escala mundial devido a sua falta de capacitação deveriam receber subsídios ou algum outro tipo de proteção contra a concorrência estrangeira até que atinjam a capacitação necessária para “andar com as próprias pernas”, de modo a aumentar o bem estar de longo prazo.

Krugman e Obstfeld (2010) acrescentam ainda outra justificativa para a teoria da indústria nascente no arcabouço neoclássico. Ela seria necessária devido à existência de mercados imperfeitos de capitais e pelo problema da apropriabilidade. No primeiro, a não existência de um conjunto estruturado de instituições financeiras que direcionem a poupança dos setores tradicionais para o industrial obriga as empresas a se financiarem via obtenção de lucros, o que na fase inicial é relativamente baixo, criando assim obstáculos ao investimento. Uma solução seria implantar um mercado de capitais estruturado, mas usualmente se opta pela proteção, que eleva os lucros e permite um crescimento mais acelerado. No segundo caso, ele considera que as novas empresas geram benefícios sociais e não são devidamente compensadas por isto, o que desincentiva a entrada do empresário privado quando há problemas de apropriabilidade. Uma solução seria compensar as empresas pelos benefícios intangíveis (conhecimento e novos mercados) e a outra incentivar a entrada no mercado via políticas comerciais. Estas duas falhas de mercado seriam justificativas para a intervenção no

comércio (KRUGMAN; OBSTFELD, 2010).

## **2.2 A visão intervencionista**

Os teóricos defensores da indústria tiveram o centro de sua crítica voltado para a teoria tradicional do livre comércio e para a defesa do intervencionismo. Um dos mais importantes autores que propuseram o uso de políticas ativistas de indução à indústria de forma a proteger e incentivar o desenvolvimento industrial, principalmente em seu estágio inicial, foi o alemão Georg Friedrich List (1789-1846). Ele baseou sua análise na observação de situações concretas e na percepção do dinamismo histórico. A crítica de List se dirige à liberdade de comércio, que para ele só seria interessante para aquelas nações já desenvolvidas industrialmente (LIST, 1983).

Segundo a teoria Listiana, haveria certas etapas que uma economia nacional deveria seguir: primeiramente, utilizar o comércio com nações mais avançadas como forma de superar um estado de barbárie. Em um segundo estágio, empregar medidas restritivas de comércio como forma de promover o crescimento da indústria nacional, e então, no último estágio, após atingir um alto nível de desenvolvimento e capacidade industrial, retomar o livre comércio como forma de incentivar os comerciantes e industriais a manterem-se no alto nível atingido. Desta forma, List considera o livre comércio benéfico, mas apenas quando exercido entre nações com mesmo nível de desenvolvimento industrial, por isto a importância do “protecionismo educador”, termo definido por List para se referir ao acúmulo de capacitações durante o uso de medidas protecionistas, como uma das políticas de indução à indústria. Para List, o desenvolvimento industrial não se daria de forma espontânea, e sim via intervenção do Estado, o qual formularia medidas de indução e proteção à indústria nascente contra a concorrência externa, visto que o livre comércio entre nações com níveis diferentes de desenvolvimento industrial seria prejudicial àquelas menos desenvolvidas (LIST, 1983).

Com o exposto, é possível observar uma forte crítica de List à teoria clássica e um sentimento nacionalista muito forte. Esta crítica é feita principalmente pelo fato dos teóricos clássicos, como Adam Smith, construírem sua teoria baseada num “individualismo cosmopolita”, não considerando o forte jogo mundial de poder, como cita Oliveira (2007). Ainda, List acredita que as medidas de indução e protecionistas apenas serão interessantes quando tiverem por objetivo fomentar e proteger a indústria manufatureira nacional.

Algumas das medidas de indução à indústria propostas por ele são a proibição da importação de certas manufaturas e/ou imposição de tarifas elevadas. A escolha das medidas dependerá das particularidades de cada país e das condições em que se encontra sua indústria.

Contudo, seria equivocado restringir a importação de matérias-primas e de produtos agrícolas, visto que essas são necessárias para o processo de industrialização. Ainda sobre as tarifas, ele esclarece que elas deverão ser aumentadas de forma gradual quando uma nação pretende passar de uma situação de livre comércio para uma de proteção, já quando se tratar da passagem de uma nação completamente fechada, com sistema de proibição total, para uma de protecionismo moderado, a tarifa deve ser aumentada de forma mais acentuada (LIST, 1983).

Outro detalhe que deve ser levado em consideração no momento de propor tarifas protecionistas, segundo List, diz respeito à questão do maquinário. Naquelas nações ainda pouco desenvolvidas em termos de máquinas destinadas à produção de manufaturas e técnicas de produção, devem-se permitir as importações de máquinas e equipamentos até que a nação esteja apta a desenvolver os bens de capital necessários à produção de suas manufaturas. Neste ponto o Estado deve se envolver como estimulador e apoiador do desenvolvimento de manufaturas de maquinaria, através de políticas ativistas, dada sua importância, pois a nação não pode depender por muito tempo da importação, visto que ela está condicionada a fatores externos, como guerras (LIST, 1983).

No que se refere aos subsídios, List considera-os contestáveis, podendo ser justificados quando possuem um caráter temporário, como no caso de incentivar o espírito empresarial. Além disso, a política comercial formulada pelo Estado deve se voltar ao aumento da capacitação e o desenvolvimento das forças produtivas nacionais, utilizando estratégias deliberadas de desenvolvimento, como cita Oliveira (2007). List ressalta que os países que chegaram ao topo do desenvolvimento, via medidas ativistas de indução à indústria, acabam realizando discursos do tipo “chutando a escada” pela qual chegaram ao topo, o que será abordado abaixo.

Diferentemente do protecionismo temporário proposto por List como uma das formas de política ativa de incentivo à industrialização, Mihail Manoilescu propôs um protecionismo generalizado. Ele rejeita o princípio das vantagens comparativas de Ricardo, pois a existência de uma vantagem comparativa na produção de um bem não é explicação suficiente para a especialização. É preciso também que a produtividade do outro bem equivalha ao extremo oposto da produtividade do bem a ser produzido segundo a teoria ricardiana. Assim, a produção nacional irá se concentrar no setor mais lucrativo, mas neste caso não direcionada pela superioridade comparativa de um bem, e sim pela sua maior produtividade absoluta (BOBULESCU, 2003).

Como a questão da produtividade é tão importante para Manoilescu, ele realizou o cálculo da produtividade de vários países e concluiu que existe uma superioridade produtiva



dos países industrializados sobre os agrários ou “intermediários”. Isto ocorre por dois motivos: o primeiro é porque a produtividade da indústria possui menor flutuação que a agrícola; o segundo porque existe uma relativa inferioridade intrínseca da agricultura. Assim, seria vantajoso aos países agrários transferirem suas atividades produtivas para a indústria. Em termos de comércio, os países agrários que importam manufaturas só deverão continuar com esta prática, ao invés de produzir internamente, se a produtividade da agricultura superar a elevada produtividade intrínseca da indústria, o que dificilmente acontece (BOBULESCU, 2003).

Em se tratando do protecionismo como uma das medidas de incentivo à indústria, ele o considera uma vantagem econômica durável, ou seja, como Bobulescu (2003) coloca, a proteção para Manoilescu significa liberdade, e o livre comércio, restrição. Ele sugere um protecionismo permanente, com políticas que encorajem os setores de maior valor agregado per capita, o que aumenta também o poder de compra internacional da nação. Essa predisposição ao protecionismo permanente também é devida à sua visão de que a posição do país no comércio internacional é estática, ou seja, o volume das trocas nacionais com o resto do mundo é muito pequeno para que possa haver algum tipo de controle de preços, os quais serão determinados pela relação de oferta e demanda. Assim, para ele é vantajoso proteger aqueles setores com produtividade superior à média nacional, até mesmo porque, segundo sua visão, todos os países utilizam medidas ativistas de indução à indústria (BOBULESCU, 2003).

Outro autor que também abordou a questão das políticas de indução e proteção ao desenvolvimento industrial foi Ha-Joon Chang. Assim como List, ele faz uma crítica vigorosa às teorias ortodoxas ou neoclássicas, as quais pregam o livre comércio como forma de atingir o desenvolvimento econômico. Chang utiliza a história econômica das nações desenvolvidas como método para demonstrar sua teoria, e verifica que essas nações não utilizaram medidas liberalizantes no início de seu desenvolvimento. Portanto, para ele, a ideologia ortodoxa seria uma forma de “chutar a escada” e não permitir que os países em desenvolvimento realizem o *catching up*. Isto é, Chang acredita que os países ricos, ao pregarem e forcarem a adoção de políticas de livre-comércio e livre-mercado pelos países em desenvolvimento, buscam “chutar a escada” e eliminar possíveis concorrências, sendo então considerados “maus samaritanos” (CHANG, 2009).

Chang argumenta que, se aceitarmos como dados os níveis de tecnologia em um momento, faz sentido a teoria de Ricardo, já que os países irão se especializar naquilo em que são relativamente melhores. Mas no caso de um país que busca se desenvolver e adotar

tecnologias mais avançadas, e que, portanto não são dadas, são necessárias medidas de proteção e de incentivo até que os produtores passem da fase de aprendizado, como List já propunha (CHANG, 2009).

Através de uma análise histórica, Chang (2009) levanta argumentos que o permitem criticar as teorias do livre-comércio. Para aqueles que defendem esta visão, os produtores dos países em desenvolvimento têm um incentivo para aumentar sua produtividade quando são expostos à concorrência do livre-comércio, visto que devem encontrar uma forma de sobreviverem. A proteção por outro lado geraria falta de estímulo e acomodação. Assim, quanto mais cedo ocorresse essa exposição, melhor seria o incentivo ao desenvolvimento. Contudo, Chang (2009) argumenta que estes economistas não levam em consideração a capacitação desses produtores, os quais não possuem ainda tecnologias avançadas e organizações eficientes capazes de competir no mercado internacional. De tal modo, a proteção é necessária neste momento de acúmulo de capacitações, para criar condições para futura abertura à concorrência, cuidando é claro para que ela seja executada na medida necessária de acordo com as particularidades de cada país e não de forma excessiva.

Chang (2009) afirma também que durante a Industrialização por Substituição de Importações, a qual utilizava medidas de incentivo e proteção à indústria, os países em desenvolvimento cresceram em média mais do que com o livre comércio. Desta forma, o liberalismo não estaria funcionando a favor dessas economias. Sinteticamente o que Chang propõe é que a proteção seja utilizada até que os produtores nacionais obtenham as capacitações necessárias para concorrer internacionalmente. Após isso, poderá ser adotado o livre comércio, de forma gradual. O problema reside na exposição precoce, a qual faz com que as indústrias nacionais fiquem fadadas a desaparecerem. Visto historicamente, a liberalização do comércio é o efeito e não a causa do desenvolvimento econômico baseado na industrialização. A teoria de Chang afirma que o livre-comércio não é o melhor caminho para o desenvolvimento econômico, embora o comércio em si seja de extrema importância quando somado a um mix de políticas ativistas de incentivo e proteção à indústria. Para ele, o desenvolvimento econômico ocorre por meio da dominação de tecnologias mais avançadas, obtidas com os recursos financeiros advindos das exportações. Neste ponto ele coloca o sucesso adquirido pela Coreia do Sul, com base na sucessão de medidas protecionistas temporárias para diversos setores industriais (CHANG, 2009).

Em termos de América Latina, a partir de 1950 passa a ter relevância o pensamento da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). Nesta comissão, uma das principais figuras foi Raúl Prebisch, o qual também via na política comercial protecionista e

nas políticas ativistas de incentivo à indústria o mecanismo propulsor do desenvolvimento econômico e industrial. Opondo-se à teoria das vantagens comparativas de Ricardo, Prebisch acreditava que as relações entre centro, ou países desenvolvidos, e periferia, ou países subdesenvolvidos, caracterizados por estruturas produtivas heterogêneas, tendem a reproduzir as condições de subdesenvolvimento, aumentando assim a distância entre eles (OLIVEIRA, 2007).

Prebisch acredita haver nas relações comerciais entre periferia e centro uma deterioração dos termos de troca dos produtos primários, visto que a primeira está voltada para a exportação de bens primários com baixa elasticidade-renda e a segunda para a produção de bens manufaturados de maior elasticidade-renda. Argumenta também a favor da existência de um diferencial em relação à distribuição dos frutos do progresso técnico. Como no centro a indústria é mais dinâmica e evolui rapidamente há uma elevação nos níveis técnicos e de produtividade. Essa internalização de novas tecnologias se difunde entre os demais setores e torna a economia mais integrada e homogênea, o que não ocorre na periferia voltada à produção primária onde o progresso técnico ocorre mais lentamente e apenas com o resultado de reduzir preços, tornando a economia desarticulada e dualista, dificultando a difusão entre os demais setores.

Ainda com relação à elasticidade, como as manufaturas são importadas pela periferia e a oferta de produtos primários, geradores de recursos para esta importação, possuem um caráter de inelasticidade-preço, a periferia teria de enfrentar desequilíbrios externos, que prejudicariam ainda mais seu desenvolvimento, havendo, portanto, um intercâmbio desigual. Como resposta a esta configuração, é proposta pela CEPAL uma estratégia nacional de desenvolvimento na periferia, na qual a proteção e os incentivos à indústria nascente seriam implantados através de uma política de industrialização deliberada, organizada e orientada pelo Estado, buscando também o desenvolvimento autônomo e independente (OLIVEIRA, 2007).

### **3 INDÚSTRIA E POLÍTICAS DE INDUÇÃO NA HISTÓRIA ECONÔMICA**

Após ter realizado um levantamento das diversas contribuições teóricas a respeito das políticas ativistas de indução à indústria de forma geral, partimos para a análise histórica de como o desenvolvimento industrial ocorreu no Brasil.

#### **3.1 As Políticas Governamentais de Indução à Indústria no Brasil**

Introduzimos a discussão da abordagem histórico-descritiva com a apresentação das políticas ativistas implantadas a partir do final do século XVIII até 1930. Em seguida é analisado o período de 1930 até o II PND. A abordagem deste longo período teve como objetivo verificar a existência de alguma regularidade e identificar especificidades e mudanças na relação entre políticas governamentais e desenvolvimento industrial.

##### **3.1.1 O período anterior a 1930**

Iniciando a observação histórica pela época colonial, por volta de 1785, a produção de manufaturas era proibida pelo pacto colonial imposto por Portugal. Este tipo de política foi apoiado por List (1983), para quem era importante manter as colônias como fornecedoras de insumos como forma de evitar uma possível concorrência. Com a chegada da família real portuguesa em 1808 houve a primeira tentativa de estímulo à indústria sob tutela do Estado, através da adoção de práticas usuais da política mercantilista. Ainda, com a abertura dos portos, a proibição da produção de manufaturas é revogada e a instalação de fábricas incentivada, através até mesmo de isenções para importação de matérias-primas (HEES, 2011).

Com a independência em 1822 houve uma mudança na relação com a metrópole, e o país se focou na obtenção de reconhecimento internacional. Para tanto se viu obrigado a assinar acordos desfavoráveis à sua economia, na medida em que impediam o uso de políticas aduaneiras, tais como os firmados com a Inglaterra, os quais facilitavam a entrada dos seus produtos e aumentavam a dependência do país junto à indústria britânica, dificultando assim a produção industrial nacional. A impossibilidade de aplicação dessas políticas acabou por gerar dificuldades fiscais, visto que era a principal fonte de recursos do Estado. Como saída o Estado acabou emitindo papel-moeda para fazer frente ao financiamento do déficit gerado pela falta de divisas antes obtidas via aduana (HEES, 2011).

Por volta dos anos 1840, o governo utilizou medidas chamadas de 'loterias' ou

empréstimos destinados a determinadas indústrias a partir de recursos do Tesouro. Esta medida foi combatida por Alves Branco<sup>1</sup> e defendida por Bernardo Pereira de Vasconcelos<sup>2</sup>. O primeiro acreditava que estas loterias seriam um benefício excessivo, dado que as tarifas e isenções continuavam em vigor. O segundo acreditava que o Estado deveria se esforçar no incentivo à industrialização, pois para ele um país agrícola não pode ser livre (depende constantemente do comércio internacional). Mesmo se opondo a esta prática de empréstimos, Alves Branco tinha uma visão similar à de Pereira de Vasconcelos e a favor da implantação de políticas ativistas de indução à indústria. Para ele, as economias voltadas para a produção agrícola seriam vulneráveis, devido às mudanças no mercado internacional, como uma queda de preços - o que aconteceu de fato com o café anos depois. Para ele o desenvolvimento deveria ser voltado ao mercado interno, sendo o externo mero “auxiliar”. O Estado deveria também estimular aquelas empresas que utilizavam matérias-primas nacionais (VERSIANI, 2012). Podemos assim considerar Alves Branco um proto-desenvolvimentista, antes mesmo da CEPAL, de Raúl Prebisch e de Furtado.

Em 1844 Alves Branco, com o fim dos acordos que impediam o uso de tarifas aduaneiras, propôs um aumento de 30% na tarifa de importação<sup>3</sup>, com o objetivo primeiro de reverter o déficit gerado desde a independência, mas que também contribuiu ao servir de medida protecionista, protegendo algumas indústrias já estabelecidas ou infantis, esta foi a segunda tentativa de iniciativa estatal de promover a industrialização. De acordo com Versiani (2012) antes dessa tarifa, que marca a retomada do uso de protecionismo tarifário, outras medidas de indução à indústria foram utilizadas como forma de incentivar o desenvolvimento de uma indústria nacional. Com o objetivo de diminuir a dependência em relação ao mercado externo, principalmente no que tange às importações, utilizaram-se isenções à importação de insumos por produtores nacionais, que não era vedada pelos tratados internacionais, quando destinadas à produção de manufaturas. Em 1836 estas isenções se ampliaram para incluir as máquinas que não poderiam ser produzidas nacionalmente (VERSIANI, 2012).

Mesmo após a tarifa Alves Branco e as que se seguiram, optou-se pela não revogação dessas isenções, pois se acreditava que as tarifas não proporcionavam incentivos e proteção suficientes à indústria. Porém, elas traziam problemas como a dificuldade de controle,

---

<sup>1</sup> Alves Branco foi Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda, quando então implantou a assim chamada tarifa Alves Branco.

<sup>2</sup> Bernardo Pereira Vasconcelos foi um político, jornalista, jurista brasileiro e um dos construtores e idealizadores do Império.

<sup>3</sup> Além dos objetivos citados, esta tarifa tinha como objetivo prejudicar as importações advindas da Inglaterra, a qual era contrária ao tráfico escravista.

possibilidade de fraudes e desigualdade competitiva, visto que se destinavam de forma restrita a algumas fábricas. Neste ponto o Visconde de Abaeté<sup>4</sup> expôs o problema de um benefício excessivo aos produtores estrangeiros, pois ao colocar isenções sobre a importação de insumos desincentivava a produção nacional deles (VERSIANI, 2012).

É possível argumentar que a tarifa Alves Branco, embora considerada incompleta e inadequada, teria lançado as bases da indústria nacional pela via da política comercial protecionista para as próximas décadas. Neste sentido, Hees (2011) enfatiza que a defesa dos interesses da atividade industrial via protecionismo alfandegário foi um dos fatores centrais da dinâmica econômico-financeira do Império entre 1840 e 1929, ao lado do liberalismo associado aos interesses agrícolas e das necessidades de recursos fiscais. Contudo, para Hees (2011), a política tarifária como medida protecionista teria sido insuficiente, em termos de alíquota, e descontínua, o que dificultou a industrialização do Brasil. Ainda, a política tarifária entre 1844-1929 contribuiu para que se desenvolvesse uma incipiente indústria nacional, que também foi favorecida devido ao fim da escravidão e pelo aumento da imigração, o que gerou mão de obra e mercado consumidor. Segundo Villela a tarifa Alves Branco “[...] reforçou uma prática que seria recorrente nos anos futuros, a saber, a concessão de vantagens de importação de produtos selecionados e a sobretaxação de mercadorias concorrentes com as nacionais” (VILLELA, 2005, p. 39). Segundo o autor, as mercadorias importadas já produzidas ou facilmente substituíveis pela produção nacional seriam taxadas com alíquotas protecionistas entre 40% e 60%.

Após 1844, outras alterações tarifárias ocorreram, mantendo o objetivo de sanar o problema fiscal, embora tenham contribuído como incentivo protecionista, beneficiando as fábricas e a produção nacional. Como exemplos têm-se a mudança ocorrida em 1860 (tarifa Silva Ferraz<sup>5</sup>) que proclamava a proteção à indústria nacional por meio da fixação de tarifas suficientemente altas sobre produtos similares, da redução das taxas de importação sobre máquinas, ferramentas e ferragens, de acordo com a capacidade de produzi-las no Brasil e de caráter essencialmente fiscal (VERSIANI, 2012). Em 1869 foi adotada a tarifa Itaboraí<sup>6</sup>, principalmente sobre a importação de bens de luxo, devido à preocupação fiscal decorrente da guerra do Paraguai. Pela tarifa Itaboraí os direitos de importação variavam de 30 a 40% como

---

<sup>4</sup> O Visconde de Abaeté foi ouvidor da Comarca, desembargador, vereador, deputado geral, presidente da província de Minas Gerais e presidente do Conselho de Ministros.

<sup>5</sup> Ângelo Moniz Silva Ferraz, também conhecido como Barão de Uruguaiana, foi Ministro da Fazenda entre 1859 e 1861.

<sup>6</sup> Visconde de Itaboraí era presidente do Conselho de Ministros e Ministro da Fazenda no período de implantação da tarifa Itaboraí.

forma de fazer frente às despesas da guerra do Paraguai, além de impostos adicionais de 5% sobre o valor da maior parte das mercadorias, o que levou ao encarecimento de diversos produtos (VILLELA, 2005).

O Visconde de Itaboraí propôs esta tarifa justamente porque acreditava que a especialização na produção de matérias-primas e alimentos voltada à exportação era prejudicial à economia, pois ela estaria vulnerável às mudanças no comércio internacional. Ele também fez coro às doutrinas protecionistas ao afirmar que as economias caracterizadas pelo seu desenvolvimento industrial não chegaram a este nível sem fazer uso de medidas protecionistas, como argumentado acima por List e Chang. Desta forma, ele era favorável à diversificação da atividade produtiva via apoio governamental, antecipando elementos da teoria política de indução da indústria nascente (VERSIANI, 2012).

Neste sentido, um ponto interessante levantado naquela época pelo Visconde de Itaboraí foi o de destinar os incentivos e as medidas de proteção para aquelas indústrias que possuíam a capacidade de atingir certo grau de robustez em um período de tempo mais ou menos breve, ou seja, aquelas que depois de um período inicial de proteção teriam a capacidade de crescer através de seus próprios recursos. Por esta razão era contra as isenções, pois estas se tornaram uma medida permanente. Assim ele propôs a substituição da isenção de importação de matérias-primas por uma tarifa baixa (VERSIANI, 2012).

Corroborando as expectativas do Visconde de Itaboraí, as políticas do governo seguiram promovendo o desenvolvimento industrial na década de 1860. Neste período a produção interna na indústria foi favorecida devido às mudanças na política econômica, como o já discutido aumento tarifário e a expansão do estoque de moeda para fazer frente aos gastos da Guerra do Paraguai. Isto, juntamente com a expansão das receitas de exportação de café e algodão, gerou um aumento da demanda agregada necessária para incentivar a produção interna. A política inflacionária implantada na época também contribuiu para a indústria na medida em que causou uma depreciação da taxa de câmbio entre 1865-1868 e encareceu os produtos importados (SUZIGAN, 2000).

Em 1870 a política inflacionária foi interrompida e deu lugar a medidas deflacionárias, as quais reduziram a proteção ao produtor interno e diminuíram os preços dos insumos importados, incentivando assim o investimento na indústria de transformação. O gráfico 2 apresentado abaixo mostra o aumento desse investimento em 1870-1873. Em 1874 é interrompido este surto de investimento, o que se prolonga até 1879. A política deflacionária reduziu o estoque de moeda e gerou uma queda nos preços, o que, somado à recessão de 1874-1876 e à grave crise bancária de 1875, reduziu os investimentos, mesmo que a política

comercial tenha contribuído mediante redução dos direitos de importação e valorização do mil-réis. Além da queda do preço das importações, devido ao aperfeiçoamento nos processos de fabricação em geral e devido à Grande Depressão de 1873-1896, as políticas fiscal e monetária foram mais fortes que a comercial na determinação do padrão de investimento. Um dos problemas foi que, além de reduzir os investimentos, prejudicou a indústria nacional frente à queda de preços das importações e à valorização cambial (SUZIGAN, 2000).

Em 1879 foi realizada uma reforma tarifária também de cunho protecionista. Diante das críticas a respeito dela, o Visconde de Ouro Preto<sup>7</sup> expôs a importância das políticas ativistas de incentivo e proteção à indústria em países como o Brasil, no qual ela ainda não possuía a mesma capacitação que seus concorrentes estrangeiros. Ele argumentava ainda que a livre concorrência só deveria ocorrer em condições de igualdade entre os países (VERSIANI, 2012). Esta abordagem retoma a teoria dos estágios de desenvolvimento de List.

Outras tarifas foram criadas neste longo período, mas as citadas foram as mais importantes. Segundo Villela (2005), os *policymakers* no II Reinado privilegiaram, através do uso de tarifas, os objetivos fiscais devido à situação deficitária do Tesouro, porém não se descuidaram de considerações protecionistas. Os ânimos se alteram com a crise da lavoura no final do século XIX, que inicia a longa disputa declarada entre os interesses agrários e os industriais. Assim, foi criada em 1880 a Associação Industrial, responsável por obter incentivos industriais e lutar contra a proposição de um Brasil agrícola (HEES, 2011). Com a crise, Amaro Cavalcanti<sup>8</sup> e Serzedelo Corrêa<sup>9</sup> passaram a propor a substituição de importações e o fomento à indústria como forma de gerar riqueza e diminuir os problemas de déficits orçamentários, geralmente resolvidos via empréstimos externos e emissão de moeda. Para eles, políticas ativistas de proteção e concessão de empréstimos governamentais à indústria seriam necessárias como forma de estímulo. Hees (2011, p.110) ainda expõe que Serzedelo Corrêa além de defender o protecionismo industrial como forma de estimular a produção nacional “[...] pleiteava uma política protecionista agrícola, o saneamento da moeda, maior eficiência na arrecadação, a reorganização do crédito, o desenvolvimento dos transportes e a criação de companhias de seguro”.

---

<sup>7</sup> O Visconde de Ouro Preto foi ministro da Fazenda no período 1879 a 1880.

<sup>8</sup> Amaro Cavalcanti foi “Um dos grandes representantes industrialistas do final do século XIX no Brasil, o Senador Amaro Cavalcanti foi um incansável defensor da industrialização brasileira por meio da proteção tarifária” Hees (2011, p.109).

<sup>9</sup> Serzedelo Corrêa foi Presidente do Paraná, Ministro dos Transportes, Ministro da Agricultura, Ministro das Relações Exteriores, Ministro da Fazenda, Ministro da Justiça e prefeito do Distrito Federal. Assim como Amaro Cavalcanti, defendia uma política comercial pautada na proteção tarifária.



As ideias de Cavalcanti e Corrêa foram criticadas por Joaquim Murtinho<sup>10</sup>, que no outro extremo, defendia o liberalismo econômico, no qual as empresas poderiam se desenvolver sozinhas, desde que o Estado fornecesse um sistema de transporte adequado, mão de obra qualificada e capitais suficientes (HEES, 2011). Esta argumentação foi ao encontro das leis orçamentárias de 1887 e 1888, que ampliaram a proteção tarifária, além de criarem uma tarifa móvel, crescente com a valorização cambial, sobre gêneros que já possuíam produção nacional (VERSIANI, 2012). Para maiores detalhes sobre este período, consultar o trabalho de Ivan Colângelo Salomão<sup>11</sup>.

O período de queda dos investimentos iniciada em 1874 se reverteu entre 1880 e 1895, devido ao progresso econômico do setor cafeeiro, ao aumento das exportações e ao crescimento da renda impulsionado por este aumento, construção de estradas de ferro e aumento do mercado de trabalho e da demanda por produtos industrializados devido à imigração. Mas as políticas foram também importantes, já que neste período os investimentos foram impulsionados pela política monetária expansionista, que aumentou o estoque de moeda e facilitou o crédito, mesmo que elas tenham contribuído para a ocorrência da crise especulativa do Encilhamento (discutido abaixo).

Com relação à política comercial deste período, seus efeitos são difíceis de serem analisados em função das mudanças na taxa de câmbio. Segundo Suzigan (2000) a proteção à indústria foi ampliada pela política tarifária mais elevada de 1880 e pela depreciação da taxa de câmbio de 1880-1886, promovendo uma proteção cambial, mas o preço das importações permanecia em queda, assim como os preços internos, e no final da década de 1880 ocorre uma valorização cambial que compensou a proteção tarifária principalmente entre 1884-1889, caindo o preço real das importações. Em 1890 a proteção tarifária também foi menor devido à corrosão das tarifas causada pela inflação, o que foi compensado pela depreciação da taxa de câmbio em 1890-1891 e em 1894-1895, aumentando a proteção, e diminuiu em 1892-1893. Essa alternância de aumento e queda da proteção pode ter estimulado a alternância entre crescimento da produção e queda dos investimentos e queda da produção e ampliação dos investimentos (SUZIGAN, 2000).

---

<sup>10</sup> Ministro da Indústria, Viação e Obras Públicas. Embora fosse um dos principais defensores do liberalismo econômico, quando assumiu o Ministério da Fazenda viu a necessidade de manter as tarifas protecionistas, evitando assim a entrada de produtos estrangeiros em massa que prejudicariam o sistema industrial devido a uma brusca transformação alfandegária. (HEES, 2011)

<sup>11</sup> SALOMÃO, I.C. **O desenvolvimento em construção**: um estudo sobre a pré-história do pensamento desenvolvimentista brasileiro. 2013. 193 f. Tese (Doutorado em Economia)- Faculdade Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/87331>> Acesso: 16 maio 2014.

De qualquer forma, o instrumento tarifário seguiu sendo utilizado e Ruy Barbosa se mostrou a favor do protecionismo como forma de estimular as indústrias nacionais, desde que feito de forma moderada e temporária (ver a tese de Ivan Colângelo Salomão mencionada na nota número 10 para maiores detalhes). Neste ponto surge a oposição de Oliveira Freire<sup>12</sup>, o qual acreditava que quanto mais protegidas menos as indústrias encontravam incentivos para se aperfeiçoarem, visto que teriam seus favores garantidos. O Ministro da Fazenda de 1894-1896, Rodrigues Alves, também, criticou o aumento de tarifas sobre os produtos acabados e as isenções de insumos por se tratar de um protecionismo sem reservas, ou seja, que desfalcava as contas públicas. O Ministro que assumiu o cargo em seguida, Bernardino de Campos, era a favor da manutenção das tarifas protecionistas, mesmo percebendo que este protecionismo gera fatores negativos como o privilégio de alguns grupos específicos. Por sua vez, o Ministro Joaquim Murinho (1898-1902) mesmo da linha liberal, instituiu a lei do produto nacional garantido, ou seja, somente seria permitida a entrada de artigos que não tivessem um similar nacional (VERSIANI, 2012).

Entre 1896 e 1901 o investimento, que havia se recuperado, voltou a cair devido à crise do setor agroexportador, que reduziu a receita de exportações e a renda real da economia a partir de 1896. Em 1898 implantou-se uma política de deflação que agravou a crise e provocou uma severa depressão, reduzindo drasticamente os investimentos na indústria de transformação. Entre 1902-1913 o nível de investimento foi recuperado, devido às políticas monetária e fiscal expansionistas, à ampliação do estoque de moeda, às emissões pelo fundo de estabilização cambial, aos investimentos em infraestrutura e à política de valorização do café, que geraram um crescimento econômico geral, aumento da capacidade de importar e valorização da taxa de câmbio enquanto os preços internos estavam estáveis. Houve apenas uma leve recessão em 1908-09. A taxa real de câmbio se valorizou graças à valorização cambial nominal e à estabilidade dos preços internos, mesmo diante de um aumento dos preços de importação. A valorização cambial foi compensada pelo aumento dos direitos aduaneiros, mantendo a proteção à indústria nacional. Segundo Suzigan “Tal como ocorreu no início da década de 1880, a combinação de proteção aduaneira com valorização da taxa de câmbio real num período de crescimento econômico geral estimulou o investimento na indústria de transformação.” (SUZIGAN, 2000, p.89).

A discussão acima sugere que, além das tarifas aduaneiras, outros instrumentos foram importantes para as políticas de indução ao desenvolvimento industrial no início da

---

<sup>12</sup> Oliveira Freire foi governador de Sergipe, Ministro das Relações Exteriores e Ministro da Fazenda.

República. De fato, como já mencionado, ao final da Monarquia os então ministros da Fazenda Visconde de Ouro Preto e Ruy Barbosa, com vistas a estimular a industrialização, criaram a política do Encilhamento. O Encilhamento foi uma reforma bancária que gerou uma expansão monetária com o objetivo de destinação de créditos facilitados ao setor industrial, mas que acabou gerando uma intensa especulação, seguida de uma grave crise no mercado de valores. Embora tenha gerado essa crise, o Encilhamento apresentou segundo Suzigan (2000) alguns aspectos positivos, tais como a tentativa de rompimento da estrutura agrário-exportadora em prol do desenvolvimento industrial, a expansão do investimento industrial devido à expansão da quantidade de moeda e facilidade de crédito e por fim o início de uma campanha política a favor do apoio governamental à indústria de transformação.

Mello (1975)<sup>13</sup> e Cano (1977)<sup>14</sup> ainda propõem, segundo Suzigan (2000), que o capital cafeeiro pôde se transformar em capital industrial durante o surto exportador da década de 1890 devido à acumulação de capital gerada pela assistência governamental à agricultura, a reforma bancária, o aumento do estoque de moeda, o direito concedido aos bancos comerciais de investirem na indústria e a legislação sobre as sociedades anônimas. Da mesma forma, para Suzigan (2000) há evidências de que o investimento industrial aumentou durante o Encilhamento, tais como o estabelecimento de grandes fábricas de algodão no Nordeste, em São Paulo e no Rio de Janeiro, e os investimentos nas indústrias de sacaria de juta, tecidos de lã, cervejarias, metalmecânicas, entre outras. Assim, o Encilhamento, embora tenha gerado especulação no mercado de valores, contribuiu para o investimento industrial e facilitou a formação de capital industrial durante o auge exportador.

Além da política monetária, a política cambial também teve impactos sobre a indústria. Logo após a Proclamação da República (1889) houve um atraso na depreciação da taxa de câmbio<sup>15</sup> em relação aos preços domésticos o que estimulou a importação de máquinas e equipamentos. Segundo Fishlow (1972)<sup>16</sup>, citado por Suzigan (2000), isto se reverteria com a posterior política monetária expansionista do Encilhamento, que acabou gerando a desvalorização da moeda e o conseqüente aumento de preços das importações, favorecendo assim os produtores nacionais frente aos seus concorrentes estrangeiros. Segundo Suzigan (2000), no período que vai de 1889 a 1895 a erosão das tarifas causada pela inflação

---

<sup>13</sup>MELLO, J.M.C. **O capitalismo tardio**: contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira. 1975. Tese (doutorado em Sociologia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1975.

<sup>14</sup>CANO, W. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. São Paulo: Difel, 1977.

<sup>15</sup>A taxa de câmbio deveria ser corrigida pela inflação sem um lapso longo de tempo.

<sup>16</sup>FISHLOW, A. Origens e conseqüências da Substituição de Importações no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 2, p. 7-75, 1972.

fez reduzir a proteção aduaneira e a política cambial, via depreciação da taxa de câmbio, tornou-se o fator de proteção mais importante.

A experiência durante a Primeira Guerra Mundial mostra que o desenvolvimento industrial não depende apenas das políticas de estímulo, mas também do contexto externo. Com o conflito, abriu-se espaço para um novo período de crescimento da indústria nacional, devido às dificuldades com o comércio externo, que seria similar a uma medida protecionista. Neste período houve o aumento da produção das indústrias já instaladas e o aparecimento de novas. Um problema surgiu com o fim da guerra, pois as indústrias constituídas durante o conflito ainda não estavam aptas a competir com as importações, a não ser que fosse instituída uma forte barreira protecionista. De acordo com Suzigan (2000), os investimentos analisados a partir das exportações de máquinas e equipamentos industriais para o Brasil, visto que a produção interna não era tão expressiva, apresentaram significativa queda durante a Primeira Guerra Mundial, e o investimento industrial declinou proporcionalmente em todas as indústrias e nenhuma grande fábrica foi construída.

Em termos da produção, os dados utilizados para a análise de Suzigan (2000) são os construídos por Fishlow (1972), o qual estimou o índice de produção industrial com base nos dados relativos às estatísticas do imposto sobre o consumo, que continha mais de 60% do valor adicionado na indústria. Assim, com base nos dados, viu-se um crescimento de 4,4% nos anos de 1911-1913 e 1919. Villela e Suzigan (1973) utilizaram a mesma base de dados, mas para os anos 1911-1913 e 1918 e chegaram a um crescimento de 3,5%. Porém, fazendo uma comparação com os anos anteriores à guerra através do índice de produção industrial de Haddad (1978)<sup>17</sup> viu-se um decréscimo na produção industrial de 9,1% (média dos anos 1908-1913) para 4,4% durante a guerra. Segundo Suzigan (2000), o aumento não foi contínuo, oscilando entre decréscimos e acréscimos de maior ou menor intensidade.

Dessa forma, aquelas indústrias que processavam matérias-primas brasileiras aumentaram sua produção de forma a ocupar fatias que antes pertenciam a produtos importados, como no caso dos tecidos de algodão, chapéus, calçados, produtos de couro, produtos farmacêuticos, perfumaria e cosméticos, bebidas (com exceção da cerveja), vestuário, artefatos de matéria, entre outros. Alguns produtos como açúcar, carnes industrializadas e óleo de caroço de algodão, também passaram a ser produzidos para

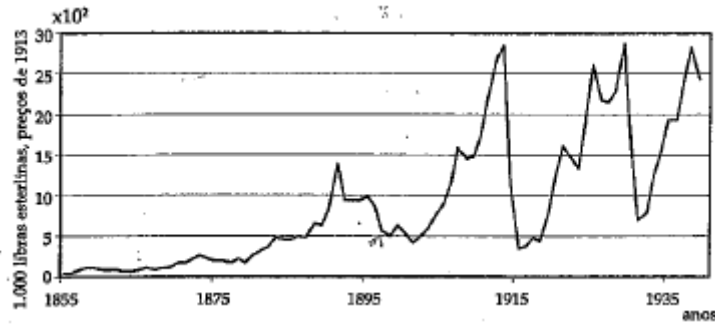
---

<sup>17</sup> HADDAD, C. **Crescimento do produto real no Brasil, 1900-1947**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1978.

posterior exportação, atendendo à demanda externa. Contudo, muitos setores foram prejudicados pela escassez de matérias-primas e insumos importados, limitando assim o crescimento de sua produção. Ao final da guerra havia também a dificuldade da falta de máquinas e equipamentos. Somente em alguns setores os insumos passaram a ser produzidos internamente e em outros, como o de insumos básicos (cimento, aço, produtos químicos pesados, fertilizantes químicos, entre outros) e bens de capital, não houve nenhum desenvolvimento significativo na produção doméstica. Assim, as indústrias que dependiam de matérias-primas nacionais aumentaram seus lucros, mas as que ainda dependiam de insumos importados ao terem seus custos de produção aumentados viram suas margens de lucro reduzidas (SUZIGAN, 2000).

Em síntese, os efeitos da Primeira Guerra Mundial não foram totalmente positivos para a indústria brasileira, na medida em que os investimentos foram drasticamente reduzidos, a produção industrial mesmo que tenha se recuperado em 1913-1914 e aumentado em 1915-1916 para fazer frente à demanda interna por bens de consumo e à externa por produtos alimentícios e outros industrializados, houve um declínio na taxa de crescimento da produção industrial em 1917 e tornou-se negativa em 1918 devido aos problemas na importação de matérias-primas, máquinas e equipamentos durante a guerra. Em termos positivos do choque da Primeira Guerra Mundial pode-se citar a maior consciência tomada pelo governo e pelos industriais sobre a importância de desenvolver e diversificar a indústria (SUZIGAN, 2000).

Para finalizar esta primeira parte histórico-descritiva, cabe destacar e resumir os principais resultados do estudo de Suzigan (2000), já referenciados na discussão acima, enfatizando o papel das políticas de estímulo ao investimento. O investimento foi estimado por Suzigan (2000) com base nos dados de exportação de máquinas e equipamentos industriais para o Brasil através das informações disponíveis nos países que supriam esses bens, como Grã-Bretanha, Estados Unidos, Alemanha e França. Cabe lembrar que se trata apenas de um indicador da indústria de transformação, com os investimentos centrados na exportação de máquinas e equipamentos, e que não considera investimentos fixos nem em capital de giro. O gráfico 2 apresenta a evolução das inversões, extrapolando o período considerado nesta seção.



Fonte: Suzigan (2000, p.83)

Para o período como um todo, e tendo em mente os períodos específicos já discutidos acima, Suzigan (2000) conclui que o investimento na indústria de transformação no país foi restrito até meados do século XIX. Devido aos acordos comerciais desfavoráveis ao Brasil assinados a partir de 1810, como discutido anteriormente, os mesmos favoreciam via concessões tarifárias as importações advindas da Grã-Bretanha. Esta realidade se manteve até a imposição da Tarifa protecionista de Alves Branco em 1844, sugerindo a importância das políticas de indução. Na segunda metade da década de 1850, favorecida pela então implantação de tarifas protecionistas e pelo progresso econômico gerado pelo aumento de preços do café e da exportação de algodão, os investimentos aumentaram, embora a indústria ainda estivesse restrita à produção de artigos do vestuário e ferro fundido (SUZIGAN, 2000).

Durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) o investimento novamente sofreu uma queda devido às dificuldades de importar e ao aumento de preços das importações de máquinas e equipamentos. A dificuldade na importação de matérias-primas também fez cair a produção nacional na época. Os investimentos só permaneceram nos setores que tiveram sua demanda ampliada durante a guerra. Desde o fim da Primeira Guerra Mundial até 1929 o investimento na indústria de transformação voltou a ampliar-se e manteve-se elevado durante a década de 20. Houve apenas duas pequenas recessões entre 1922-1923 e 1926-1928. Com a queda nos preços do café em 1920-21 um novo programa de valorização foi implantado, além de políticas fiscais e monetárias expansionistas (1922-1923). Em 1924-1926 foi aplicada uma política de deflação e em 1927-1929 foi executado um programa de estabilização da taxa cambial e monetária (SUZIGAN, 2000).

Com o programa de valorização do café a renda real se manteve elevada, ampliando a capacidade de importar. Os preços das importações voltam a se estabilizar ao nível pré-guerra. Em 1919-1920 os investimentos se recuperaram em razão da necessidade de repor o maquinário obsoleto e depreciado pelos anos de guerra. Em 1920-1921 houve uma

depreciação real da taxa de câmbio que eleva os preços das importações, reduzindo os investimentos. Entre 1922-1923 notou-se a repercussão do programa de valorização do café e implantaram-se políticas fiscais e monetárias expansionistas que valorizam a taxa de câmbio e fizeram crescer a produção interna e a renda. Entre 1924-1926 a tendência à valorização da taxa de câmbio foi reforçada pela política deflacionária e pelo programa de estabilização cambial implantado em 1927. Devido à valorização da taxa de câmbio e ao menor preço das importações, o investimento em máquinas e equipamentos se ampliou entre 1924-1925. De 1924-1928 o investimento também foi elevado, em razão da taxa de câmbio substancialmente sobrevalorizada (SUZIGAN, 2000).

Com a crise de superprodução do café e a Grande Depressão de 1930-1932, a economia brasileira passou a sofrer dificuldades no balanço de pagamentos, causando forte depreciação da taxa de câmbio. A taxa real também sofreu uma depreciação devido à queda nos preços das importações. Neste período os direitos aduaneiros elevaram-se, o que somado à taxa de câmbio desvalorizada fez o custo das importações aumentar, ocasionando a queda do investimento na indústria de transformação, o qual só viria a se recuperar em 1933 (SUZIGAN, 2000).

Porém, um dos principais problemas em relação ao processo de industrialização no Brasil no período anterior a 1930, foi a falta de um mercado de trabalho plenamente constituído. O fator que mais prejudicava a diversificação da atividade econômica industrial ainda era a economia agrário-exportadora baseada no trabalho escravo. Neste período, a indústria estava ligada à economia cafeeira e, portanto, não possuía um dinamismo próprio, o qual viria apenas com o Processo de Substituição de Importações, possibilitado pela prévia concentração de capital, pela transformação da força de trabalho em mercadoria e pela criação de um mercado interno, devido à economia do café. Hees (2011) afirma com base nesta característica da economia brasileira que o capital industrial teria surgido como desdobramento do complexo exportador do café, assim como dos segmentos urbanos de importações, transportes, serviços financeiros e atividades comerciais.

Desta forma, desde a independência até a crise dos anos 1930 as políticas governamentais foram de grande importância para a indução à indústria. Primeiramente o desenvolvimento industrial foi beneficiado pelo protecionismo alfandegário, mesmo que este tivesse objetivos fiscais, o qual se tornou um fator central na dinâmica econômico-financeira. Em seguida, a reforma bancária do Encilhamento forneceu o crédito necessário para incentivar o investimento e a formação do capital industrial. Diante dos problemas em relação à inflação que se seguiu entre 1880-1895 a política cambial ocupou o centro da política de

defesa à produção nacional. Já o choque adverso da Primeira Guerra Mundial favoreceu a produção nacional da indústria não dependente de insumos importados e teve papel significativo na conscientização política da importância de desenvolver e diversificar a indústria. Por fim, após o término da guerra a política cambial foi decisiva, não para a proteção da indústria nacional devido ao câmbio valorizado, mas para a sua reestruturação em termos de investimento, necessários para repor o maquinário obsoleto e desgastado nos anos de conflito.

Assim, as políticas governamentais incentivaram a formação de uma incipiente indústria nacional em uma economia voltada ao complexo exportador do café. Contudo, embora o intervencionismo tenha contribuído com a indústria, ele muitas vezes não era intencional e a afetava principalmente de forma indireta. Entretanto, pela análise histórica não é possível afirmar que estas políticas não tiveram um papel importante no desenvolvimento industrial no período anterior a 1930.

### 3.1.2 Desenvolvimento Industrial Intencionalmente Induzido pelo Estado: Da Grande Depressão ao IIPND

Com a Revolução de 30, houve a quebra das autonomias estaduais e a centralização do poder no governo federal. Isto permitiu que a política do Estado se voltasse ao interesse geral ou nacional. Essa formação de um Estado de interesse geral, somado ao processo de urbanização, aumentou a representatividade das camadas médias e operárias, pressionando o governo a adotar como centro de suas preocupações o aprofundamento da industrialização, recaindo sobre o Estado a responsabilidade de incentivar o progresso industrial. Em termos de mercado, a imigração e o respectivo assalariamento teriam criado as bases de um mercado consumidor interno. A economia cafeeira também contribuiu para o desenvolvimento industrial, na medida em que teria permitido o investimento em infraestrutura (HEES, 2011).

Um problema que aflorou neste período foi a baixa produtividade do setor cafeeiro. Como havia mão de obra abundante devido ao fim da escravidão e a vinda de imigrantes, não havia pressão salarial, o que, somado à grande disponibilidade de terras, fazia com que os produtores aumentassem a extensão de suas produções e não a produtividade. Esta característica do setor cafeeiro ajudava a explicar o reduzido dinamismo das exportações e as dificuldades no balanço de pagamentos. Contudo, mesmo diante desse problema, o governo via-se obrigado a defender o este setor, pois ele contribuía para manter a demanda efetiva e o nível de emprego nos demais setores da economia. Neste caso a política de indução à



indústria teria sido indireta, mas ainda assim potencialmente efetiva. (HEES, 2011).

Esta indução indireta fica clara na controvérsia sobre a proteção do café. Por exemplo, Furtado (2009) atribui o menor impacto da crise dos anos 30 no Brasil, ao programa de valorização do café implantado pelo Estado a partir de 1931. Esta política de defesa do café ocorria mediante a compra do excedente de produção e permitia uma menor queda da renda nominal do setor cafeeiro. A queda estimada por Furtado ficou em torno de 25% a 30%, o que foi confirmado por Haddad (1978), que calculou uma queda da renda nominal entre 22% e 25% e da renda real de 28%. Ao manter esse nível de renda, a demanda por importações não se reduziu, o que gerou problemas no balanço de pagamentos e reduziu o estímulo à indústria, agravando um desequilíbrio externo que só seria resolvido mediante a desvalorização cambial. Contudo, autores como Peláez (1972)<sup>18</sup> criticam Furtado neste ponto da manutenção da renda nominal, visto que a política de defesa do café teria sido financiada com recursos advindos de impostos sobre o próprio café e não financiada por criação de crédito, o que levaria a uma contração da renda. Mas Fishlow (1972) ameniza a crítica de Peláez ao acrescentar que parte desse imposto sobre o café seria transferido para os consumidores externos, não afetando tão significativamente a renda interna. Silber (1977)<sup>19</sup> verificou ao acrescentar o ano de 1934 à análise de Peláez que apenas 48% do suporte foi financiado via impostos e o restante por expansão de crédito (SUZIGAN, 1984).

Em relação às desvalorizações cambiais, quando havia uma queda no preço do café e elas eram aplicadas, as importações encareciam e estimulavam a oferta interna, tornando os lucros uma nova fonte de formação de capital. O problema se agravou com a crise de 1929 quando importar se tornou ainda mais complicado. A desvalorização, ao afetar os preços relativos, acabou gerando um importante efeito de proteção à indústria entre 1931-1935, embora houvesse intervenção direta do Estado sobre o comércio exterior, como propõe Suzigan (2000), por meio do controle de operações cambiais, restrições não tarifárias às importações e aumento das alíquotas aduaneiras em 1930 e 1934. Ou seja, houve neste período várias medidas ativistas de política favorecendo o desenvolvimento industrial.

Como a indústria respondeu a estes estímulos? Em um primeiro momento utilizou-se a capacidade ociosa instalada, fruto da primeira fase de expansão, que trabalhava para o mercado interno, além da base gerada pelo processo de diversificação da produção industrial

---

<sup>18</sup> PELAEZ, C.M. **História da industrialização brasileira**. Rio de Janeiro: APEC, 1972.

<sup>19</sup> SILBER, S. Análise da Política Econômica e do Comportamento da Economia Brasileira, 1929-1939. In: VERSIANI, F.R.; BARROS, J.R.M. **Formação Econômica do Brasil: A Experiência da Industrialização**. São Paulo: Saraiva, 1977.

durante a década de 20. Mas num segundo momento tornou-se necessário ampliar esta capacidade para continuar a crescer, o que só seria possível através da importação de máquinas e equipamentos, as quais estavam mais caras devido à desvalorização cambial. Ou seja, havia limitação da capacidade de importar. Contudo, a proibição de importar máquinas para a indústria têxtil ocorrida entre março de 1931 e março de 1937 reservou os recursos imprescindíveis para a importação de bens de capital necessários, segundo afirma Suzigan (2000). Este aumento da procura por bens de capital quando havia dificuldades para importar devido ao câmbio desvalorizado mostra o crescente interesse pela produção interna, embora já existisse um pequeno núcleo de indústrias de bens de capital. A importação de parte dos equipamentos necessários só foi possível pelo financiamento a partir dos lucros acumulados na fase de utilização da capacidade ociosa. Ainda assim, neste período foi possível a fabricação doméstica de parte dos materiais necessários à manutenção e extensão da capacidade produtiva. De acordo com Hees (2011) Furtado mostrou que a indústria se tornou o fator dinâmico principal na geração da renda no período.

A desvalorização cambial seria uma medida de equivalência protecionista, visto que contribuiu para o encarecimento das importações e incentivou a ampliação da produção interna, além da transferência da demanda interna do mercado externo para os produtores domésticos, possibilitando assim a substituição de importações. Esta medida teria surgido devido à necessidade de manter os lucros dos cafeicultores, até então o setor dinâmico da economia. Contudo, essa política de proteção ao setor cafeeiro que encareceu as importações fez com que, como Suzigan (2000) coloca, o mercado interno se tornasse mais atrativo que o setor exportador em termos de investimento. Assim, o primeiro passou a predominar no processo de acumulação de capital, como no caso da produção de algodão, e atividades da indústria e agricultura. Furtado (2009) ainda salienta a importância da demanda interna como fator dinâmico do crescimento nos anos 30.

Esses fatores fizeram com que a produção industrial se recuperasse já em 1931, quando aumentou 8,9% no estado de São Paulo, segundo Suzigan (1971). A partir de 1933 o crescimento industrial já aumentou para taxas da ordem de 10% até 1936 e de 6% de 1937 a 1939. Segundo Suzigan (2000), embora as indústrias mais importantes ainda fossem as produtoras de bens de consumo não duráveis, o crescimento da produção era liderado pelas indústrias substituidoras de importações, como as de bens intermediários e em menor escala, bens de capital.

Enfatizando a atuação das políticas ativistas na década de 30, é possível perceber que a partir deste período estas foram ampliadas, tais como as práticas de um protecionismo

tarifário e cambial. Para a teoria cepalina este período seria o divisor de águas, passando da política voltada ao setor agroexportador para a voltada ao setor industrial via PSI (FONSECA, 2003). Segundo Versiani (2012), e como discutido na seção anterior, desde o século XIX eram utilizadas medidas de proteção e incentivo, mas como episódios isolados, muitas vezes voltados a resolver problemas fiscais, num contexto geral de prevalência do liberalismo. Contudo, o uso dessas tarifas possibilitou um desenvolvimento industrial desde 1870, o qual foi impulsionado na década de 30 quando as políticas de indução deixaram de ser medidas isoladas. Conforme resume Fonseca quanto ao desenvolvimento industrial:

Embora a origem da indústria brasileira remonte às últimas décadas do século XIX, tendo continuidade ao longo da República Velha, foi na década de 1930 que o crescimento industrial ganhou impulso e passou por certa diversificação, iniciando efetivamente o Processo de Substituição de Importações. (FONSECA, 2003, p.2)

É possível perceber a partir de 1930 um aumento da força política dos industriais, como no exemplo da indústria têxtil, que foi protegida contra o aumento da concorrência e da entrada de novos produtores no mercado (inclusive com proibição de importação de máquinas), pois estava sob condições de excesso de produção. Por influência dos industriais esta proteção durou mais que o inicialmente proposto, se estendendo até 1937.

Neste ponto cabe retomar novamente a teoria de Furtado e Prebisch, para os quais a industrialização dos países considerados periféricos estava ligada às crises do setor agroexportador. Nesta teoria, quando há uma crise no modelo agroexportador há uma deterioração dos preços dos produtos exportados, dificultando o acesso a capitais. Isto, juntamente com a demora em ocorrer o ajuste nas importações (redução) faz com que surjam problemas de balanço de pagamentos. Para solucionar este problema, a atuação política é importante. Aqui o governo fez uma desvalorização cambial da moeda nacional, encarecendo as importações e incentivando a criação de uma demanda interna pelo produto nacional. Assim, a política cambial se torna um instrumento importante de indução industrial (FONSECA, 2003).

Essa crise no modelo agroexportador, além de afetar o balanço de pagamentos, prejudica também o orçamento do governo devido à diminuição da arrecadação, o que acarreta políticas monetárias expansionistas para cobrir os déficits, provocando uma queda na taxa de juros e, conseqüentemente, um estímulo ao investimento e à ampliação da produção. Em termos do problema da arrecadação e do balanço de pagamentos, o governo pode optar pelo aumento das tarifas sobre importados, o que também favorece a indústria nacional. Fonseca é explícito sobre este ponto:

Neste caso, a teoria dos choques adversos não é restrita tão somente à ideia de que a crise da agroexportação favoreceu, por si só, o crescimento industrial. A mesma só começa a dar conta do início do PSI quando se tem presente que, à crise estrutural da agroexportação, denunciada pelo mercado, somaram-se políticas econômicas capazes de, associadamente, empolgarem uma ampla reorientação da economia. (FONSECA, 2003, p. 3)

Um ponto importante a ser levantado a respeito do incentivo à indústria no período pós-1930 foi o tratado assinado pelo governo brasileiro com os Estados Unidos em 1935, que reduziu o preço de importação de máquinas e equipamentos, e a criação em 1937 da Carteira de Crédito Agrícola do Banco do Brasil, um banco estatal financiando capital fixo e de giro, além da tentativa sempre presente de facilitar a importação de bens de capital (FONSECA, 2003). Porém, no primeiro momento pós-crise, teria sido utilizada a capacidade instalada obtida pela compra de bens de capital nos momentos de mil-réis valorizados durante a República Velha, não necessitando de forma urgente de novas importações.

Cabe enfatizar que o simples fato de ocorrer o estrangulamento externo na década de 30 não cria as condições necessárias para o desenvolvimento do PSI. Assim, a riqueza, o capital e o mercado interno criado durante o auge da economia agroexportadora foram de extrema importância. Como afirma Fonseca (2003), a reorientação da economia para o setor industrial em tão pouco tempo só foi possível pelo aparecimento de novos agentes econômicos, segmentos e classes sociais, durante o auge da economia agrário-exportadora. Observando estes problemas da década de 30, nos perguntamos por que os países desenvolvidos não sofreram as mesmas consequências que o Brasil em termos das exportações. Neste ponto, Fonseca (2003) argumenta que nos países centrais tanto as exportações quanto os investimentos públicos e privados são responsáveis pela determinação da renda e do emprego. Ainda, são líderes econômicos internacionais devido ao seu maior dinamismo tecnológico e ganhos de produtividade, tanto na produção interna quanto na produção para exportação. Assim, seu crescimento de longo prazo não está condicionado somente a fatores externos.

É importante notar aqui que, segundo Chang (2009), estes países considerados do “centro” que pregam o livre mercado, no início de sua industrialização também implantaram medidas de indução e proteção à indústria. Assim, a estrutura da economia central contrasta com a periférica, que, por se concentrar em uma pauta pouco diversificada de exportações, acaba irradiando pouco dinamismo para a economia interna, havendo assim no interior de sua própria economia dois setores: um exportador e outro de subsistência, os quais não interagem.

Neste aspecto ainda, há a deterioração dos termos de troca, que surge pela importação de bens de capital e intermediários (maior elasticidade renda) feita pelos países periféricos e a importação de produtos primários e matérias-primas (menor elasticidade renda) realizada pelos países centrais. Essa capacidade declinante de importar dos países periféricos é que explica os recorrentes períodos de estrangulamento externo.

Em relação ao estrangulamento externo, este não pode tornar-se absoluto, pois inviabilizaria a importação das máquinas e equipamentos necessários para dar andamento ao Processo de Substituição de Importações (PSI). Este é, como sugerido por Maria da Conceição Tavares, um prédio em construção, onde os andares são construídos simultaneamente, mudando apenas o grau de concentração de período para período e não seguindo uma progressão dos bens menos elaborados para os bens de capital. Isto não pode ser feito sem um planejamento estatal adequado. Assim, no Brasil, da década de 1930 a 1950 houve a predominância da substituição de importações de bens de consumo popular, do período de 1953 a 1973 a produção industrial teria se voltado para os bens de consumo duráveis e de forma secundária os intermediários e de capital, e no final dos anos 70 o II PND transferiu o foco da indústria para os bens de capital e intermediários (FONSECA, 2003).

Contudo, embora tenha contribuído para o desenvolvimento da indústria brasileira, o PSI como modelo tinha problemas, tais como: com o incremento de capital ao longo do processo, houve uma tendência à poupança de mão de obra, afetando negativamente o mercado consumidor; com o avanço do processo cresceu a necessidade de financiamento e poupança, assim como de mais capital e mão de obra qualificada (escassos na periferia); baixa produtividade da agricultura em relação à indústria gerando êxodo rural, inelasticidade da oferta e estímulo à elevação dos preços; e possibilidade de existência de inflação e desemprego estrutural (FONSECA, 2003).

A evolução do PSI apresenta uma evolução complexa e exige um entendimento do papel das diversas políticas de indução. Com a crise de 30 e em pleno governo Vargas, voltou o monopólio cambial do Banco do Brasil, estabelecendo prioridades cambiais, e realizando-se uma desvalorização da moeda. Ainda, tributavam-se as exportações como forma de impedir o aumento da oferta cafeeira, mas realizavam-se políticas de sustentação do café devido à sua importância como efeito multiplicador sobre a economia. Essas políticas acabaram por favorecer o setor industrial. Fonseca (2003) apresenta evidências acerca da intencionalidade destas políticas: a reforma tributária de caráter protecionista de 1934, a proteção às indústrias já instaladas em 1930-37, pela proibição da importação de máquinas, concessão de crédito ao setor industrial com tendência crescente, criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial

do Banco do Brasil, criação de órgãos governamentais voltados à diversificação agrícola e beneficiamento da agroindústria, reforma educacional (ensino técnico) e a criação da legislação trabalhista (FONSECA, 2003).

Segundo Suzigan (2000) as políticas anticíclicas implantadas a partir de 1931 como a política de defesa do café, mudanças nas variáveis de política industrial como a depreciação do câmbio e a imposição de restrições à importação contribuíram para a rápida recuperação da indústria após a crise de 29. Essas desvalorizações permaneceram durante todos os anos da década de 1930, havendo apenas pequenas valorizações entre 1932-1933 e 1935-1937, o que fez com que a taxa de câmbio se tornasse o “[...] principal fator determinante do alto custo real das importações.” (SUZIGAN, 2000, p.94). Além da taxa de câmbio, “[...] os direitos de importação foram aumentados em 1931-1934, e os preços das importações iniciaram a recuperação a partir de 1935, aumentando assim a proteção ao produtor interno.” (Suzigan, 2000, p.95). Em termos da proteção ao produtor doméstico o fator mais importante provavelmente foram as restrições não-tarifárias às importações impostas após 1931 devido à escassez de divisas no mercado de câmbio.

Durante o Estado Novo (1937-1945) as políticas ativistas em prol da indústria foram intensificadas. Já após o fim da II Guerra Mundial e a assinatura do Acordo de Bretton Woods, que condenou medidas protecionistas e exigiu a eliminação das barreiras ao livre fluxo de bens e a multilateralização do comércio internacional, o Brasil adotou o câmbio fixo em paridade com o dólar, com relativa valorização da moeda, o que ampliou as importações e prejudicou o balanço de pagamentos. Em 1947 o governo foi obrigado a retomar os controles cambiais e contingenciar suas importações, via licenças prévias, definidas por prioridades (FONSECA, 2003).

Durante o governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1950) a política econômica seguiu dois enfoques: o primeiro diz respeito à mudança na política de comércio exterior, com o fim do mercado livre de câmbio e a adoção do sistema de contingenciamento às importações. O segundo, como expõem Vianna e Villela (2004), seria a passagem de uma política econômica contracionista e ortodoxa para uma política flexível nas metas fiscais e monetárias. Dutra optou por seguir uma política econômica mais liberal, defendendo o liberalismo cambial e alfandegário e uma menor interferência do Estado na economia.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial houve uma espécie de “ilusão de divisas” devido à percepção de que o país estaria em uma situação confortável em relação às suas reservas internacionais. Ainda, o governo acreditava que adotando uma política cambial liberal poderia atrair investimentos estrangeiros diretos e acreditava na elevação dos preços do

café. Devido à crença em um mercado externo favorável, o governo Dutra deu preferência à uma política de controle da inflação, a qual era favorecida pelos déficits acumulados no orçamento da União, assumindo assim políticas monetárias e fiscais contracionistas (VIANNA; VILLELA, 2004).

Em termos da política econômica externa, o câmbio foi mantido em torno de Cr\$18-19 por dólar e os controles cambiais foram relaxados, além disso, eram vários os objetivos da política externa

- Em termos da política econômica externa, o câmbio foi mantido em torno de Cr\$18-19 por dólar e os controles cambiais foram relaxados, além disso, eram vários os objetivos da política externa: Atender à demanda contida de matérias-primas e de bens de capital para reequipamento da indústria, desgastada durante a guerra;
- Forçar a baixa dos preços industriais, mediante o aumento da oferta de produtos estrangeiros, importados com uma cotação cambial sobrevalorizada;
- Estimular o ingresso de capitais, com a liberalização da saída dos mesmos, na expectativa de que funcionasse como fator de atração de recursos. (VIANNA; VILLELA, 2004, p. 24)

Um dos problemas enfrentados por esta política foi a avaliação incorreta das reservas cambiais, visto que metade delas estava na forma de ouro e era considerada reserva estratégica para momentos emergenciais, e a outra metade estava dividida em US\$ 235 milhões de libras esterlinas bloqueadas e US\$92 milhões líquidos e disponíveis para negócios em moeda conversível. Os problemas da balança comercial também prejudicavam essas reservas cambiais, pois aquela era superavitária nos negócios com países de moeda inconvertível e deficitária nos negócios com países de moeda conversível (VIANNA; VILLELA, 2004).

Em relação à esperança de obter recursos dos Estados Unidos como recompensa pela ajuda brasileira durante a guerra, esta se viu frustrada diante da prioridade daquele país em auxiliar a reconstrução europeia. Coube ao Brasil recorrer à ajuda de capitais estrangeiros privados. Diante destes fatores, seria necessária uma política cambial de desvalorização da moeda, o que não ocorreu, pois o governo priorizou a sustentação dos preços internacionais do café, via moeda sobrevalorizada, e pelo temor do aumento da inflação que poderia ser gerada por uma mudança nos preços domésticos devido à alteração da taxa de câmbio (VIANNA; VILLELA, 2004).

Devido aos problemas apresentados o governo teve que rever sua política de liberalismo cambial. Assim, como alternativa à desvalorização cambial, o governo optou por instituir em 1947 os controles cambiais e de importação. O controle cambial era realizado pelo Banco do Brasil, o qual comprava à taxa oficial 30% das aquisições de câmbio livre dos

demais bancos autorizados a operar neste mercado e destinava estes recursos ao atendimento dos compromissos do governo, primeiramente, e o restante disponibilizava para as importações de produtos, dependendo da sua posição em uma escala de prioridades. Estes controles, no entanto, não foram rigorosos, isto somente se reverteu em 1948 quando foi adotado um sistema de contingenciamento às importações que funcionava mediante a concessão de licenças prévias para importar, de acordo com a essencialidade e prioridade dos produtos (VIANNA; VILLELA, 2004).

Esse sistema de contingenciamento foi eficiente em reduzir os déficits com a área conversível. Contudo, as exportações de manufaturados que haviam crescido durante a guerra foram prejudicadas pela não desvalorização da taxa de câmbio, e se tornaram menos competitivas em comparação aos produtos europeus, já que estes países optaram pela desvalorização da moeda. Mesmo assim, este sistema acabou se constituindo em um instrumento de proteção industrial (VIANNA; VILLELA, 2004).

Essas medidas discriminatórias à importação de bens de consumo não-essenciais ou dos que possuíam semelhante nacional serviram, segundo Vianna e Villela (2004), como estímulo à implantação de indústrias domésticas de substituição de importações de bens de consumo, principalmente duráveis, devido à proteção cambial dupla recebida, primeiramente pela reserva de mercado e em segundo pelo custo da operação. Em decorrência da taxa de câmbio sobrevalorizada somada à implantação de um controle sobre importações geraram-se alguns efeitos sobre a economia brasileira: um efeito subsídio ao baratear as importações de bens de capital, matérias-primas e combustíveis; um efeito protecionista ao restringir a importação de bens concorrentes dos nacionais; e um efeito incentivo à produção nacional pela alteração das rentabilidades relativas entre mercado interno e mercado de exportação (VIANNA; VILLELA, 2004).

Esses efeitos apontados por Vianna e Villela que visavam primeiramente resolver os problemas do balanço de pagamentos levaram, de forma indireta e juntamente com a ampliação real do crédito ao setor manufatureiro via expansão da política ativa de crédito do Banco do Brasil, que apresentou um crescimento real de 4% entre 1946-1950, ao crescimento da produção real da indústria de transformação em pouco mais de 42% ou aproximadamente 9% ao ano (VIANNA; VILLELA, 2004).

Quando Vargas assume o poder novamente (1951), o setor externo já apresentava perspectivas mais favoráveis, em razão da elevação dos preços internacionais do café e das expectativas de novos fluxos de poupança externa, devido à reorientação da política externa americana que passou a voltar-se para a América Latina. Essa reorientação dos Estados



Unidos contribuiu para a criação em dezembro de 1950 da Comissão Mista Brasil Estados Unidos (CMBEU), a qual tinha como objetivo a elaboração de projetos concretos de infraestrutura econômica como nos ramos de energia, portos e transporte, que deveriam ser financiados por instituições como o Banco de Exportação e Importação (Eximbank) e o Banco Mundial. Esses projetos também contribuiriam para a ampliação dos fluxos de capitais diretos ou via novos empréstimos (VIANNA; VILLELA, 2004).

O projeto de governo de Vargas no segundo mandato se dividiu em duas fases. Na primeira o foco seria a estabilização da economia, através do controle das finanças públicas e de uma política monetária restritiva. A segunda fase seria voltada ao crescimento da economia via investimentos. Este projeto de governo ficou conhecido como fórmula Campos Sales/Rodrigues Alves, ou seja, primeiro sanear (austeridade econômica) para depois desenvolver (programa de obras públicas) (VIANNA; VILLELA, 2004).

Na fase Campos Sales os objetivos da política do governo se resumiram ao aperto das despesas governamentais, à tentativa de aumentar a arrecadação e à adoção de política monetária e creditícia contracionistas. Durante esta fase a política de comércio exterior manteve o câmbio fixo e sobrevalorizado e foi mantido também o regime de concessão de licenças para importar, embora com certo afrouxamento devido às melhores condições no mercado externo e ao medo de que a guerra da Coréia tomasse rumos globais e voltasse a dificuldade de importação como a ocorrida na Segunda Guerra Mundial. Essa política externa também visava utilizar as importações como forma de combater pressões inflacionárias. Com relação ao aumento das importações, “Refletindo o viés industrializante do governo Vargas, mais de 55% desse aumento das importações ocorreu na categoria de bens de capital e 28% em outros bens de produção.” (VIANNA; VILLELA, 2004, p.32).

Contudo, a política comercial adotada e a liberalização das importações por ela gerada levaram à um déficit da balança comercial, ao esgotamento das reservas internacionais de moedas conversíveis e ao acúmulo de atrasados comerciais. Assim esta crise cambial impediu a realização da estabilização da economia, ou seja, da fase Campos Sales (VIANNA; VILLELA, 2004).

Além da crise cambial, com a vitória do general republicano Eisenhower para a presidência dos Estados Unidos ficava claro que o Brasil não receberia os recursos para financiamento dos projetos elaborados pela comissão mista. O aumento dos atrasos comerciais também fizeram com que os credores externos como o Eximbank, pressionados pelo Banco Mundial, endurecessem as condições para a concessão de empréstimos. Isto resultou no fim da CMBEU e na interrupção do financiamento aos projetos elaborados

(VIANNA; VILLELA, 2004).

Em janeiro de 1953 implantou-se um sistema de taxas múltiplas de câmbio (lei 1.807 de 17/01/1953) visando aumentar as exportações e desestimular importações de bens não essenciais. Esta lei também buscava atrair capitais estrangeiros ao permitir a entrada de capitais à taxa de câmbio do mercado livre. Contudo, essa medida não obteve os resultados esperados, as exportações diminuíram e os fluxos de capital externo não aumentaram, mas em compensação houve uma desvalorização do câmbio que encareceu as importações e serviu como proteção e incentivo à indústria nacional (VIANNA; VILLELA, 2004).

Em meio a tantos problemas, Vargas nomeou João Goulart para o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e Osvaldo Aranha para o Ministério da Fazenda. Sob a direção de Aranha, segundo Vianna e Villela (2004), privilegiou-se o ajuste cambial e o financiamento do déficit público sem emissão de moeda e expansão de crédito. Assim, foi criada a instrução 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), atacando tanto o problema cambial quanto o fiscal. Com esta instrução tinham-se como objetivos: tornar as exportações brasileiras mais atrativas no mercado internacional, desincentivar a importação de bens não-essenciais ou que possuíssem similar nacional, proteger a indústria brasileira e melhorar a balança comercial. Neste sentido, a instrução 70 da SUMOC foi de extrema importância para o Processo de Substituição de Importações. Esta instrução trouxe algumas mudanças, como: a volta do monopólio cambial do Banco do Brasil, a instituição de leilões de câmbio e fim do controle quantitativo das importações e, em relação às exportações, criou-se um sistema de bonificações incidentes sobre a taxa oficial, em substituição das taxas mistas (VIANNA; VILLELA, 2004).

Em termos da cobertura cambial para as importações havia três tipos:

- a) sobre importações especiais incidia a taxa oficial sem sobretaxa;
- b) sobre as governamentais incidia a taxa oficial mais sobretaxas fixas; e
- c) sobre as demais importações incidiam a taxa oficial mais sobretaxas variáveis negociadas em leilões de câmbio (VIANNA; VILLELA, 2004).

Esses leilões funcionavam a partir da classificação das importações de acordo com o seu nível de essencialidade, que eram divididos em cinco faixas. Ainda, os leilões eram realizados separadamente para dólar e para as demais moedas de países que tinham acordos de pagamentos com o Brasil. Valores mínimos eram estipulados para cada faixa e eram crescentes quanto menor a essencialidade da importação. Este mecanismo de taxas múltiplas de câmbio acabava gerando amplas desvalorizações cambiais que além de contribuir para o

equilíbrio da balança comercial favoreciam a produção nacional via substituição de importações. A manutenção de uma política de importações seletiva pelo grau de essencialidade também contribuiu para essa proteção e incentivo à indústria nacional. Em relação ao déficit fiscal, ele era resolvido pela receita gerada pelo recolhimento dos ágios nos leilões. As exportações também foram beneficiadas por esta instrução, visto que os exportadores recebiam bonificações: Cr\$5/US\$ para os exportadores de café e Cr\$10/US\$ para as demais exportações. Esta determinação maior de bonificações para bens exportados que não o café mostra novamente que este perdeu seu papel de centro dinâmico da economia (VIANNA; VILLELA, 2004).

Outro ponto que mostra a importância da indústria e seu papel como centro da economia é o aumento dos déficits fiscais oriundos de investimentos em obras públicas de infraestrutura, necessárias ao crescimento industrial, que iniciaram ainda no governo Dutra em 1948 e tiveram um surto em 1951 e 1952 durante o governo Vargas. Em 1951 a Assessoria Econômica do Gabinete Civil da Presidência propôs a criação de diversas estatais que contribuiriam para o desenvolvimento industrial do país através da produção de insumos industriais e do financiamento à indústria, tais como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), a Petrobrás e a Eletrobrás (VIANNA; VILLELA, 2004).

Como balanço geral, com o retorno de Vargas ao poder em 1951 teve início o Projeto Nacional Desenvolvimentista (PND), com a integração da agricultura ao PSI, como fonte de recursos à indústria; aceitação do capital estrangeiro quando voltado à industrialização ou à modernização da agricultura; criação do BNDE e da Petrobrás; abandono do sistema de câmbio fixo, gerando uma desvalorização da moeda; substituição do câmbio fixo por um sistema de taxas múltiplas de câmbio (instrução 70 da SUMOC); separação das importações por grau de essencialidade; e abandono da prerrogativa de primeiro sanear para depois crescer (fórmula Campos Salles/Rodrigues Alves) para adotar um viés desenvolvimentista. Neste período encerra a primeira fase do PSI com a substituição dos bens de consumo não duráveis e inicia a segunda fase, com o Plano de Metas de Juscelino Kubistchek, centrada nos bens de consumo duráveis. Em um balanço realizado em 1953, viu-se que a indústria cresceu 9,3% entre 1947 e 1953, segundo Vienna e Villela (2004). No final de 1954 a balança comercial fechou superavitária, deslocando assim a preocupação para o controle da inflação.

Com a morte de Getúlio Vargas, o vice-presidente Café Filho assumiu o poder de 1954 a 1955. Neste período a inflação deixou de ocupar o centro da política econômica novamente, devido aos problemas cambiais gerados pela queda dos preços do café e do vencimento de créditos de curto prazo. Como ministro da Fazenda em 1955, Eugênio Gudin

propôs a criação da instrução 113 da SUMOC, com o objetivo de reduzir os obstáculos à entrada de capitais estrangeiros ao país (VIANNA; VILLELA, 2004).

A instrução 113 da SUMOC marcou um período de ampliação do papel do capital estrangeiro na economia do país. Segundo Caputo e Melo (2009), a instrução 113 foi criada em um período de restrição externa e necessidade de divisas para dar continuidade ao processo de substituição de importações. Esta medida como parte da política cambial visava lidar com a restrição de divisas ocasionada pelo mau desempenho das exportações de café. Essa instrução passou a permitir a emissão de licenças de importação pela Carteira de Comércio Exterior (CACEX) para equipamentos e bens de produção sem cobertura cambial, na forma de investimento estrangeiro direto, aumentando assim as possibilidades de investimento em uma realidade de escassez de divisas. Dessa forma, o governo objetivava aumentar a importação de bens de capital e modernizar a indústria nacional evitando a restrição de divisas e o estrangulamento externo (CAPUTO; MELO, 2009).

Além de diminuir a burocracia, o investimento direto estrangeiro era mais atrativo para as empresas, pois os bens de produção importados eram contabilizados por elas como investimento e por isso era aplicada uma taxa de câmbio livre, enquanto que na remessa de lucros e amortizados era aplicada uma taxa de câmbio preferencial, havendo um diferencial cambial a favor dos investimentos. Assim, enquanto a taxa de câmbio livre fosse menor que a taxa aplicada sobre as importações de bens de capital, seria mais vantajoso internar estes bens via instrução 113 da SUMOC do que ingressar com recursos financeiros e comprar licenças de importação via leilões (VIANNA; VILLELA, 2004). Essas características da instrução 113, que adentrou o governo de Juscelino Kubitschek, contribuíram para criar o tripé do desenvolvimento industrial nacional, ou seja, o capital produtivo estatal somado ao capital privado estrangeiro e nacional.

Como balanço geral até o final do governo Café Filho em 1955, viu-se uma elevação na taxa de investimento média da economia, o que mostra o aumento do investimento público em infraestrutura e o avanço do PSI. Em relação à indústria de transformação, notou-se uma nítida mudança, o que mostra o estágio avançado do PSI. Segundo Vianna e Villela (2004), no período 1952-1956 houve uma queda de 42% no valor das importações e um crescimento de 40% da produção doméstica.

Nas eleições de 1955 Juscelino Kubitschek (JK) saiu vitorioso e iniciou no país o que seriam os anos dourados da economia brasileira. Em 1955 ele publicou seu plano de governo através das Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento, com um viés voltado a uma política ativista de industrialização. Devido ao peso do setor rural e da indústria de

transformação serem semelhantes no período, este sinal de atraso da economia incentivou a realização de pesados investimentos públicos e privados nos setores industrial e de infraestrutura, através do Plano de Metas, mesmo que a conta viesse na forma de inflação, deterioração das finanças públicas e das contas externas do Brasil. (VILLELA, 2004).

O Plano de Metas, elaborado com o auxílio dos diagnósticos elaborados pelo grupo CEPAL-BNDE e pelos estudos anteriores da CMBEU, tinha como objetivo elevar o padrão de vida da população brasileira, o que seria possível através de investimentos em cinco áreas: energia, transporte, indústria de base, alimentação e educação; e da determinação de 30 metas específicas distribuídas entre esses cinco setores. Cada um contaria com pesados investimentos públicos e da orientação do capital privado para os setores produtivos. Para auxiliar neste processo, foram criadas também novas bases institucionais no Estado, como o Conselho de Desenvolvimento, responsável pela identificação de setores da economia que, quando estimulados, poderiam crescer, e os Grupos Executivos, que deveriam estudar, coordenar e incentivar os investimentos nos projetos das diferentes indústrias. Isto mostra como a política da época era intencional e ativa no que tange ao incentivo à industrialização, principalmente devido ao objetivo de ultrapassar os pontos de estrangulamento, em particular a infraestrutura básica, como energia e transporte, originados no PSI quando este pretendia passar para a produção nos setores de bens intermediários e de capital (VILLELA, 2004).

Como resultado do Plano de Metas, o setor agropecuário perdeu espaço para a indústria. O primeiro passou a representar, segundo Villela (2004), um peso de 17,8% do PIB, enquanto que o segundo representava 32,2% em 1960, e esta perda de importância aumentaria ainda mais nos anos subsequentes. Os maciços investimentos em infraestrutura básica e no setor manufatureiro intensificaram o PSI e a taxa de crescimento médio do valor adicionado pelo setor industrial atingiu no período 11,6%a.a.<sup>20</sup> com um aumento expressivo dos setores de bens duráveis e de capital.

Em relação aos recursos necessários para a implementação do Plano de Metas, as fontes internas se resumiram, segundo Caputo e Melo (2009), em 39,7% do orçamento corrente da União, 10,4% do orçamento dos estados, 14,5% do financiamento via entidades públicas (BNDE, Banco do Brasil, etc) e 35,4% de recursos próprios de empresas privadas ou sociedades de economia mista. O restante dos recursos seria obtido do exterior, e por isso havia o incentivo à entrada de investimentos diretos estrangeiros. O montante orçado para o

---

<sup>20</sup> Villela (2004) não especifica se o dado é nominal ou real.

plano foi de 5% do PIB, sendo 71,3% dos recursos públicos destinados ao setor de energia e transporte, 22,3% para a indústria de base e 6,4% para alimentação e educação. Contudo, como a maior parte dos recursos advinha do setor público, e como não foi implantada uma reforma tributária, o principal mecanismo de financiamento do Plano de Metas acabou sendo a inflação, resultante da expansão monetária e do aumento do crédito. Mas entre controlar a inflação ou crescer JK optou pelo segundo (VILLELA, 2004).

A política de indução industrial mais utilizada durante o Plano de Metas foi a política cambial. Como as divisas eram escassas no período pós Segunda Guerra Mundial, havia a necessidade de direcionamento delas para a realização das importações prioritárias e para o pagamento da dívida externa. Um dos mecanismos criados ainda em 1953 e que permaneceu durante o governo de JK foi a instrução 70 da SUMOC, já exposta anteriormente, a qual permaneceu em vigor até 1961. Outra instrução, criada em janeiro de 1955, que também foi mantida em vigor foi a 113 da SUMOC (VILLELA, 2004).

Além da política cambial, o plano contou com uma tarifa aduaneira protecionista, o que, somado a um sistema cambial que subsidiava a importação de insumos básicos e bens de capital, além de atrair capitais estrangeiros, formava um ambiente propício ao desenvolvimento industrial (VILLELA, 2004). Todos estes elementos reforçam o papel fundamental da política na promoção da indústria e da mudança estrutural da economia brasileira.

Com o fim do governo JK, Jânio Quadros assumiu em janeiro de 1961, tendo como vice João Goulart. Devido à herança inflacionária do governo JK, Jânio lançou um pacote de medidas ortodoxas de combate à inflação, deixando as políticas ativas de indução à indústria em segundo plano. As medidas ortodoxas incluíam a desvalorização cambial, a unificação do mercado cambial (instrução 204 da SUMOC), o controle do gasto público, uma política monetária contracionista e a redução de subsídios à importação de petróleo e trigo. Essas medidas propiciaram um apoio do Fundo Monetário Internacional à economia brasileira, que possibilitou o reescalonamento da dívida externa e a obtenção de novos empréstimos dos Estados Unidos e da Europa. Devido a esta política de estabilização da economia, o crescimento ficaria a cargo dos capitais estrangeiros, oficiais e privados. Contudo, a avaliação dessa política de estabilização foi comprometida devido à sua curta duração diante da renúncia de Jânio em agosto de 1961 (VILLELA, 2004).

Com a renúncia de Jânio, seu vice João Goulart deveria assumir, o que gerou controvérsias na política brasileira, como a campanha da legalidade para a posse de Goulart e a decisão final do Congresso em adotar uma mudança no sistema de governo, passando de

presidencialista para parlamentarista, e colocando como primeiro ministro Tancredo Neves. Isto se reverteria em janeiro de 1963 com um plebiscito ganho a favor da volta do presidencialismo. Goulart então como presidente lançou o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado por uma equipe liderada por Celso Furtado. Como objetivos desse plano estavam: garantir um crescimento do PIB de 7% a.a., reduzir a taxa de inflação para 25% em 1963 e 10% em 1965, garantir o crescimento real dos salários com base na produtividade, realizar a reforma agrária e renegociar a dívida externa (VILLELA, 2004)

Como medida de combate à inflação, foi proposta, segundo Villela (2004), a correção dos preços públicos defasados, o realismo cambial, o corte nas despesas, o controle da expansão do crédito ao setor privado e o aumento do compulsório sobre os depósitos à vista. Em relação à estratégia desenvolvimentista, se propunha o aprofundamento do PSI como forma de enfrentar os pontos de estrangulamento da economia brasileira, como a ampliação do mercado interno via reforma agrária e outras políticas de redistribuição de renda. No que se refere à dívida externa, o ministro da Fazenda San Tiago Dantas buscou em uma missão a Washington o reescalonamento da dívida externa e mais ajuda financeira, que resultou em fracasso. Também em relação à política externa criou-se a lei de remessa de lucros (lei nº4.131 de 1962) que limitava em 10% sobre o capital registrado as remessas de lucro ao exterior, o que acabou desincentivando a vinda de capitais externos e prejudicou o investimento industrial (VILLELA, 2004).

Devido ao fracasso do Plano Trienal, explicado principalmente pelo fracasso de San Tiago Dantas em sua missão ao exterior e pelo fraco poder político de Goulart (FONSECA, 2004), o presidente acabou abandonando a ortodoxia econômica e passou a sugerir as Reformas de Base: agrária, educacional e do capital estrangeiro. Esta mudança de política aflorou os conflitos políticos que resultaria em 31 de março de 1964 no golpe civil-militar que derrubaria Jango e instauraria a ditadura no Brasil (VILLELA, 2004).

O primeiro militar a governar o Brasil foi o marechal Castelo Branco em 1964. Uma das medidas de seu governo foi a implantação do chamado Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). Este programa foi implantado em meio a uma economia com problemas institucionais como o estabelecimento de uma moeda estável, prejudicada pelo aumento da inflação; falta de um sistema financeiro organizado, visto que este compartilhava a emissão monetária entre SUMOC, Banco do Brasil e Tesouro Nacional, não havendo um Banco Central; desordem tributária, pois não havia um ajuste à inflação e a aplicação dos impostos ocorria em cascata, encarecendo a produção; desordem orçamentária, pois os déficits governamentais eram resolvidos por emissões de moeda que contribuíam para o incremento

da inflação; e, por fim, a necessidade de uma reforma no mercado de trabalho, que além dos salários serem elevados sistematicamente devido à inflação<sup>21</sup> havia uma política de estabilidade do emprego que dificultava demissões e impunha elevadas indenizações às empresas (RESENDE, 1990).

Os objetivos do PAEG eram:

- a) aceleração do desenvolvimento econômico;
- b) contenção da inflação;
- c) atenuar desníveis econômicos setoriais e regionais;
- d) criar política de investimentos com vistas a oferecer emprego produtivo à crescente mão de obra disponível;
- e) correção dos desequilíbrios no balanço de pagamentos que estrangulavam a capacidade de importar e prejudicavam a continuação do processo de desenvolvimento econômico pelo PSI (RESENDE, 1990).

Ou seja, por meio da ação do Estado deveriam ser criadas as condições para a retomada do desenvolvimento industrial.

Identificados os problemas institucionais, medidas foram tomadas para reformar as instituições brasileiras, com vistas a reduzir as pressões sobre a inflação e incentivar o crescimento da economia. O sistema financeiro foi reformado e passou a ser constituído por um Banco Central do Brasil (Bacen), pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), pelo Banco do Brasil (BB) e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Foram criados o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH) que juntamente aos novos programas de seguro social, o Programa de Integração Social (PIS), o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), tinham como objetivo incentivar a formação de poupanças e financiar a construção civil. Foram criadas também as Letras do Tesouro Nacional (LTNs) e as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs), que ampliaram a capacidade do governo de captar recursos. Instituiu-se também a correção monetária. Juntamente com essas novas fontes de recursos, o governo instituiu uma política fiscal de contenção dos gastos não essenciais e uma política monetária condizente com a estabilização de preços, mas não ao ponto de prejudicar a retração do nível de atividade econômica. Adotou-se também um sistema de desvalorizações cambiais progressivas com o objetivo de equilibrar o balanço de

---

<sup>21</sup> Os reajustes salariais eram desordenados e realimentavam o processo inflacionário. (RESENDE, 1990).



pagamentos e atrair capitais estrangeiros (KERECKI; SANTOS, 2009).

Com relação à reforma salarial, havia o entendimento por parte dos formuladores do PAEG, que a origem da inflação estava no excesso de demanda, causada pelos excessos salariais e pelo gasto elevado do governo. Assim, Campos<sup>22</sup> e Bulhões<sup>23</sup> procuraram reduzir a participação dos salários no produto nacional, assim como reduzir os gastos públicos. Criou-se também o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) o que tornou a demissão de funcionários menos onerosa às empresas, além de ter se tornado uma fonte de poupança forçada (KERECKI; SANTOS, 2009). Essa política de arrocho salarial e redução das onerações em demissões favoreceu as empresas nacionais. Outro aspecto que favoreceu as empresas foi a reforma tributária. Nesta reforma aumentou-se a penalização à aqueles que não pagavam os impostos, mas também diminuiu o peso sobre as empresas ao implantar a forma de cobrança sobre o valor adicionado, evitando o efeito cascata. O fim deste efeito possibilitou que as empresas deixassem de se concentrar verticalmente apenas devido aos impostos, passando ela ocorrer para incrementos de produtividade.

O PAEG extinguiu a política externa independente dos governos anteriores e retomou a aproximação com os Estados Unidos por meio da Aliança para o Progresso. Atenuaram-se as restrições à remessa de lucros, o que ampliou a entrada de investimentos externos, embora não houvesse reciprocidade na aproximação com os Estados Unidos, que estavam voltados para o sudeste asiático. Em termos de política industrial, o governo criou a instrução 278 da SUMOC a qual incentivava a exportação de manufaturados via reformulação do sistema de financiamento, e a instrução 279 que facilitava a importação de insumos para os exportadores de manufaturados. Assim, o foco da política sai um pouco do mercado interno para se focar nas exportações, ou seja, uma industrialização voltada para fora, a qual não estava sujeita às variações no mercado interno e aumentava a resistência da economia nacional às flutuações no mercado internacional. Outras medidas que favoreceram as exportações foram a simplificação do processo burocrático de exportação, estímulos cambiais e fiscais, isenção de ônus fiscais à exportação ou subsídios à importação de matérias-primas e materiais importados, vantagens de *drawback*<sup>24</sup>, financiamentos à exportação e à produção de manufaturas exportáveis, instituição de um sistema de seguro de crédito para exportação e expansão de linhas diretas de navegação marítima. Mas ainda assim permanecia uma proteção

---

<sup>22</sup> Roberto de Oliveira Campos foi Ministro do Planejamento no governo de Castelo Branco

<sup>23</sup> Octávio Gouveia de Bulhões foi Ministro da Fazenda no governo de Castelo Branco.

<sup>24</sup> No caso da importação de matérias-primas e materiais voltados à produção para a exportação haveria restituição de direitos aduaneiros.

à indústria nacional (BADO, 2006).

Todas essas mudanças, como metas para aumento das exportações e maior entrada de capitais externos, tentativa de criação de poupança forçada, redução dos gastos do governo e da demanda dos trabalhadores, reforma tributária, entre outras medidas acentuava a importância da “[...] manutenção, ou da recuperação, das taxas de crescimento da economia.” (RESENDE, 1990, p.215), ou seja, o plano vislumbrava o controle da inflação, mas sem prejudicar o desenvolvimento econômico. Todas essas medidas implantadas durante o PAEG fizeram com que o país vivesse no momento posterior o Milagre Econômico (1967-1973).

Durante o Milagre Econômico, no governo de Costa e Silva, delineou-se uma nova política econômica com as diretrizes apresentadas no Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED). Esse plano previa, segundo Lago (1990):

- a) aumento dos investimentos em setores diversificados;
- b) diminuição do papel do setor público e incentivo ao privado;
- c) incentivos à expansão do comércio exterior; e
- d) aumento da oferta de emprego.

Assim, segundo Lago (1990), numa fase inicial aproveitar-se-ia melhor a capacidade existente para acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico e em um segundo momento haveria um aumento da qualidade dos fatores de produção via investimento em setores prioritários, aperfeiçoamento nos métodos de produção e fortalecimento dos recursos humanos. O governo também focaria seus investimentos nas áreas de infraestrutura (energia, transporte e comunicação), siderurgia, mineração, habitação, saúde, educação e agricultura, áreas essas que contribuiriam para o fornecimento das matérias-primas e recursos humanos para as empresas privadas. Outro ponto que favoreceu o desenvolvimento industrial foi o foco da política anti-inflacionária sobre a inflação de custos.

Devido ao saneamento das contas públicas realizado durante o PAEG, o governo pode promover uma política industrial através de investimentos em infraestrutura e um amplo esquema de subsídios e incentivos fiscais para promover setores e regiões específicas. O BNDE manteve seu papel de financiador de investimentos do setor público e privado, contribuindo para a política industrial. Esta política também foi beneficiada pela política anti-inflacionária de redução dos custos, que contribuiu para a queda dos custos com a mão de obra, e pela contenção das taxas de juros pagas pelos tomadores do setor privado, através da

fixação temporária de tetos para cobrança de juros e incentivo à concentração bancária<sup>25</sup>. A redução de custos das empresas também foi favorecida pelo controle do preço dos insumos e produtos selecionados iniciada pela Comissão Nacional de Estabilização de Preços (CONEP) (LAGO, 1990).

A política industrial foi formulada através do auxílio de uma instituição específica, o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), mostrando uma política mais ativista de incentivo à industrialização. Contudo, este órgão oferecia incentivos indiscriminados, na medida em que aprovava todos os projetos apresentados pelas empresas. Ainda, o CDI não controlava os demais órgãos ligados à indústria, como o BNDE e instituições financeiras regionais, o que mostra um caráter não articulado da política industrial. O CDI, o BNDE e a criação do Finame (linha de crédito para financiamento de máquinas e equipamentos) contribuíram para a retomada da demanda interna, crescimento do setor de bens de capital, retomada gradual dos investimentos privados e redução gradual das administrações públicas na formação bruta de capital, ampliando a participação de empresas públicas. Havia assim uma maior disponibilidade de crédito às empresas pela implementação de uma política monetária e creditícia expansionista (LAGO, 1990).

Em termos de política externa, o período de 1967-1973 ficou caracterizado pelo aumento do incentivo às exportações de manufaturas, decorrente de uma diversificação na pauta de exportações. Houve também, incentivada pela política industrial, um aumento das importações de bens de capital favorecidas por incentivos e isenções. O Conselho de Comércio Exterior (Concex) definiu cinco objetivos para o comércio exterior:

- i) aumento da competitividade dos produtos brasileiros em geral;
- ii) diversificação das exportações, em especial na direção de produtos manufaturados e semi-acabados;
- iii) diversificação e expansão dos mercados externos;
- iv) manutenção de um suprimento adequado de matérias-primas importadas, bens intermediários e de capital, a preços estáveis e a fim de não por em risco a industrialização (VON DOELLINGER, FARIA E CAVALCANTI, 1973<sup>26</sup>, p.11 apud LAGO, 1990, p. 272).

Este maior incentivo às exportações se deu como forma de manter o equilíbrio no balanço de pagamentos, pois somente assim haveria recursos para sustentar o nível de

---

<sup>25</sup> Visavam a criação de economias de escala e a redução de custos operacionais, além do aumento da produtividade das instituições creditícias (LAGO, 1990).

<sup>26</sup> VON DOELLINGER, C.; FARIA, H.B.C.; CAVALCANTI, L.C. A política brasileira do comércio exterior e seus efeitos: 1967/73. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973.

importações para dar continuidade ao PSI. De tal modo, o setor exportador contou com medidas fiscais e creditícias diretas, como isenção e créditos no pagamento de impostos, política cambial mais flexível, via minidesvalorizações cambiais, medidas indiretas como a desburocratização administrativa, promoção direta pelo governo de produtos de exportação no exterior e investimentos em infraestrutura. A partir de 1972, segundo Lago (1990) criaram-se novos incentivos como isenção de impostos de importação e IPI, importações necessárias não sujeitas à lei do similar nacional, possibilidade de transferência de benefícios fiscais entre exercícios contábeis, transferência de créditos fiscais entre empresas de um mesmo grupo e abatimento do lucro tributável da parcela correspondente à exportação de produtos manufaturados. Foi criada também uma instituição própria para a coordenação da política de exportação, a Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais e Programas Especiais de Exportação (Befiex). A lei da similaridade passou a isentar a importação de conjunto industrial completo destinado à produção no Brasil para a exportação.

Em relação à política tarifária, houve uma redução linear das alíquotas. A alíquota média para todos os produtos, segundo Lago (1990) caiu de 47% para 20% e a alíquota sobre a indústria de transformação caiu de 58% para 30%, de 1966 para 1967. Contudo, para melhor analisar a questão tarifária devemos considerar a taxa de proteção efetiva, a qual considera não apenas a tarifa sobre o produto final, mas também as tarifas incidentes sobre os insumos. Segundo a abordagem da tarifa efetiva, a redução foi de 72% para 30% no caso dos produtos em geral e de 98% para 52% no caso da indústria de transformação, o que mostra que ainda existia um forte protecionismo. Embora houvesse um bom nível de proteção, as isenções para algumas importações as tornavam mais atrativas que a produção doméstica.

Este crescimento do comércio exterior aumentou a participação brasileira no total das transações mundiais de bens. Ainda, houve uma elevação do coeficiente de abertura da economia brasileira no período, mas ele ainda era muito baixo em termos mundiais. Houve também uma maior diversificação dos mercados externos do país, criando parcerias importantes com o Mercado Comum Europeu, Japão e outros países da América Latina. De tal modo, os objetivos da Concex expostos anteriormente foram em grande medida alcançados, os mercados externos foram diversificados e as exportações aumentaram, assim como a capacidade de importar. Portanto eles contribuíram para o crescimento da indústria e do produto nacional (LAGO, 1990).

A indústria neste período cresceu inicialmente com base na utilização da capacidade ociosa, e quando se aproximou da sua plena capacidade houve um aumento dos investimentos públicos e privados em vários ramos industriais, principalmente na indústria de bens de

capitais. Outro aspecto que contribuiu para o crescimento industrial foi o incentivo à exportação de manufaturas, esse incentivo ocorreu por uma política cambial mais realista e pelos incentivos creditícios às vendas externas. Sucedeu também uma retomada da entrada de investimentos estrangeiro direto (IED) voltado à indústria. Esses IEDs contribuíram para a expansão das exportações de manufaturados e para o desenvolvimento de novas atividades, como no ramo de bens de capital. Assim o capital estrangeiro foi admitido como instrumento de aceleração do desenvolvimento industrial, além da contribuição ao progresso tecnológico (LAGO, 1990).

Os investimentos públicos setoriais também estimularam a demanda interna, o que proporcionou certo dinamismo interno ao setor industrial. Ainda, os investimentos públicos em infraestrutura contribuíram para a consolidação do setor de bens de capital, segundo Lago (1990). Os investimentos em energia elétrica, transporte e comunicação cresceram devido às políticas setoriais e arrastaram seus efeitos sobre a indústria de transformação, via produção de equipamentos. Desta forma, analisando a indústria de transformação, viu-se um crescimento de 11,7%<sup>27</sup> entre 1967 e 1973. A indústria de bens de capital cresceu em média no período 18,1% segundo Lago (1990), a de bens intermediários cresceu 13,5% e de bens de consumo duráveis 23,6%. Este último foi favorecido pela expansão do crédito ao consumidor.

Em 1974 assumiu o poder o general Ernesto Geisel que nomeou como Ministro da Fazenda Mario Henrique Simonsen e como Ministro do Planejamento João Paulo dos Reis Velloso. Neste período a economia brasileira foi desafiada devido à primeira crise do petróleo em 1973, a qual gerou problemas no balanço de pagamentos, visto que as necessidades de petróleo, matéria-prima e máquinas e equipamentos se revelaram mais elevadas que a capacidade de importar do país. As dificuldades impostas neste ano evidenciaram a fragilidade do Milagre obtido pelas medidas implantadas por Delfim Neto e iniciaram no país um período de Marcha Forçada, através da sustentação de elevadas taxas de investimento, segundo Castro e Souza (1985), ignorando desta forma as dificuldades oriundas da crise.

Diante do transtorno das contas externas verificado em 1974, havia duas possibilidades de políticas: uma de financiamento e outra de ajustamento da economia. A primeira opção evidenciava a preferência das autoridades em evitar dificuldades e sacrifícios decorrentes da adaptação da economia ao novo cenário, ou por acreditarem que a crise era passageira, transitória e não repetitiva, ou por optarem pela superação dos gargalos da base energética e do aparelho produtivo. Já a segunda opção recomendava o enfrentamento das

---

<sup>27</sup> Lago (1990) não especifica se é real ou nominal.

novas condições econômicas. Contudo, a opção pelo financiamento só seria possível mediante a existência de recursos no mercado internacional e a de ajustamento previa o desaquecimento da economia via política fiscal, monetária e alteração da taxa de câmbio. Diante dessas duas possibilidades o governo brasileiro optou pelo crescimento com endividamento, ou seja, via financiamento externo. Este financiamento só foi possível devido aos vultuosos fundos procedentes da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), os petrodólares, segundo Castro (1985). Assim, “[...] a política de “captação de poupança externa”, visando a sustentação do crescimento acelerado, característica do período anterior (1968-73), havia sido confirmada (e supostamente aperfeiçoada) pelo governo empossado em 1974” (CASTRO, 1985, p.29-30).

Desta forma, optando pelo crescimento via endividamento, o governo lançou o II Plano Nacional de Desenvolvimento (IIPND), o qual tinha como principais campos de atuação,

- Consolidação de uma economia moderna, mediante a implantação de novos setores, a criação e a adaptação de tecnologias;
- Ajustamento às novas realidades da economia mundial;
- Nova etapa no esforço de Integração Nacional;
- Estratégia de Desenvolvimento Social, orientado no sentido de: 1) garantir à todas as classes e, em particular, às classes média e trabalhadora, substanciais aumentos de renda real; 2) eliminar, no menor prazo, os focos de pobreza absoluta [...]” (BRASIL, 1974<sup>28</sup>, p.26-27 apud CASTRO; SOUZA 1985, p.30).

Ainda, segundo o projeto do II PND sua principal preocupação era adaptar a estrutura econômica às novas realidades mundiais de modernização industrial e competitividade, além de completar a matriz industrial brasileira, como forma de atingir um estágio superior do desenvolvimento econômico, já proposto por List, através da mudança da ênfase relativa entre os setores econômicos. Assim, a proposta central do plano era mudar o foco da política econômica, priorizando assim a expansão da capacidade energética e produtiva em insumos básicos e bens de capital, em detrimento do antigo foco em bens de consumo duráveis.

Os grandes objetivos do II PND, entre 1974 a 1979 podem ser resumidos em:

- a) crescimento de 10%a.a. do Produto Interno Bruto (PIB), de 12%a.a. do produto industrial, de 7%a.a da agricultura, e aumento de 2,5 vezes o quantum das exportações;
- b) Substituição de importações nos ramos de insumos básicos e bens de capital;
- c) desenvolvimento de projetos de exportação de matérias-primas;

---

<sup>28</sup> BRASIL. Ministério do Interior. Projeto do IIPND, 1975-79. Brasília, p.26-27, set. 1974

- d) elevação da produção interna de petróleo e energia hidrelétrica;
- e) desenvolvimento de um sistema de transportes ferroviários e de um sistema de telecomunicação; e
- f) programas de eletrificação rural, irrigação, construção de armazéns e centrais de abastecimento. (CAVARZAN; RACY, 2010)

Contudo, visto que a economia mundial estava em crise, caberia ao governo realizar o papel de incentivador do mercado, visto que o setor privado não investiria em ramos como siderurgia, fertilizantes, petroquímica, entre outros (setores de rentabilidade direta baixa e prazo longo de maturação dos investimentos), se não houvesse incentivos fiscais ou financeiros. Assim houve uma reorientação do processo de crescimento da economia, com a ação estatal materializada no II PND vislumbrando a superação da recessão e do subdesenvolvimento no plano industrial (CASTRO; SOUZA, 1985).

Alguns instrumentos diretos e indiretos foram utilizados pelo governo para levar adiante o desenvolvimento. Como exemplo, segundo Cavarzan e Racy (2010) temos:

- a) transferência ao BNDE dos fundos PIS e PASEP, garantindo assim que estes recursos seriam revertidos em investimentos em áreas vitais para o desenvolvimento e não no consumo de bens duráveis, principalmente pela criação do programa FINAME;
- b) a captação de poupança no exterior e o incentivo à entrada de capitais estrangeiros;
- c) a procura pela reorientação da poupança privada para os setores a serem estimulados;
- d) isenções na importação de máquinas e equipamentos via Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI);
- e) constituição de empresas estatais;
- f) estratégia de desconcentração industrial pela divisão regional dos investimentos;
- g) incentivo ao desenvolvimento tecnológico nacional;
- h) criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) que seria a unidade central de planejamento do governo na implantação do II PND;
- i) política monetária de manutenção do nível adequado de liquidez, controle da taxa de juros e do custo da intermediação financeira, além de créditos seletivos subsidiados;
- j) política fiscal e tributária de incentivos e isenções de impostos de importação

- para futuros exportadores;
- k) política cambial de minidesvalorizações nominais, sem gerar significativa desvalorização cambial, além da seletividade na obtenção de divisas; e
  - l) política de controle de preços, garantindo a rentabilidade de alguns setores importantes do plano e controlando a inflação.

Todas as medidas acima visavam enfrentar a vulnerabilidade externa da economia brasileira, associada segundo Kon (2000) à estrutura produtiva incompleta e ao hiato de divisas, a qual ficou aparente em meio às dificuldades de 1974. Assim, “[...] a busca da autonomia nacional deveria passar pela internalização de toda a base técnica da produção” (KON, 2000 p.73).

Devido à opção pelo crescimento, deu-se continuidade em 1974 aos investimentos já iniciados nos anos anteriores, no Milagre Econômico, ignorando assim o choque do petróleo e suas consequências, como a drástica deterioração dos termos de troca (problema dos países periféricos de acordo com a teoria Cepalina) que prejudicava o crescimento pela dificuldade de importar bens indispensáveis ao seu funcionamento. O II PND optou então pelo aprofundamento do processo de substituição de importações como motor do crescimento e buscou a abertura de novas possibilidades para a exportação, a sustentação da conjuntura de crescimento, impedindo uma descontinuidade com efeitos imprevisíveis, a criação de um ambiente para a absorção dos efeitos dos investimentos anteriores e a modificação da estrutura produtiva. Para isto, o governo procurou o auxílio dos capitais privados mediante um sistema de incentivos para setores específicos, mas mesmo assim, estes incentivos não foram suficientes para que as empresas se estimulasse a investir em grandes projetos. Pela dificuldade em relação ao capital privado, o Estado foi obrigado a impulsionar a industrialização brasileira via empresas estatais (Eletrobrás, Petrobrás, Siderbrás, Embratel, entre outras) e via aumento da dívida externa.

Pela ideia inicial do II PND, como expõe Kon (2000), caberia ao Estado investir nos setores de infraestrutura (energia, transporte e comunicação) e nas áreas de desenvolvimento social (educação, saúde e previdência social). Já ao capital privado caberiam os investimentos produtivos nos setores de indústria de transformação, indústria de construção, agricultura, pecuária, comércio, seguros e sistema financeiro. Havia então por parte do Estado uma condução ativa da estratégia de desenvolvimento, assim como uma preocupação recorrente com o crescimento e a preservação da competitividade.

O II PND se propunha a prosseguir com o estímulo ao desenvolvimento econômico,



independentemente da crise internacional vigente, assim como resolver os problemas do estrangulamento externo através da reestruturação do aparelho produtivo nacional. O Estado, e não o mercado, foi o responsável pelas decisões econômicas através de sua ação reguladora via políticas de estímulo e orientação das decisões privadas (CASTRO; SOUZA, 1985).

Cabe salientar que as políticas de indução à indústria, embora tivessem um caráter mais intencional neste período pós-1930, principalmente através do Plano de Metas e II PND, muitas vezes não partiram de uma estratégia desenvolvimentista de longo prazo, mas sim da necessidade de atender interesses daqueles grupos com maior poder econômico. Contudo, o intervencionismo teve clara importância para o desenvolvimento industrial no período analisado.

## **4 POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS ATIVISTAS DE INDUÇÃO À INDÚSTRIA – AVALIAÇÃO E COMPARAÇÃO**

Após analisado um longo período da economia brasileira com o objetivo de destacar a regularidade da atuação estatal em defesa do desenvolvimento industrial, as mudanças nos instrumentos de atuação política e as especificidades em cada período na relação entre políticas governamentais e desenvolvimento industrial, é possível identificar as possíveis contribuições e limites impostos por essas políticas sobre o desenvolvimento industrial através de comparações e avaliações mais específicas.

### **4.1 Controvérsias interpretativas**

A discussão no capítulo anterior sugere que as políticas de estímulo à indústria foram importantes durante um período considerável da história econômica brasileira. Mas há controvérsias sobre o significado destas políticas ativistas no desenvolvimento industrial brasileiro, principalmente no que tange às origens deste setor no Brasil. Neste sentido, sobre as origens do desenvolvimento industrial brasileiro Suzigan (2000) apresenta quatro abordagens, sendo apenas uma delas centrada na questão das políticas do governo:

- a) a teoria dos choques adversos;
- b) a ótica da industrialização liderada pelas exportações;
- c) teoria do “capitalismo tardio”; e
- d) a ótica da industrialização intencionalmente promovida por políticas do governo.

Ainda, Suzigan (2000) avança uma interpretação própria, segundo a qual é importante determinar quando iniciou o investimento industrial para então compreender o efeito do setor agroexportador sobre este. Quando se determina a natureza do desenvolvimento industrial pode-se constatar se este teve origem em um momento de expansão ou crise do setor agroexportador. Uma mudança substancial da economia brasileira teve início por volta do século XIX através da ampliação do setor agrícola-exportador, em que o principal e mais dinâmico produto era o café. Segundo Suzigan (2000), essa ampliação teria estimulado a diversificação e modernização da economia interna, através dos efeitos multiplicadores gerados pela exportação do café, dos investimentos em infraestrutura e da monetização da economia. Os efeitos multiplicadores repercutiam no aumento do mercado interno e sua demanda por bens de consumo, no aumento da necessidade de máquinas, equipamentos,

insumos e implementos agrícolas, meios de transporte, entre outros. Em termos dos investimentos em infraestrutura, eles possibilitaram a criação de um sistema de transportes que integrou o mercado interno via estradas de ferro e portos. Já a monetização da economia possibilitou o surgimento de uma economia de mercado, de um sistema bancário e uma expansão do comércio, tanto interno quanto externo (SUZIGAN, 2000). Esta economia cafeeira também foi responsável por mudanças sociais, na medida em que acelerou o processo de passagem de uma economia escravista para uma de mão de obra assalariada. Essa passagem criou um mercado de trabalho a ser suprido por trabalhadores imigrantes, ao mesmo tempo em que estimulou a acumulação de capital e o surgimento de uma classe empresarial (SUZIGAN, 2000).

Com relação às interpretações tradicionais, a teoria dos choques adversos defende que a industrialização teria iniciado devido à dificuldade de importação e à crise do setor agroexportador durante as guerras mundiais e a Grande Depressão dos anos trinta. Essas crises, ao afetar o setor externo, dificultavam a importação e aumentavam seus preços relativos, assim a demanda interna se deslocava para a produção nacional, gerando um processo de substituição de importações. Essa teoria se divide em duas abordagens. A, primeira, chamada de “versão extrema” por Suzigan (2000) e defendida pelos teóricos da CEPAL, vê a teoria como tendo uma aplicação geral, e a segunda, de Furtado (1963) e Tavares (1972), analisa o período específico das guerras e da crise de 30.

A CEPAL foca sua teoria na relação entre centro (países desenvolvidos) e periferia (países em desenvolvimento, como a América Latina) e em como essa relação influencia a divisão internacional do trabalho. De acordo com essa divisão, a periferia seria responsável pela produção de produtos primários destinados à exportação para o centro, o qual supriria as necessidades de manufaturas dos primeiros. Assim, a periferia teria sua economia voltada para fora, com a dominância do setor exportador como gerador de renda interna e com o centro como motor propulsor do crescimento, caracterizando a economia dos países periféricos como “reflexas e dependentes” (Suzigan, 2000, p.26). Para a CEPAL a industrialização só seria possível se houvesse uma mudança para um novo padrão de crescimento que fosse voltado para a economia interna. Esta mudança ocorreu durante os desequilíbrios externos das duas guerras mundiais e da crise dos anos 30, quando houve a transição do motor do crescimento de demanda externa para a variável endógena, isto é, o investimento industrial. Contudo, essa teoria extrema é inadequada, pois como expõe Suzigan “[...] não apenas houve crescimento industrial durante ciclos de expansão das exportações no período de crescimento voltado para fora, como também os efeitos dos choques adversos

sobre a produção e o investimento industrial não foram tão diretos quanto subentendido nesta versão extrema do argumento dos choques adversos.” (SUZIGAN, 2000, p.27).

Furtado (1963 e 1970<sup>29</sup>) e Tavares (1972) apresentam uma abordagem diferente dos choques adversos, visto que analisam especificamente a década de trinta. Para eles, no período anterior a 1930 a renda interna gerada pelo setor exportador de café teria induzido o crescimento industrial, havendo clara dependência entre as atividades econômicas internas. Já após 1930 esse crescimento teria sido devido ao processo de substituição de importações, estimulado pelas políticas de defesa do café para fazer frente aos choques da crise no setor e à Grande Depressão. No início, como expõe Suzigan (2000), o crescimento da produção industrial estava subordinado ao crescimento do mercado interno, o qual dependia da renda e expansão do setor exportador. No momento seguinte a própria indústria passou a contribuir para o aumento do mercado interno, mas essa indústria era apenas uma extensão do setor agroexportador, era uma indústria dependente.

O que diferencia as duas abordagens dos choques adversos é que para Furtado e Tavares as atividades internas e o setor exportador não são antagônicos, mas sim interdependentes, visto que pode haver crescimento industrial em uma economia primário-exportadora (SUZIGAN, 2000). Para Furtado e Tavares os choques adversos da crise do café e da Grande Depressão seriam um ponto de inflexão no desenvolvimento industrial brasileiro. Neste momento houve mudanças estruturais devido à crise do setor exportador, o que diminuiu a importância deste como fonte geradora da renda interna e tornou-o uma fonte de receitas externas para fazer frente às importações de bens de capitais destinados à indústria. Neste período, as atividades econômicas voltadas ao mercado interno se tornaram a fonte de crescimento da renda e o processo de substituição de importações foi a resposta aos choques específicos ocorridos nos anos trinta (SUZIGAN, 2000).

Um dos pontos em que a análise de Furtado e Tavares pecam é em não considerar a existência de indústrias de insumos e bens de capital leve para os setores agrário exportador e o desenvolvimento dos transportes. Ou seja, antes de 1930 não havia apenas indústrias de bens de consumo. Além disso, pode-se observar certa diversificação da produção industrial antes mesmo do ponto de inflexão sugerido pelos dois autores, indicando assim certo grau de auto-sustentação ou, como propõe Suzigan (2000), a demanda não estava completamente condicionada ao crescimento da renda relacionada à exportação.

---

<sup>29</sup> FURTADO, C.M. **Formação Econômica da América Latina**. Rio de Janeiro: Lia Editora, 1970.

Diferentemente do proposto por Furtado em relação aos choques adversos, Villela e Suzigan (1973) perceberam, pela análise dos dados, que o primeiro impulso à industrialização teria se dado anteriormente à Primeira Guerra e à crise de 1930, mais especificamente durante os anos de 1908-1913, com a ressalva de que, fundamental para as preocupações deste trabalho, segundo Suzigan (1996, p.7), “[...] não havia uma preocupação sistemática da política econômica com a promoção do desenvolvimento industrial”. O que, cabe ressaltar, não significa que não houvesse nenhuma preocupação, como mostrado amplamente no capítulo anterior. Neste período inicial, a indústria teria sido incentivada pela própria economia cafeeira, e a capacidade instalada neste período teria sido mais fortemente utilizada no período proposto por Furtado como o início da industrialização (década de 30). Porém, na visão de Suzigan (1996) a política industrial deliberada começou nos anos 30 e atingiu seu grau máximo de coordenação (entre os diversos agentes e instrumentos econômicos) nos anos 50, pois nos anos 30/40 o planejamento do desenvolvimento industrial teria sido iniciado, mas “com pouco efeito prático” (SUZIGAN, 1996, p.8).

Hees (2011) faz uma revisão da teoria de Furtado dos choques adversos, o qual reconhece o comércio exterior como centro dinâmico do sistema econômico na época imperial. Esta característica da economia fazia com que ela se mantivesse dependente da demanda externa como forma de estímulo ao seu desenvolvimento, ou seja, o aumento dos níveis internos de renda dependiam do crescimento das exportações de café, visto que o crescimento das exportações gera um efeito multiplicador interno. Contudo, parte desse efeito multiplicador foi repassado na forma de um aumento das importações, até mesmo de máquinas voltadas para a produção nacional. O problema aparece quando há uma diminuição dessas exportações, visto que esta queda diminui a oferta de divisas e causa queda das importações, as quais necessitam de um tempo para ajustar-se. Até que o ajuste ocorra, há geração de efeito negativo sobre o balanço de pagamentos, que será resolvido mediante desvalorizações cambiais, que mantêm a margem de lucro do setor exportador e diminui o estímulo à importação, representando uma socialização das perdas. Cardoso de Mello discorda de Furtado no tocante à “socialização das perdas” ocorrida quando se tinha uma desvalorização cambial em prol da manutenção da lucratividade cafeeira, visto que são justamente esses lucros os responsáveis pela dinâmica da economia, e por isto, importantes. Assim, para Cardoso de Mello, a subordinação do capital industrial ao cafeeiro seria o fator explicativo da industrialização, restando às políticas protecionistas e de indução uma função secundária, mas não irrelevante (HEES, 2011).

Vistas estas características da teoria dos choques adversos, surgem algumas críticas,

tais como a “teoria da dependência” de Cardoso e Faletto (1970)<sup>30</sup> que criticava a CEPAL por não considerar as variáveis políticas em suas análises; a “crítica à razão dualista” de Francisco de Oliveira (1981)<sup>31</sup> que critica os cepalinos por não considerarem as determinações do modo de produção capitalista do capitalismo periférico, assim como a crítica à existência de um setor moderno e um atrasado, visto que não são antagônicos, mas um se alimenta do outro; as “análises do ciclo endógeno” de Tavares e Serra (1972)<sup>32</sup> que negam a tendência à estagnação<sup>33</sup>, discutida na época, pois é possível que as novas tecnologias sejam poupadoras de capital; e por fim, a crítica de Tavares (1978)<sup>34</sup>, revista em 1986, que, utilizando Kalecki, argumenta que é possível manter uma demanda ativa na economia mesmo com a queda de salários, através do consumo do capitalista, das camadas de mais alta renda e da exportação, não havendo então crise associada ao subconsumismo<sup>35</sup> (FONSECA, 2003).

Há outra interpretação para a crise de 1930 e sua repercussão sobre a industrialização, que acaba por criticar a teoria dos choques adversos. Por exemplo, Peláez (1972) critica essa simplificação de economia agroexportadora versus industrializada, visto que ela não explicaria a então existência de um significativo setor industrial antes de 30. Para Peláez, o PSI seria um processo lento e gradual originado pelo crescimento e diversificação da economia agroexportadora, ou industrialização induzida pelas exportações dado o efeito renda do café. Peláez também critica Furtado em relação à sustentação do café via financiamento, isto é, expansão monetária e creditícia, pois na sua visão o governo financiara a política de sustentação do café não via crédito, mas sim com os recursos advindos dos tributos sobre o próprio café.

De acordo com a segunda interpretação, a teoria da ótica da industrialização liderada pela expansão das exportações, (proposta por DEAN<sup>36</sup>, 1976; NICOL<sup>37</sup>, 1974; PELÁEZ<sup>38</sup>,

---

<sup>30</sup>CARDOSO,F.H; FALETTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

<sup>31</sup>OLIVEIRA, F. **Economia brasileira: crítica à razão dualista**. Petrópolis: Vozes, 1981.

<sup>32</sup>TAVARES, M.C; SERRA,J. Além da estagnação. In: **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

<sup>33</sup>Tendência à estagnação ou subconsumismo se refere à perda do dinamismo do modelo de Substituição de Importações na década de 1960 causada, segundo Fonseca (2003), pela estreiteza do mercado vis-à-vis a alta tecnologia empregada.

<sup>34</sup>TAVARES, M.C. Distribuição de renda, acumulação e padrões de industrialização: um ensaio preliminar. In: TOLIPAN,R; TINELLI, A.C. (Org.). **A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 36-69.

<sup>35</sup>Tese segundo a qual a economia “só poderia crescer e se expandir se houvesse aumentos salariais e/ou que se incorporassem novos elementos ao mercado consumidor, por meio de medidas redistribuidoras de renda” (FONSECA, 2003, p.26).

<sup>36</sup> DEAN, W. **A industrialização de São Paulo**. São Paulo: Difel, 1976.

<sup>37</sup> NICOL, R.N.V.C. **A agricultura e a industrialização no Brasil (1850/1930)**. 1974. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciências Sociais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo,

1972; LEFF<sup>39</sup>, 1982) há uma linearidade entre o crescimento do setor agroexportador e a industrialização. Assim, quando o setor exportador expandia a indústria era beneficiada, assim como o inverso. Esta teoria diverge do proposto por Furtado e Tavares por estabelecer uma relação direta entre o desempenho do setor exportador e o desenvolvimento industrial e por caracterizar este desenvolvimento como abrangente e não limitado à produção de bens de consumo em extensão ao setor exportador (SUZIGAN, 2000).

Em relação à crise de 30, Warren Dean afirma que a Grande Depressão e a crise do café, diferentemente do sugerido pela teoria dos choques adversos, teria quase paralisado as indústrias de São Paulo. Ele critica, portanto a ideia de que esses choques favoreceram o crescimento da indústria. Para esses teóricos, as bases do desenvolvimento industrial teriam surgido da expansão do setor exportador, na medida em que este, como visto em Suzigan (2000), promoveu a monetização da economia, o crescimento da renda nacional, criou a infraestrutura de transporte necessária ao desenvolvimento industrial, integrando o mercado em nível nacional, e aumentou a oferta de mão de obra. Ainda, com os recursos externos advindo das exportações foi possível a importação de insumos e bens de capital.

Outra contribuição importante da análise de Dean trata da origem do capital e do empresariado industrial. Segundo ele, o empresariado teria surgido dos importadores e imigrantes, e principalmente pela superposição desses dois grupos. Em relação ao capital, este teria advindo dos investimentos realizados por cafeicultores em bancos, estradas de ferro, incentivo à imigração e, em menor escala, na indústria de transformação, e não do investimento estrangeiro ou do Estado, que não tiveram participação importante. Após o primeiro momento, a acumulação de capital contou ainda com o próprio reinvestimento dos lucros do setor industrial (SUZIGAN, 2000).

A terceira interpretação, do “capitalismo tardio”, proposta por Silva (1976)<sup>40</sup>, Mello (1975), Tavares (1974)<sup>41</sup>, Cano (1977) e Aureliano (1981)<sup>42</sup>, sustenta que o crescimento industrial foi parte do desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Segundo essa teoria, a acumulação de capital na indústria e no setor exportador ocorreram conjuntamente: quando o segundo passava por uma expansão, o primeiro era subordinado ao segundo na medida em

São Paulo, 1974.

<sup>38</sup> PELÁEZ, C.M. **A história da industrialização brasileira**. Rio de Janeiro: Apec, 1976.

<sup>39</sup> LEFF, N.H. Underdevelopment and development in Brazil. Vol. 1: **Economic Structure and Change, 1822-1947**. Londres: George Allen & Unwin, 1982.

<sup>40</sup> SILVA, S.S. **Expansão cafeeira e a origem da indústria no Brasil**. São Paulo: Alfa Omega, 1976.

<sup>41</sup> TAVARES, M.C. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. 1974. Tese (livre-docência) – Faculdade de Economia e Administração, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1974.

<sup>42</sup> AURELIANO, L.M. **No limiar da industrialização**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

que dependia deste para gerar a capacidade de importação de máquinas e equipamentos e bens de salário para a mão de obra assalariada. Esta abordagem é, segundo Suzigan (2000), uma revisão da doutrina cepalina tradicional, na medida em que aceita o desenvolvimento industrial na América latina como específico da periferia, mas refuta o caráter reflexo dessas economias. Utilizando-se das colaborações de Cardoso e Faletto (1979)<sup>43</sup> a respeito do capitalismo tardio, afirma-se que a emergência do modo de produção capitalista ocorreu no momento em que houve a passagem do trabalho escravo para o trabalho assalariado. Ainda, estes autores substituem a dicotomia cepalina de fatores externos versus internos como motores do crescimento, por uma interpretação segundo a qual a procura externa determina o desempenho do setor agrícola exportador e, portanto, influencia no processo de acumulação de capital neste, e age assim sobre o crescimento industrial na medida em que este depende desta acumulação (SUZIGAN,2000).

Para esta a abordagem, a transição para uma economia capitalista e a emergência do capital industrial teriam ocorrido na década de 1880 e na de 1920, através da acumulação no setor cafeeiro, o qual passava por uma modernização pela introdução de máquinas de beneficiamento do café, implantação de um sistema de transporte e o aumento da utilização de mão de obra assalariada (imigrantes). Segundo Suzigan (2000, p.36) “Tais condições compreendem a prévia acumulação de capital para investimento no setor industrial, a formação de um mercado de trabalho livre, a criação de um mercado interno para produtos industrializados e a capacidade de importar bens de salário, matérias-primas e maquinaria”. Ainda, haveria um transbordamento de capital cafeeiro para a indústria nos períodos de expansão do primeiro. Portanto, o capital industrial é uma extensão do complexo exportador do café, formado pelo processamento dos grãos, pelo sistema de transporte, pelos serviços bancários e pelo comércio de importação e exportação, como analisado por Suzigan (2000).

Como argumentado por vários autores desta interpretação (Mello (1975), Silva (1976), Cano (1977) e Aureliano (1981)), todas as medidas de incentivo, subsídios, protecionismo tarifário e principalmente o crescimento das exportações na economia brasileira agrário-exportadora contribuíram para a “gênese” do capital industrial no Brasil. Ou seja, os ciclos de expansão das exportações do café seriam os motores primários da acumulação de capital (SUZIGAN, 2000).

A ótica do capitalismo tardio diverge da abordagem da industrialização liderada pelas

---

<sup>43</sup> CARDOSO, F.H.; FALETTO, E. **Dependency and development in Latin America**. Berkeley: University of California Press, 1979. Existe versão em português: CARDOSO, F.H; FALETTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.



exportações na medida em que propõe uma não linearidade entre crescimento das exportações e desenvolvimento industrial, pois ao mesmo tempo em que a primeira estimulava a segunda ela também a limitava, visto que dependia da acumulação de capital das exportações, o qual estava subordinado à divisão internacional do trabalho. Assim, quando o setor exportador entrava em crise a indústria era impactada negativamente, mas com os mecanismos de proteção ao mercado interno ela voltava a se recuperar (SUZIGAN, 2000).

Com a crise do café e a Grande Depressão a acumulação de capital na indústria tornou-se mais independente do capital cafeeiro. Além disso, com as políticas monetárias e fiscais expansionistas no período e a dificuldade de importação, a indústria foi beneficiada e expandiu a produção de bens de consumo nas indústrias já estabelecidas, assim como criou um processo de substituição de importação de bens intermediários e de capital. No entanto, para Suzigan (2000, p. 38-39) “[...] essa substituição de importações não foi suficiente para estabelecer as indústrias produtoras de insumos básicos e bens de capital. De fato, a acumulação de capital continuou dependente da capacidade de importar criada pelo setor exportador para realizar importações de maquinaria e insumos básicos industriais”. Essa realidade apenas se reverteria nos anos 50, quando a acumulação de capital na indústria tornou-se predominante endógena.

Finalmente, em relação à origem da burguesia industrial, Mello (1975) e Cano (1977) sugerem o grupo social dos cafeicultores, enquanto que Silva (1976) e Dean (1976) sugerem os burgueses imigrantes, ou mais especificadamente, os responsáveis pelo comércio de importação e exportação.

A quarta abordagem, e aquela que mais centralmente aborda a questão levantada neste trabalho, se refere à ótica da industrialização pelas políticas do governo de indução à indústria, principalmente por meio de políticas aduaneiras, incentivos e subsídios. Contudo, como expõe Suzigan (2000), não se trata de uma comprovação de que essas políticas foram deliberadas, isto é, quando realizada não apenas por uma política tarifária, mas também por um rol de instrumentos de incentivo fiscal e creditício, além de ações diretas como a implantação de indústrias estatais e companhias ou bancos de desenvolvimento, pois para ele essas só iniciariam a partir dos anos 50. O autor procura apenas mostrar que as políticas governamentais tiveram importância na promoção do desenvolvimento industrial antes de 1930, justificando a avaliação histórica feita no capítulo anterior.

No período anterior a 1930, o Estado teve sua importância para o desenvolvimento industrial ligada à uma política deliberada de proteção aduaneira, além dos incentivos e subsídios à algumas indústrias específicas. Os primeiros autores a defenderem que a política

tarifária era deliberada foram F.R. Versiani e M.T.Versiani (1977)<sup>44</sup>, e posteriormente desenvolvido por F.R Versiani (1979)<sup>45</sup>, para os quais o desenvolvimento ocorreu de forma cíclica na medida em que intercalava períodos de crescimento da produção com períodos de expansão dos investimentos, acompanhando dessa forma as alterações na taxa de câmbio. Como o investimento dependia da capacidade de importação de máquinas e equipamentos, ele era incentivado nos períodos de moeda sobrevalorizada, período no qual a proteção à indústria interna diminuía, reduzindo sua expansão. Já quando a moeda se encontrava desvalorizada o investimento era reduzido devido ao aumento que gerava no preço das importações, mas em contrapartida favorecia a indústria interna ao aumentar a proteção, propiciando assim seu crescimento (SUZIGAN, 2000).

Contudo, como afirma Suzigan (2000), o nível de proteção e sua efetividade em incentivar a indústria nacional não podem ser analisados apenas com um enfoque em políticas alfandegárias, é preciso também analisar todo o rol de políticas constituído por direitos aduaneiros, taxa de câmbio, preços de importação e preços internos. Em relação aos incentivos e subsídios governamentais à indústria de transformação, Suzigan (2000, p. 44) expõe que “[...] várias formas foram utilizadas, incluindo: empréstimos, garantia de juros sobre o capital investido, isenção de direitos sobre importação de matérias-primas, máquinas e equipamentos, redução de fretes nas ferrovias e linhas de navegação de propriedade do governo, etc.”, mas para ele essas políticas teriam sido “[...] esporádicas, não sistemáticas e geralmente *ad hoc*.” (Suzigan, 2000, p.44). De acordo com Luz (1975)<sup>46</sup> o maior problema estava ligado à resistência política a qualquer medida abrangente e deliberada de incentivo e subsídio à indústria em uma economia com predominância do setor agrícola-exportador, mesmo que essa resistência não chegasse a ser antiindustrialista. Ainda assim a produção industrial conseguiu se diversificar devido a esses incentivos e subsídios, principalmente durante a década de 1920 (SUZIGAN, 2000).

Segundo Suzigan (2000) uma política estatal deliberada de incentivos às indústrias específicas, mas não o desenvolvimento industrial geral, iniciou apenas após a Primeira Guerra Mundial, devido principalmente à escassez de insumos e matérias-primas básicas e buscando reduzir a dependência em relação às importações de produtos industriais básicos.

---

<sup>44</sup> VERSIANI, F.R.; VERSIANI, M.T. A industrialização brasileira antes de 1930: uma contribuição. In: VERSIANI, F.R; BARROS, J.R.M. **Formação econômica do Brasil**: a experiência da industrialização. São Paulo: Saraiva, 1977.

<sup>45</sup> VERSIANI, F.R. **Industrial investment in na “Export” economy**: the Brazilian experience before 1914. Working Paper, n.2 – Institute of Latin America Studies, University of London, London, 1979.

<sup>46</sup> LUZ, N.V. **A luta pela industrialização do Brasil**. 2ª Ed. São Paulo: Alfa Omega, 1975.

Mas citando Versiani (1982)<sup>47</sup>, Suzigan afirma que seria exagero afirmar que os incentivos e subsídios do governo geraram a diversificação da produção industrial, pois esta diversificação já era requerida para que o desenvolvimento industrial pudesse avançar independentemente da política estatal. Contudo, as políticas adotadas contribuíram para que em alguns ramos da indústria houvesse neste período a ocupação do mercado interno pelo capital estrangeiro, assim como o estabelecimento de fábricas subsidiárias de firmas oligopolistas internacionais para produção voltada à exportação.

Assim, de acordo com o autor, anteriormente à Primeira Guerra Mundial foram poucas as assistências governamentais diretas à indústria, a qual contou apenas com isenções sobre importações de maquinaria e com o desenvolvimento da infraestrutura e transportes<sup>48</sup>. Já depois da Primeira Grande Guerra o Estado passou a incentivar deliberadamente algumas indústrias específicas, e não de forma geral. Em ambos os períodos houve incentivos e subsídios, mas não de forma sistemática e eficaz.

Hees (2011) apresenta a opinião de outros teóricos a respeito das políticas de indução à indústria, como no caso de Nícia Villela Luz (1978)<sup>49</sup>, para quem elas refletiam os conflitos entre os interesses fiscais, industriais e agrários, e visto que não houve uma política de proteção e estímulo racional, isto teria prejudicado a industrialização brasileira. Já para João Manuel Cardoso de Mello o café criou as condições para o surgimento da indústria e ela permaneceu subordinada a ele até a ruptura com a crise de 1929, transformando-a no centro dinâmico da economia, sendo assim uma industrialização com caráter endógeno e específico o que desqualifica a ideia cepalina de centro *versus* periferia. Para Cardoso, há um complexo econômico no qual existe uma atividade principal e dominante, como a indústria após 1929 e anteriormente o setor agrário exportador. Tanto Cardoso de Mello quanto Villela Luz, como exposto por Hees (2011), acreditam que o protecionismo jamais foi reduzido no país, mas ainda assim foi insuficiente.

Finalmente, uma quinta abordagem, não listada entre as quatro tradicionais, seria a de “encadeamentos generalizados” de Hirschman. Segundo Suzigan (2000), esta abordagem considera que a o crescimento econômico em um país novo pode ocorrer a partir a exportação de um produto básico. Esta exportação geraria efeitos de encadeamento (*linkage effects*) ou

<sup>47</sup> VERSIANI, M.T.R. Proteção tarifária e crescimento industrial nos anos 1906/1912: o caso da cerveja. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, n. 12(2), p.455-488, ago. 1982.

<sup>48</sup> Como discutido no capítulo anterior, enquanto política indireta, na medida em que se destinava a sanar problemas fiscais e incentivar o setor agroexportador, houve efetivamente proteção tarifária e políticas monetárias expansionistas, que contribuíram para o desenvolvimento industrial.

<sup>49</sup> LUZ, N.V. **A luta pela industrialização do Brasil**. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1978.

efeitos de expansão (*spread effects*), dependendo da sua capacidade de induzir investimentos no mercado interno pela demanda de insumos e fatores de produção, pelo processamento posterior do produto básico e pela distribuição de renda gerada pela expansão da exportação deste produto.

Segundo a teoria de Hirschman, haveria três tipos de encadeamento: os de produção, os de consumo e os fiscais. Em relação à produção, esses efeitos podem ser tanto para trás quanto para frente. O primeiro diz respeito aos insumos destinados para a produção desse produto básico e o segundo se refere ao processamento e utilização do produto básico como insumo. Os encadeamentos de consumo se referem aos investimentos em indústrias domésticas que proverão bens de consumo para os fatores empregados na produção do produto básico e dependerá do tamanho do mercado doméstico, e do nível e distribuição de renda. Esses encadeamentos de consumo também podem ser chamados de *swallowing up* de importações. Já o encadeamento fiscal é gerado pelos impostos sobre exportação do produto básico que são utilizados para incentivar outros setores da economia, enfatizando o papel das políticas de indução. Esses impostos podem ser diretos, quando incidem sobre as exportações, ou indiretos, quando incidem como direitos aduaneiros sobre as importações. Ainda, esses encadeamentos podem ser internos, quando realizados pelos agentes econômicos envolvidos com a produção do produto básico, ou externos, quando realizados por estrangeiros ou pelo Estado. Essa abordagem de Hirschman pode ser aplicada ao produto básico produzido no Brasil na época, o café (SUZIGAN, 2000).

#### **4.2 Avaliação das políticas governamentais de indução à indústria no Brasil**

Como balanço geral do período pós-1930, de acordo com Suzigan (1996) o efeito prático do desenvolvimento industrial viria apenas nos anos 50 com a formação de uma base institucional de planejamento e a implantação do Plano de Metas, primeira tentativa de planejamento efetivo, tendo o desenvolvimento industrial como centro da estratégia de desenvolvimento econômico. Ainda, o autor acredita que nos anos 50 houve de fato uma política industrial desenvolvimentista, devido ao sistema cambial que favorecia a importação de matérias-primas e equipamentos, pela tarifa aduaneira protecionista que protegia o produtor nacional, pela receptividade cambial e financeira ao capital estrangeiro como forma de acelerar o processo de desenvolvimento industrial, e pela presença do Estado como empresário ao investir em infraestrutura e disponibilizar crédito à indústria via BNDE.

Nos anos 60 este planejamento industrial foi abandonado, retomando novamente

apenas em 1968-1973, período do “Milagre Econômico”, e depois em 1974 com a implantação do II PND, que ignorou a crise econômica do primeiro choque do petróleo para continuar incentivando os investimentos públicos e privados na indústria, em infraestrutura, na área social e de ciência e tecnologia. O II PND teria sido “a segunda experiência efetiva de planejamento do desenvolvimento industrial no âmbito de um plano indicativo” (Suzigan, 1996, p.9). Este levantamento dos dois principais momentos da política industrial, com o Plano de Metas e depois o II PND, direciona o estudo histórico da política industrial no Brasil e, portanto é de extrema relevância (SUZIGAN, 1996).

No que se refere às metas setoriais, Suzigan (1996) ressalta que elas teriam sido formalizadas a partir do Plano de Metas. Nos anos 30/40 haviam metas voltadas aos insumos básicos, mas não eram formalizadas. Nos anos 60 houve um abandono e nos anos 70 voltou-se a formalizar metas setoriais, através do II PND. Neste ponto, é interessante observar, segundo o autor, que metas puramente voltadas a setores específicos, e não de forma horizontal, poderiam levar ao surgimento de empresas meramente rentistas que utilizavam os incentivos como forma de obter renda ao invés de investir no incremento de suas capacitações.

Em relação à coordenação das políticas, Suzigan (1996) aponta que não houve uma articulação dos instrumentos de políticas de comércio exterior como financiamento, incentivos de fomento e políticas de competição/regulação antes de 1950, ou seja, antes desse período não havia incentivos e política de fomento, apenas o enraizamento de políticas de regulação/competição. Fonseca (2003) afirma que a crise do modelo agroexportador induziu o crescimento industrial na medida em que os problemas de déficits públicos e balanço de pagamentos obrigaram o governo a adotar medidas para resolvê-los, atuando desta forma sobre as variáveis básicas como juros, impostos e câmbio, o que acabou por favorecer a industrialização, mas não foi uma medida coordenada e articulada visando à indústria. Esta atuação sobre as variáveis básicas é um claro exemplo de regulação/competição, a qual criou fortes raízes no período anterior a 1950.

A partir dos anos 50 esta realidade mudou com o surgimento de um forte sistema de políticas de indução à indústria, por meio de proteção cambial, barreiras tarifárias e não tarifárias, incentivos à exportação, políticas de fomento, incentivos a pequenas e médias empresas, fomento ao desenvolvimento tecnológico e intensificação das políticas de regulação/competição. Este sistema evoluiu até os anos 70. Como afirma Suzigan (1996, p.10) “[...] os instrumentos e políticas auxiliares deram à política industrial de todo o período até 1979 características de forte protecionismo, geralmente não seletivo, subsídio à formação

de capital e à exportação, e pesada intervenção reguladora”.

A interpretação de Suzigan (1996), de que houve dois pontos de referência de uma política industrial formal, Plano de Metas e II PND, dois períodos em que a política industrial foi implantada em sentido amplo, pode também ser visto pelos investimentos públicos realizados. A partir dos anos 50 houve um pesado investimento em infraestrutura, principalmente energia e transportes. Posteriormente houve a criação das estatais e a ampliação do investimento em infraestrutura, abrangendo setores como infraestrutura urbana, saneamento básico, armazenagem e telecomunicações. Esses investimentos permitiram que se chegasse aos anos 70 com as deficiências superadas.

Os apontamentos feitos mostram como estes dois períodos marcaram a política industrial formal, coordenada e feita por opção política, através de diretrizes setoriais e metas industriais específicas. Os problemas também são expostos por Suzigan (1996, p.11) “[...] o sistema ainda pecava pela não seletividade, ausência de contrapartidas de performance e de prazos, e pouca ênfase no fomento à exportação.” estas ausências poderiam ter evitado muitos dos problemas enfrentados pelas empresas nacionais quando ocorreu a abertura econômica nos anos 90, visto que as incentivaria a buscar crescimento e maior competitividade. Esta não exigência de qualificação de empresas, através até mesmo de cobrança de certo nível de qualidade dos produtos, diverge dos processos industriais inseridos em países desenvolvidos, como Japão e os Tigres Asiáticos, discutidos abaixo, e pode servir de explicação para o fato de o Brasil não ter atingido o mesmo nível de desenvolvimento deles.

Assim, Suzigan conclui que o Plano de Metas e o II PND foram experiências de política industrial *lato sensu* porque partiram de uma decisão política, com a indústria ocupando o papel central. Os mesmos foram orientados por um plano indicativo, implantados por uma organização institucional, estimulados por um conjunto de instrumentos e políticas auxiliares e beneficiados por investimentos que geraram economias externas em infraestrutura econômica e no sistema educacional (SUZIGAN, 1996).

Suzigan destaca os problemas ocorridos neste processo, tais como um sistema de políticas de proteção e indução excessiva e extremamente direcionada, sem a cobrança de contrapartidas de desempenho das empresas, tardia ênfase à exportação, falta de foco na capacitação tecnológica, ampla concessão de subsídios, forte intervenção regulatória e não sequencialidade de planos e políticas. Segundo Suzigan (1996, p.15) “O resultado foi um processo de desenvolvimento concentrador de renda, com agravamento das desigualdades sociais, e disseminação de atividades rentistas favorecidas pela combinação de proteção e subsídio”. Ainda, segundo ele, todo este processo criou uma base industrial ampla e

diversificada, restando apenas torná-la eficiente e competitiva. Ou seja, no período posterior caberia ao Brasil focar sua política industrial no desenvolvimento das estratégias competitivas de suas indústrias, além de sua adequação aos padrões de exigência estrangeiros, o que cria incentivos à inovação. As razões porque isto possivelmente não aconteceu são discutidas a seguir.

### **4.3 Políticas governamentais ativistas de indução à indústria em países selecionados – uma breve comparação**

Após analisadas as políticas ativistas de indução à indústria implementadas no Brasil durante dois séculos, é relevante analisar outros países, desenvolvidos e em desenvolvimento, que também as utilizaram em seu processo de industrialização, com o objetivo de fazer uma breve comparação e possível constatação de porque no Brasil elas não geraram os mesmos resultados. Chang (2009), por exemplo, realiza um diagnóstico das medidas que os países hoje considerados desenvolvidos utilizaram em seu desenvolvimento econômico. Este diagnóstico é importante como uma forma de esclarecer quais são as reais políticas capazes de contribuir para que um país atinja certo nível de desenvolvimento econômico, divergindo daquelas que a abordagem econômica tradicional, exposta no segundo capítulo, propõe.

Verificando o processo de desenvolvimento de países como a Inglaterra, é possível perceber que foi na época dos Tudors, século XV, que ela iniciou sua passagem de uma economia agrária, baseada na exportação bruta de lã, para uma economia industrial, via processo de substituição de importações. Nesse processo foram utilizadas medidas protecionistas e de indução à indústria, como subsídios, distribuição de direitos de monopólio, espionagem industrial e impostos sobre a exportação de produtos em estado bruto, como forma de incentivar seu processamento. Neste ponto é possível perceber que, para Chang (2009), não foi o livre comércio proposto pela economia neoclássica que norteou o desenvolvimento inglês, mas sim as políticas ativistas como forma de incentivar e proteger a indústria.

O processo de proteção e incentivo industrial na Inglaterra, contudo, não se restringiu ao século XV. Segundo Chang (2009), no século XVIII, após a posse do Primeiro Ministro Walpole (1721) houve novas medidas, como a reforma política que mudou o foco das políticas industriais e comerciais com o objetivo de desenvolver a indústria nacional inglesa. Neste período também foram adotadas medidas adicionais de proteção à indústria manufatureira contra a concorrência externa e políticas de estímulo via subsídios e incentivos

às exportações, tarifas sobre a importação de manufaturas, exigência de um padrão de qualidade, entre outras. Porém, cabe lembrar que neste período a política também seguiu o já proposto por List, ou seja, não impor tarifas, ou ressarcí-las, sobre a importação de matérias-primas, visto que elas são fundamentais à produção de manufaturas.

Essas políticas implantadas pela Inglaterra, como o ressarcimento (ou crédito) de impostos sobre insumos importados utilizados na produção de manufaturas para a exportação e exigência governamental de padrões de qualidade dos produtos exportados, proporcionaram seu desenvolvimento e contribuíram para que fossem também utilizadas no século XX pelas economias do leste asiático, o que permitiu que países como Japão, Coreia e Tailândia atingissem seus “milagres econômicos”. Assim, percebemos indícios de uma possível eficácia das medidas ativistas de incentivo à indústria. De uma forma geral, a Inglaterra manteve suas políticas de proteção e incentivo desde o século XV com os Tudors até a metade do século XIX. Neste período se pode observar que eles buscavam mais que seu próprio desenvolvimento nacional, visto que houve tentativas de impedir a exportação de manufaturas e concorrência por parte de suas colônias, o que já mostra uma predisposição a, conforme argumentam List e Chang, “chutar a escada”. (CHANG, 2009)

Essas políticas com o objetivo de desenvolver a indústria foram muito criticadas por economistas tradicionais como Adam Smith, o qual as considerava ruins e obsoletas. Para ele as indústrias não precisavam mais de proteção e incentivos e a manutenção dessas políticas poderiam levar à ineficiência. Ainda, a teoria de David Ricardo surgiu neste período, proporcionando então argumentos em favor do livre comércio<sup>50</sup>, defendido pelos comerciantes do século XIX que se viam prejudicados pelas políticas protecionistas. Assim, apesar das críticas levantadas pelos teóricos tradicionais, a Inglaterra manteve as medidas protecionistas até que adquiriu certa liderança tecnológica sobre seus concorrentes, quando então se tornou apta a voltar-se ao livre-comércio. (CHANG, 2009)

Outro país que deve ser analisado como forma de verificar as reais políticas desenvolvimentistas são os Estados Unidos. Como colônia da Inglaterra, o país esteve impedido de utilizar formas de proteção à sua indústria nascente, devendo então se focar na exportação de matérias-primas e importação de manufaturas da metrópole. Neste ponto, Adam Smith argumentou, como exposto por Chang (2009, p.47), que “[...] interromper a importação de manufaturas europeias obstruiria, em vez de promover, o progresso de seu país na direção do enriquecimento e engrandecimento efetivos”.

---

<sup>50</sup> Ricardo se opunha sobretudo à proteção ao setor agrícola e à Lei dos Cereais.



Contudo, foi Alexander Hamilton<sup>51</sup> que viu a necessidade de superar a teoria tradicional e buscar desenvolver as indústrias de manufatura através de políticas ativistas de incentivo e proteção, favorecendo assim suas “indústrias infantis” contra a concorrência externa. Esta prática de proteção e apoio à indústria nascente proposta por Hamilton antecedeu a proposição de List, o qual desenvolveu a teoria e hoje é conhecido como seu criador. Ele a teria aprendido quando esteve em exílio político nos Estados Unidos na década de 1820 (CHANG, 2009).

Chang (2009) exhibe o rol de medidas implantadas por Hamilton: tarifas protecionistas, proibições às importações, subsídios, proibição à exportação de matérias-primas, liberalização das importações e redução de tarifas sobre insumos para a indústria, prêmios e patentes para as invenções, regulamentação dos padrões de produção e desenvolvimento de infraestrutura financeira e de transportes. Elas mostram que os Estados Unidos, que hoje propõe o livre-comércio como melhor forma de obter o desenvolvimento, foram contrários a ele no início de seu próprio processo, retomando assim a ideia de Chang de “chutar a escada”.

A visão de Hamilton influenciou a elaboração das políticas norte-americanas até o final da Segunda Guerra Mundial, e segundo Chang (2009) foram elas que permitiram o rápido desenvolvimento do país. Caso as ideias de seu oponente, Thomas Jefferson<sup>52</sup>, tivessem prevalecido, o país permaneceria agrário, com pequenos proprietários de fazenda que se autogeriam e não teriam se posicionado contra sua metrópole e se tornado a maior superpotência do mundo. Essa oposição entre o setor agrário e as manufaturas, iniciada por Hamilton e Thomas Jefferson, se manteve na década de 1820, na então presidência de Abraham Lincoln. Neste período a disputa entre sul agrário e escravista e norte manufatureiro em torno das tarifas industriais acabou contribuindo para a situação que levou o país a uma Guerra Civil. Lincoln defendia a proteção da indústria via tarifas, visto que promovia o estabelecimento do “Sistema Americano”, o qual consistia na proteção da indústria nascente e no investimento em infraestrutura. Com a vitória do norte o país pôde continuar com a prática de políticas ativistas de proteção e incentivo à indústria, tornando-se o país com o maior nível de proteção do mundo durante o século XIX e até a década de 1920, além de ser o país com crescimento mais acelerado (CHANG, 2009).

Foi somente após a Segunda Guerra Mundial, quando já possuíam uma supremacia industrial consolidada, que os Estados Unidos vieram a optar pelo livre-comércio, mas não ao

---

<sup>51</sup> Primeiro Secretário do Tesouro dos Estados Unidos da América.

<sup>52</sup> Foi o terceiro presidente dos Estados Unidos e o principal autor da declaração da independência.

ponto de eliminar totalmente as tarifas, abrir mão de medidas protecionistas não tarifárias e excluir as políticas governamentais destinadas à promoção de pesquisa e desenvolvimento, sem as quais o país não teria mantido sua liderança tecnológica (CHANG, 2009). A teoria tradicional argumenta que o sucesso dos Estados Unidos e Inglaterra ocorreu apesar do protecionismo, pois mesmo utilizando políticas de proteção e incentivo à indústria, as medidas usadas foram relativamente menores em comparação com os demais países desenvolvidos. Contudo, segundo Chang (2009), França, Alemanha e Japão, geralmente caracterizados como casas de protecionismo, sempre tiveram tarifas mais baixas que Estados Unidos e Inglaterra. Assim:

Então, os dois campeões do livre-comércio, Inglaterra e os Estados Unidos, além de não serem economias de livre-comércio, eram as duas economias mais protecionistas dentre os países ricos – isto é, até que cada um deles se tornasse a potência industrial dominante em todo o mundo. (CHANG, 2009, p.55)

Ele expõe ainda que alguns dos países hoje ricos utilizaram empresas públicas no início de sua industrialização, quando ainda não havia um espírito empreendedor arraigado na sociedade. Além das empresas públicas, realizavam joint-ventures público-privadas beneficiadas com medidas como subsídios e atração de trabalhadores qualificados.

Após a Segunda Guerra Mundial a maioria dos países ricos, através do Estado, deram início a uma política de promoção mais intensa da indústria. A França foi um dos países em que o Estado tornou-se mais ativo na economia após a Segunda Guerra. O país passou então a adotar artifícios de apoio a indústrias-chaves e estratégicas através da nacionalização e canalização de investimentos via bancos públicos, além do aumento das tarifas, costumeiramente utilizado em diversos países que empregaram este modelo de comércio (CHANG, 2009).

O Japão também é referência em programas ativos de proteção e incentivos com objetivos desenvolvimentistas. Após a Segunda Guerra Mundial, as tarifas de importação não eram tão elevadas, mas o Estado mantinha um controle sobre a importação de divisas. Ainda, ele utilizava a promoção de exportações, via subsídios diretos e indiretos, como fonte de recursos monetários externos para fazer frente à importação de tecnologias mais avançadas capazes de gerar uma acumulação de capacitações das indústrias nascentes. O governo japonês também auxiliava as empresas via fornecimento de informações e ajuda de marketing, além de direcionamento de créditos a setores-chave. Neste ponto é importante notar que o governo japonês proibiu investimentos estrangeiros nestes setores-chaves, seja por proibição

completa seja por permissões limitadas à propriedade estrangeira. (CHANG, 2009)

Esta atitude por parte do governo do Japão mostra a preocupação com a criação de empresas nacionais, as quais são mais permanentes e não estão tão sujeitas a movimentos internacionais num primeiro momento. Já as empresas estrangeiras que recebiam permissão de operar no país teriam que transferir suas tecnologias e utilizar os insumos nacionais quando disponíveis. Ainda, mesmo com o apoio do Estado no desenvolvimento industrial, ele não utilizou neste momento empresas públicas. (CHANG, 2009)

Outros países como Finlândia, Noruega, Itália e Áustria também utilizaram políticas como as francesas e japonesas com o intuito de promover suas indústrias. Assim, após analisar o processo de desenvolvimento dos países considerados desenvolvidos na atualidade, Chang (2009) conclui:

Então, praticamente todos os países que hoje são ricos adotaram políticas nacionalistas e protecionistas (por exemplo, tarifas, subsídios, restrições ao comércio internacional), para promover sua indústria nascente, embora o mix exato das políticas usadas e também o período de suas aplicações e duração tenham sido diferentes entre os países. Houve algumas exceções, com destaque para a Holanda (que tem as melhores credenciais de livre comércio desde o século XIX) e a Suíça (até a Primeira Guerra Mundial), que praticaram consistentemente o livre-comércio. (CHANG, 2009, p. 58).

Assim, antes de aceitar a ideologia pregada nos dias atuais pelos países citados, é necessário analisar como de fato se deu o uso de políticas indutoras do desenvolvimento industrial em suas experiências históricas, pois elas nos mostram que todos eles utilizaram subsídios, proteção e regulamentação em seu processo de desenvolvimento. Como consequência, Chang (2009) acredita que os países ricos, ao pregarem e forcarem a adoção de políticas de livre-comércio e livre-mercado pelos países em desenvolvimento, buscam “chutar a escada” e eliminar possíveis concorrências, sendo então considerados “maus samaritanos”.

Como exemplo de liberalização total e prematura do comércio, Chang expõe o caso mexicano. A liberalização do comércio neste país ocorreu nas décadas de 1980 e 1990, quando foram retirados os mecanismos de proteção à indústria. Como resultado desta opção pelo livre comércio, viu-se a diminuição do crescimento econômico, perda de empregos e queda dos salários nos setores produtores de manufaturas. O setor agrícola também foi afetado por esta escolha, devido à concorrência por produtos norte-americanos subsidiados. As exportações para o mercado norte-americano também não atingiram as expectativas, assim como a renda per capita, que cresceu de forma mais rápida no período do PSI que com a abertura da economia.

Em relação aos países de industrialização tardia, ou seja, que se lançaram na tentativa de concorrência mundial em uma vasta gama de indústrias de média tecnologia após a Segunda Guerra Mundial, é importante analisar as diferenças nos processos de industrialização adotados nos países latino-americanos e nos da Ásia oriental e Tigres Asiáticos, chamados de “resto” por Amsden. Com esta análise podemos então chegar a um dos objetivos deste trabalho, que busca entender porque o Brasil não atingiu os mesmos níveis de desenvolvimento industrial que seus parceiros do “resto”. Além disso, cabe destacar que o processo enfrentado por estes países diferenciou-se daquele adotado no Atlântico Norte, principalmente devido ao período em que a industrialização foi implantada. Conforme Amsden (2009), estes países “atrasados” se desenvolveram sem inovações e capacidade tecnológica avançada própria, e ainda assim avançaram em indústrias que exigem alto grau de capacidades tecnológicas, configurando um caso de aprendizado puro. Desta forma, o processo de desenvolvimento industrial nestes países dependeu inicialmente da tecnologia comercializada por outros países.

O processo asiático se baseou na alocação dos subsídios ligado a um mecanismo de controle caracterizado como o princípio da reciprocidade. Segundo este princípio, os subsídios eram adotados como forma de incentivar a mudança dos ativos baseados em produtos primários para os ativos baseados no conhecimento, ou seja, manufaturas, através do aumento da lucratividade dos últimos. Contudo, diferentemente da América Latina, que distribuía subsídios de forma indiscriminada, segundo Amsden (2009) as empresas asiáticas que recebiam benefícios deveriam seguir padrões de desempenho, monitorados pelo Estado, no tocante à produção, exportação e P&D. Este mecanismo de controle envolvia todo um arcabouço institucional, que envolvia um sensor, responsável por detectar os pressupostos a serem controlados, um assessor, que deveria realizar comparações entre objetivo e resultado, um efetuator, para mudar comportamentos e uma rede de comunicações para transferência de informações entre os diversos departamentos (AMSDEN, 2009).

Estes pressupostos para os formuladores de políticas industriais eram os preços determinados pelos formuladores de políticas macroeconômicas, que utilizavam a taxa de câmbio, taxa de juros, nível de impostos e nível de tarifas. Diante do fato de serem tomadores de preços, os formuladores de políticas industriais tinham como função tornar a indústria manufatureira lucrativa e enfrentar os obstáculos à industrialização diante de preços determinados seja por política, seja por tecnocracia ou pelo mercado. Assim, esses formuladores de política industrial criaram um sistema de subsídios, como isenção de impostos para importações de insumos, vinculados a um padrão de desempenho, como

exportação de 100% da produção (AMSDEN, 2009).

Como exemplo desse princípio da reciprocidade temos o governo da Coréia do Sul, que em troca da distribuição de subsídios pôde disciplinar seus grupos empresariais via imposição de tetos máximos para os preços, controle sobre a fuga de capital e incentivos que contingenciavam a diversificação em novas indústrias ao bom desempenho das já existentes e em exploração. Outro exemplo de Amsden (1992) é a Comissão de Investimentos da Tailândia, a qual vinculou os subsídios e a proteção contra importações competitivas a padrões sequenciais de desempenho, que envolvia exportações e metas locais de produção. Além disso, os próprios funcionários públicos eram responsabilizados por conceder créditos para as empresas e pelo seu monitoramento. A medida em que as indústrias aumentavam de porte, novos padrões de desempenho eram estabelecidos e se voltavam para áreas de P&D. Assim, estes padrões de desempenho quando vinculados a benefícios fiscais destinavam-se à criação de novas capacitações nas indústrias-alvo escolhidas pelo Estado. Ou seja, essas economias ascenderam não baseadas em um mecanismo de ajustes de preços, ou baseadas na produção de sua vantagem comparativa, mas sim no acerto dos mecanismos de controle.

No Brasil, tanto no Plano de Metas como no II PND, os dois períodos considerados por Suzigan como experiências de política industrial *lato sensu* porque partiram de uma decisão política deliberada, não houve a implantação dessas medidas de desempenho, não houve esta cobrança de contrapartidas de desempenho das empresas favorecidas pelos incentivos, não houve assim preocupação das empresas em buscar constantemente o aumento de suas capacitações, o que tornou a abertura econômica dos anos 90 muito mais complicada e com uma necessidade maior de adaptação. Segundo Amsden (1992), ao criar um mecanismo de subsídios o crescimento proporcionado por este será tanto mais rápido quanto maior for o grau de disciplina na alocação destes subsídios e maior a vinculação deles à padrões de desempenho. Ela sugere ainda o controle das exportações como o mecanismo mais eficiente de monitoramento.

Nassif (2005) também cita o exemplo de Taiwan, exposto por Wade (1990)<sup>53</sup>. Neste país as intervenções estatais foram de extrema importância no planejamento e controle da passagem da promoção de indústrias tradicionais para aquelas intensivas em capital e tecnologia. Introduziu-se neste processo políticas industriais seletivas como forma de criar vantagens comparativas dinâmicas e mudar o padrão de comércio exterior do país.

---

<sup>53</sup> WADE, R. **Governing the market**: economic theory and the role of government in East Asian industrialization. Princeton: Princeton University Press, 1990.

Diferentemente da América Latina, Taiwan realizou a passagem de um Processo de Substituição de Importações para um mecanismo de indução à exportação (via subsídios fiscais e creditícios, marketing internacional, promoção comercial, além da proteção de setores domésticos na fase inicial do processo de substituição de importações ligados a medidas de desempenho, como o compromisso de orientar a produção para os mercados externos), visando a diversificação da pauta e a exportação de bens com maior conteúdo tecnológico.

Nassif (2005) também discute o exemplo da Coreia do Sul. Este país em seu desenvolvimento teria utilizado tarifas elevadas, subsídios fiscais, crédito com taxa de juros negativa, entre outros, como forma de criar distorções nos preços relativos e possibilitar o desenvolvimento econômico nacional. Além das políticas tarifária, fiscal e creditícia, o governo instituiu um controle sobre o sistema de crédito, através da estatização do sistema bancário, a partir do qual ele podia direcionar os recursos para os setores prioritários; impediu a entrada de muitas empresas em uma mesma indústria, principalmente aquelas sujeitas a significativas economias de escala, dando preferência à formação de conglomerados e realizando apenas o controle de preços, via negociações, como forma de evitar práticas monopolistas; restringiu a remessa de capitais ao exterior; e aplicou pesada tributação sobre as classes médias e alta e restringiu os gastos com serviços sociais.

O caso chinês foi semelhante em alguns aspectos às políticas implantadas na Coreia. A China também adotou políticas industriais e tecnológicas ativas, tendo como alvos setoriais os segmentos mais sofisticados tecnologicamente, visando à criação de vantagens comparativas dinâmicas. O processo chinês de incentivo ao desenvolvimento industrial iniciou pelos setores intensivos em mão de obra, com ênfase na atração de investimentos estrangeiros no processamento de exportação, em um segundo momento, as políticas industriais seletivas se voltaram para os setores de infraestrutura pesada (energia e insumos básicos) e, por fim, o crédito e benefícios fiscais se destinaram a setores intensivos em capital e tecnologia, visando a criação de “campeões nacionais” (NASSIF, 2005).

Em relação à concessão de créditos, o governo chinês é bastante rigoroso, visando canalizar os recursos para os setores prioritários, definidos pela estratégia estatal de longo prazo. No que concerne às multinacionais, a política chinesa diverge da coreana, que restringiu a entrada de empresas multinacionais em setores prioritários (indústria pesada e com maior intensidade tecnológica). Assim, a China apresentou uma política mais aberta à entrada de capitais estrangeiros, principalmente quando voltados à exportação, mas sujeitou esta entrada à formação de joint-ventures com empresas locais, aumentando assim a

transferência de tecnologia.

Mas se algumas dessas políticas asiáticas também foram aplicadas no Brasil, então qual seriam os aspectos divergentes entre o modelo de política de indução brasileira e asiática? Nassif (2005) menciona quatro pontos que foram marcantes na experiência asiática, mas escassos na brasileira:

- a) imposição de severa disciplina aos receptores de subsídios públicos, via exigência de padrões de performance (redução de custos a longo prazo, aumento das capacitações, absorção tecnológica, aumento do potencial exportador, entre outras);
- b) prioridade à educação, com investimentos em todos os níveis, desde o primário até o superior, além de disponibilizar formação técnica;
- c) estímulo à formação superior dos técnicos de indústrias pesadas e de alta tecnologia, com ênfase nas engenharias;
- d) tentativa de recompensar o custo do protecionismo nas indústrias nascentes com o aumento e diversificação das exportações.

Nassif (2005) também apresenta, com base na análise do desenvolvimento industrial asiático, algumas sugestões para a política industrial brasileira:

- a manutenção de relativa estabilidade macroeconômica, preservando déficits fiscais sustentáveis a longo prazo (não superiores a 3% do PIB), taxas de inflação moderadas e níveis de endividamento externo relativamente baixos;
- a clareza na formulação e execução da política industrial, evitando níveis de proteção (quaisquer que sejam os instrumentos) muito elevados e por períodos muito prolongados;
- a eficiência na execução dos mecanismos de políticas industriais, garantida, sobretudo, pela criação e manutenção de uma estrutura de instituições que, pautada pela coordenação, evita duplicação de esforços e superposição de decisões;
- a coerência no tratamento dispensado aos mercados de bens e fatores: por exemplo, incentivos fiscais e ao crédito, quando sejam justificados, mas também investimentos em educação e apoio tecnológico, bem como ampliação e diversificação dos mecanismos de financiamento;
- as políticas seletivas para investimento estrangeiro direto, incentivando notadamente a alocação de recursos para segmentos com maior potencial tecnológico e exportador; e
- o monitoramento permanente do processo de execução das políticas industriais, especialmente cobrança de resultados quantitativos e qualitativos às empresas que recebem incentivos governamentais. (NASSIF, 2005, p.159-160).

Assim como Suzigan, Nassif também coloca a importância da exigência de medidas de desempenho das empresas em troca da proteção e incentivos, de forma a evitar empresas

meramente rentistas e estimular aquelas preocupadas em aumentar suas capacitações tecnológicas e sua capacidade de concorrência.

Outro problema enfrentado pelos países do “resto”, ou de industrialização tardia, se refere às empresas líderes nacionais. Amsden (2009) caracterizou empresas líderes nacionais como aquelas possuídas e controladas nacionalmente e que foram escolhidas pelo Estado para receberem ativos intermediários (como incentivos e subsídios) com o fim de se tornar um ator dominante em sua base competitiva (mercado interno) tendo em troca a obrigação de investir intensamente em ativos de conhecimento próprios. Naqueles países em que elas foram constituídas por capital estrangeiro, há transbordamentos da experiência externa na economia nacional, mas também aumenta, segundo Amsden (2009), a incapacidade do país em adquirir um conjunto completo de habilidades empresariais e como consequência a incapacidade de adquirir um conjunto completo de rendas empresariais, visto que a empresa estrangeira investirá menos em ativos baseados em conhecimento na economia nacional. Este problema desincentiva a inovação e a transição do país para uma economia com produtos e serviços baseados no conhecimento.

Em relação a estas empresas líderes nacionais, vê-se que o Brasil durante seu processo concentrado de industrialização a partir no Plano de Metas e do II PND abriu-se muito ao capital externo e incentivou o investimento estrangeiro direto, criando a oportunidade para a entrada de grandes multinacionais. Mas, apesar da grande dependência inicial que o “resto” possui frente à importação de tecnologia estrangeira, houve uma preocupação maior dos países asiáticos em investir substancialmente em seus próprios ativos baseados no conhecimento. Assim, nas economias latino-americanas em que a empresa de propriedade estrangeira se inseriu no mercado previamente à constituição de empresas nacionais de grande escala, ela acabou por excluir a segunda (AMSDEN, 2009).

Ainda, “por volta dos anos 2.000 as empresas estrangeiras operando no “resto” não haviam investido quase nada em inovação, já que seus gastos locais em P&D foram praticamente nulos” (AMSDEN, 2009, p.337). Para que os países atrasados no desenvolvimento industrial desenvolvessem ativos próprios baseados no conhecimento, e com isso aproximassem sua capacidade de competição dos países desenvolvidos, seria necessário a formação de suas próprias empresas nacionais, grandes ou pequenas, o que foi estimulado no leste asiático, enquanto o Brasil se abria às multinacionais. A China também se abriu às multinacionais, mas com a condição de formação de joint-ventures, o que permitiu a transferência de tecnologia. Um dos motivos pelos quais o leste asiático se voltou à empresas nacionais e a América Latina se abriu às multinacionais foi a ruptura na propriedade



estrangeira experimentada na Ásia<sup>54</sup> enquanto que na América latina houve uma desnacionalização devido à compra de empresas nacionais por empresas estrangeiras no pós-guerra.

Amsden (2009) realiza uma comparação dos maiores grupos comerciais do “resto”, das cinquenta maiores empresas manufatureiras do “resto” (privadas, grupos privados, empresas estatais e multinacionais), da presença do resto nas quinhentas maiores companhias globais do Financial Times em 2000, entre outros dados<sup>55</sup>, e percebeu a fraca representação da América Latina entre as empresas de grande escala, fato este que contrasta com sua industrialização mais avançada que a asiática no pós-Segunda Guerra Mundial. Outro ponto percebido por Amsden foi a baixa presença mundial das exportações e investimentos no exterior da América Latina, o que dificulta que empresas de propriedade nacional aumentem seu porte. Ou seja, as empresas latino-americanas não aumentaram seu porte relativo, globalizando suas operações no mesmo grau que no leste asiático. As operações das primeiras tendiam a não ocorrer em campos de alta tecnologia e se limitavam a países vizinhos. Como explicação para esta realidade Amsden (2009) coloca a exclusão das líderes nacionais privadas pelas multinacionais e a questão da distribuição de renda desigual que teriam gerado padrões de desempenho que inibiram o crescimento dessas líderes.

Para Amsden (2009) em países como o Brasil, que possuem uma distribuição de renda desigual, há uma preferência entre empresas e governo pelo curto prazo (inquietação e incertezas políticas). Ainda, como a distribuição já é desigual, cria-se o receio por parte do governo em favorecer a concentração de ativos, optando assim por uma baixa concentração, e, por fim, se a concentração predominante dos ativos se der em setores não manufatureiros e gerarem quase rendas, aumenta a dificuldade de criar líderes nacionais no ramo manufatureiro. Essa preferência pelo curto prazo incentivará o licenciamento industrial e favorecerá as empresas multinacionais em detrimento das nacionais e as empresas optarão por expandir-se via aquisição de empresas existentes e não pela implantação de novas unidades. Pelo problema da concentração de ativos os formuladores de políticas dão preferência por um número maior de ingressantes na indústria, assim como dão preferência à empresas estatais em indústrias com grandes economias de escala, e preferência por empresas especializadas e por empresas de grande porte. Ainda, a diversificação é prejudicada por padrões de desempenho contrários à empresas gestoras de ativos e à modelos de negócios em grupos,

---

<sup>54</sup> Como mostra AMSDEN (2009, p.340)

<sup>55</sup> AMSDEN (2009, p. 352-359).

assim como o grande porte das empresas é prejudicado por padrões que determinam tetos para a relação dívida-capital. Desta forma as políticas voltadas ao desenvolvimento industrial acabam dispersando os recursos ao invés de concentrá-los (AMSDEN, 2009).

Já em países com uma distribuição de renda mais igualitária são adotadas medidas de longo prazo e uma maior tolerância em relação à concentração crescente, a qual é compensada por padrões de desempenho que com o tempo se focam em gastos em P&D e outras formas de aprendizado. Caso este dos países do leste asiático. No caso de países com má distribuição de renda opta-se por um modelo de integração, ou seja, as empresas líderes são de propriedade estrangeira ou são joint-ventures minoritárias e prevalece a decisão de comprar tecnologia. Quando há uma distribuição de renda relativamente igualitária opta-se pelo modelo de independência, quando as empresas líderes são então de propriedade nacional ou joint-ventures majoritárias e optam por desenvolver tecnologia (AMSDEN, 2009).

Em relação à presença das multinacionais, no leste asiático (Índia, Indonésia, Coréia, Turquia e Taiwan) houve um maior controle via padrões de desempenho rigorosos com o objetivo de impedir que investidores estrangeiros se tornassem atores dominantes em setores que não fossem aqueles em que os países não possuíam outra forma de obter a tecnologia. Ainda, sua entrada era desestimulada diante de condições como repatriação de lucros, balanço de pagamentos, tetos de propriedade estrangeira e de nível do poder monopolista, entre outros. As multinacionais que recebiam autorização para operar nestes países deveriam realizar joint-ventures como condição de entrada. Estes controles na América Latina após a Segunda Guerra Mundial eram, segundo Amsden (2009), fracos ou erráticos. O Brasil teria promovido parcerias entre empresas estatais, privadas e multinacionais em indústrias pesadas, mas não impôs limites ao investimento estrangeiro individual. Essa dificuldade na criação de empresas líderes nacionais teve efeitos negativos sobre a formação de indústrias de alta tecnologia e sobre o aprofundamento de habilidades. Agindo pelo BNDES, que vinculava empréstimos a medidas baixas para a relação dívida-capital, segundo Amsden (2009), o Brasil atingiu seu objetivo de não agravar o problema da distribuição de renda, mas teve como contrapartida a não criação de líderes nacionais em manufaturas. Embora houvesse conflitos raciais e de etnias no leste asiático, o impacto excludente sobre a empresa privada nacional foi muito menor que na América Latina.

As explicações expostas anteriormente são um indicativo de porque a indústria brasileira não se desenvolveu como a dos seus parceiros asiáticos do “resto”, apesar dos inúmeros estímulos estatais. Esta busca pela criação de empresas líderes nacionais e pela implantação de medidas de desempenho realizada na Ásia pode apontar a direção que o Brasil

deve seguir se tiver como meta o pleno desenvolvimento industrial. Houve uma preocupação maior na Ásia com a criação das capacitações nacionais e por tornar as empresas nacionais mais sustentáveis, já que a presença maior de empresas de capital nacional tornam a economia mais estável, visto seu caráter mais duradouro dentro do país. Os países europeus e os Estados Unidos também exigiram padrões de desempenho em contrapartida das políticas de indução ao longo do desenvolvimento industrial. Assim, uma das possíveis razões do relativo fracasso do Brasil em comparação com seus parceiros do “resto” é a não introdução de padrões de desempenho e a não criação de empresas líderes nacionais. Estes seriam pontos a serem discutidos nas próximas formulações de políticas de desenvolvimento industrial.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a importância da indústria para o desenvolvimento econômico e que esta não se desenvolve de forma espontânea como sugere a história, este trabalho procurou sistematizar algumas contribuições teóricas a respeito do desenvolvimento industrial e o papel das políticas governamentais, bem como realizar uma análise histórico-descritiva de longo prazo destas políticas no Brasil, abordando o período do Império até o II PND. Com o levantamento das principais políticas de indução implementadas neste período foi possível verificar a regularidade, as transformações e as mudanças na relação entre políticas governamentais e desenvolvimento industrial, bem como identificar suas possíveis contribuições e limites.

Na teoria econômica internacional, diversos autores foram favoráveis à implementação de políticas governamentais de indução à indústria. O primeiro autor a propor esta intervenção foi List, para o qual o livre comércio era benéfico apenas quando exercido entre nações com mesmo nível de desenvolvimento industrial. Por isto pregava a importância do “protecionismo educador”, ou seja, a proteção das indústrias nacionais nascentes até que estas atingissem a capacitação necessária para concorrer internacionalmente. Manoilescu também foi a favor do uso de medidas protecionistas e sugeria um protecionismo permanente, com políticas que encorajassem os setores de maior valor agregado per capita, visto que, segundo ele, existiria uma superioridade produtiva dos países industrializados sobre os agrários ou “intermediários”. Ha-Joon Chang segue a linha de pensamento listiana e sugere o uso de medidas protecionistas no momento em que as empresas nacionais passam por um acúmulo de capacitações, quando ainda não possuem tecnologias avançadas e organizações eficientes capazes de competir no mercado internacional.

Na teoria econômica latino-americana, os teóricos da CEPAL foram favoráveis à intervenção do Estado no desenvolvimento industrial mediante o uso de políticas de indução. Uma das principais figuras dessa comissão foi Raúl Prebisch, que acreditava que as relações entre centro e periferia tendem a reproduzir as condições de subdesenvolvimento, devido à deterioração dos termos de troca do segundo e progresso técnico desigual. Para tanto propõe uma política de industrialização deliberada, organizada e orientada pelo Estado, através do uso de proteção e incentivos à indústria nascente, visando um desenvolvimento autônomo e independente.

Para verificar se de fato a política governamental de indução à indústria contribuiu para o desenvolvimento industrial realizou-se a análise histórico-descritiva de longo prazo da

economia brasileira. Do período imperial até a crise de 1930 viu-se um desenvolvimento industrial que foi beneficiado pelo protecionismo alfandegário. Mesmo que este tivesse objetivos fiscais, não deixou de ser uma tentativa de iniciativa estatal de promover a indústria. A política cambial iniciada entre 1880-1895 ocupou o centro da política de defesa à produção nacional. Contudo, houve alternâncias de aumento e queda da proteção cambial, o que estimulou a intercalação entre crescimento da produção e queda dos investimentos e vice-versa. A reforma bancária do Encilhamento também foi importante ao disponibilizar o crédito necessário para incentivar o investimento e a formação do capital industrial. O período que engloba a Primeira Guerra Mundial evidenciou que o desenvolvimento industrial não depende apenas das políticas de estímulo e proteção, mas também do contexto externo. Este contexto de dificuldades no comércio internacional seria similar a uma medida protecionista: favoreceu a produção nacional das indústrias não dependentes de insumos importados e teve papel significativo na conscientização política da importância de desenvolver e diversificar a indústria. No período pós-primeira guerra, a valorização da taxa de câmbio reduziu a proteção cambial à indústria, mas incentivou a retomada dos investimentos em um momento de necessidade de repor o maquinário obsoleto e depreciado pelos anos de guerra. Estes aspectos favoreceram a formação de uma incipiente indústria nacional em uma economia voltada ao complexo exportador do café.

Com a crise de 1930 instituiu-se o PSI e a política voltada ao setor agroexportador deu lugar para a política intencionalmente voltada ao setor industrial. Ocorre também a desvalorização do câmbio, o controle de operações cambiais, restrições não tarifárias às importações e aumento das alíquotas aduaneiras, que ao afetarem os preços relativos acabaram gerando um importante efeito de proteção à indústria. Existiram, portanto, políticas ativistas que favoreceram o desenvolvimento industrial, indo além das medidas isoladas.

Durante o governo Dutra, deu-se preferência à uma política de controle da inflação, assumindo assim políticas monetárias e fiscais contracionistas, controles cambiais mais relaxados e um sistema de contingenciamento às importações. Isto gerou benefícios ao baratear as importações, ao restringir a importação de bens concorrentes dos nacionais e ao alterar as rentabilidades relativas entre mercado interno e mercado de exportação. Assim, também neste período as políticas governamentais foram importantes para o desenvolvimento industrial.

Quando Vargas assumiu o poder novamente, implantou um sistema de taxas múltiplas de câmbio visando aumentar as exportações e desestimular importações de bens não essenciais, além de buscar atrair investimentos estrangeiros ao permitir a entrada de capitais à

taxa de câmbio do mercado livre. Houve também investimentos em obras públicas de infraestrutura, necessárias ao crescimento industrial. Essas políticas de indução também contribuíram para o avanço do desenvolvimento industrial no Brasil. No governo Café Filho criou-se a instrução 113 da SUMOC como parte da política cambial que visava superar a restrição de divisas e aumentar a importação de bens de capital e modernizar a indústria nacional. Novamente configurando uma política de estímulo ao setor industrial.

O Plano de Metas de Juscelino Kubitschek foi uma política intencional e ativa no que tange ao incentivo à industrialização, pois previa investimentos em cinco áreas: energia, transporte, indústria de base, alimentação e educação. A política cambial manteve as instruções 70 e 113 da SUMOC e o plano contou com uma tarifa aduaneira protecionista, o que formava um ambiente propício ao desenvolvimento industrial. Todos os elementos deste plano reforçam o papel fundamental da política na promoção da indústria e da mudança estrutural da economia brasileira. No governo seguinte, de Jânio Quadros e, após sua renúncia, o de João Goulart, houve descontinuidade na política industrial devido à problemas políticos.

Com o Governo Castelo Branco ocorreu a implementação do PAEG, o qual criou mudanças institucionais importantes no país como a reforma do sistema financeiro, a criação do SFH e do BNH, novos programas de seguro social, a criação de uma nova forma de captação de recursos para o governo, reforma tributária, desvalorizações cambiais progressivas e criação das instruções 278 e 279 da SUMOC. Estas mudanças acabaram influenciando positivamente o desenvolvimento industrial.

Durante o Milagre Econômico delineou-se uma nova política econômica com as diretrizes apresentadas no PED, que visava acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico e aumentar a qualidade dos fatores de produção, além dos investimentos nas áreas de infraestrutura, siderurgia, mineração, habitação, saúde, educação e agricultura. Políticas estas que também estimularam o desenvolvimento industrial.

Com Geisel e o II PND o governo optou pelo crescimento via endividamento e buscou adaptar a estrutura econômica às novas realidades mundiais de modernização industrial e competitividade, além de completar a matriz industrial brasileira, como forma de atingir um estágio superior do desenvolvimento econômico. Novamente a política governamental guiava o desenvolvimento industrial.

Embora tenham sido implantadas políticas de indução à indústria em todo o período analisado, foi apenas com o Plano de Metas que houve a formação de uma base institucional de planejamento efetivo, coordenado e feito por opção política tendo o desenvolvimento

industrial como centro da estratégia de desenvolvimento econômico, havendo de fato uma política industrial desenvolvimentista. A segunda experiência efetiva de planejamento do desenvolvimento industrial no âmbito de um plano indicativo viria com o II PND. Contudo a proteção e os incentivos criados neste longo período foram voltados à setores específicos e não constituiu em uma política horizontal, o que pode ter levado ao surgimento de empresas meramente rentistas que utilizavam os incentivos como forma de obter renda ao invés de investir no incremento de suas capacitações. Outro problema verificado foi a falta de sequencia dos planos e políticas, na medida em que, embora tenham existido em todo o período, foi apenas em dois momentos em que elas foram coordenadas: no Plano de Metas e no II PND.

Esta retomada histórica indica que as políticas governamentais foram importantes para o desenvolvimento econômico e industrial no Brasil. Contudo, o governo não exigiu das empresas medidas de desempenho em troca da proteção e incentivos recebidos, o que possivelmente não as incentivou a aumentar suas capacitações tecnológicas e sua capacidade de concorrência. Da mesma forma, o governo brasileiro não buscou a criação de empresas líderes nacionais, as quais tornam a economia mais estável, visto seu caráter mais duradouro dentro do país. Ao contrário, houve incentivos à presença do capital estrangeiro e das multinacionais. A política, também, foi pouco direcionada à exportação de manufaturas. Diferentemente do Brasil, outros países analisados utilizaram sistemas de reciprocidade, pois exigiam contrapartidas de performance em troca dos incentivos e mostraram uma maior preocupação com a criação das capacitações nacionais, por meio de empresas líderes domésticas de caráter mais sustentável. Houve também uma maior preocupação dos países analisados em incentivar a educação, com investimentos em todos os níveis, desde o primário até o superior, além de disponibilizar formação técnica. Estes pontos em que o Brasil pecou no seu processo de desenvolvimento econômico e industrial o distanciaram dos demais países de industrialização tardia, inclusive na participação mundial das exportações e investimentos e na globalização de suas operações.

Estes problemas apresentados prejudicaram em termos de incentivo a busca pelo crescimento e pela adequação das empresas à competitividade internacional. Isto se verificou pelos problemas enfrentados pelas empresas brasileiras quando ocorreu a abertura econômica nos anos 90, em que muitas não sobreviveram à concorrência externa e outras tiveram que adequar-se à nova realidade. As políticas governamentais foram positivas ao criar uma base industrial ampla e diversificada, restando apenas torná-la eficiente e competitiva, o que poderá ocorrer mediante a formulação e execução de uma política industrial coordenada,

evitando instrumentos de proteção muito elevados e prolongados, investindo na qualificação dos fatores de produção, apoiando o desenvolvimento tecnológico, ampliando os mecanismos de financiamento e pelo monitoramento permanente da execução das políticas, inclusive com a cobrança de resultados das empresas beneficiadas no processo.



## REFERÊNCIAS

AMSDEN, A.H. **A ascensão do “Resto”**: Os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia. São Paulo: UNESP, 2009.

\_\_\_\_\_. A difusão do desenvolvimento: o modelo de industrialização tardia e a Grande Ásia Oriental. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.12, n.1, p.133-140, jan./mar. 1992.

BADO, A.R.L. **A política econômica externa do governo Castelo Branco (1964-1967)**. 2013. 242f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) –Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <fiscafile:///C:/Users/Cliente/Downloads/AlvaroRobertoLabradaBado.pdf> Acesso: 13 junho 2014.

BOBULESCU, R. Protectionism in retrospect: Mihail Manoilescu (1891-1950?). **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.23, n. 4, p.114-123, out./dez. 2003.

CAPUTO, A.C.; MELO, H.P. A industrialização brasileira nos anos de 1950: uma análise da Instrução 113 da SUMOC. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, p. 513-538, 2009.

CARDOSO, F.H; FALETTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

CASTRO, A.B.; SOUZA, F.E.P. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CAVARZAN, G.M; RACY, J.C. IIPND: as peculiaridades da estratégia brasileira durante a crise internacional dos anos 1970. **Revista de Economia Mackenzie**, Campinas, v.8, n.3, p. 52-66, 2010.

CHANG, H.J. **Chutando a Escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: UNESP, 2004.

CHANG, H. J. **Maus Samaritanos**: o mito do livre comércio e a história secreta do capitalismo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FEIJÓ, C.A.; LAMONICA, M.T. Mudança da estrutura industrial e desenvolvimento econômico: as lições de Kaldor para a indústria brasileira. **Economia & Tecnologia**, Curitiba, ano 5, v.18, p.61-72, jul./set. 2009.

FONSECA, P.C.D. O Processo de Substituição de Importações. In: REGO, J; MARQUES, R. (Org.). **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 248-282.

FONSECA, P.C.D. Legitimidade e Credibilidade: impasses da política econômica do governo Goulart. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v.34, n.3, p. 587-622, jul./set. 2004.

FURTADO, C.M. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

\_\_\_\_\_. **Formação Econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.

HEES, F. A industrialização brasileira em perspectiva histórica (1808-1956). **Em Tempos de História**, Brasília, n. 18, p. 100-132, jan./jul. 2011. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/emtempos/article/viewArticle/4468>>. Acesso em: 05 set. 2013.

KERECKI, M; SANTOS, M. Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG): do Milagre econômico ao fim do sonho. **Revista Historiador**, Porto Alegre, ano 2, n. 2, p.183-188, dez. 2009. Disponível em: <<http://www.historialivre.com/revistahistoriador/doi/miguel.pdf>> Acesso em: 13 junho 2014.

KON, A. **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 2000.

KRUGMAN, P.R; OBSTFELD, M. **Economia Internacional: teoria e política**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2010.

LAGO, L.A.C. A retomada do crescimento e as distorções do “Milagre”: 1967-1973. In: ABREU, M.P. (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889- 1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

LIST, G.F. **Sistema Nacional de Economia Política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

NASSIF, A. Estratégias de desenvolvimento em países de industrialização retardatária: modelos teóricos, a experiência do leste asiático e lições para o Brasil. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, v.12, n.23, p.135-176, jun. 2005.

OLIVEIRA, I. Livre Comércio versus Protecionismo: uma análise das principais teorias do comércio internacional. **Revista Urutágua**, Maringá n.11, p.1-18, 2007. Disponível em: <<http://www.urutagua.uem.br/011/11oliveira.htm>>. Acesso em: 05 set. 2013.

OLIVEIRA, F. **Economia brasileira: crítica à razão dualista**. Petrópolis: Vozes, 1981.

RACY, J.C; CAVARZAN, G.M. II PND: as peculiaridades da estratégia brasileira durante a crise internacional dos anos 70. **Revista de Economia Mackenzie**, Campinas, v.8, n.3, p. 52-66, 2010.

RESENDE, A.L. Estabilização e reforma: 1964-1967. In: ABREU, M.P. (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889- 1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

RICARDO, D. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira de pós-guerra: a crise recente. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.2-3, n.7, p.111-135, jul./set. 1982.

SMITH, A. **A riqueza das nações**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SUZIGAN, W. **Indústria brasileira: origem e desenvolvimento**. Campinas: Hucitec, 2000.

\_\_\_\_\_. Notas sobre o desenvolvimento industrial e política econômica no Brasil da década

de 30. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.4, n.1, p.132-143, jan./mar. 1984.

\_\_\_\_\_. Experiência histórica de política industrial no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.16, n.1, p.5-20, jan./mar. 1996.

\_\_\_\_\_. A industrialização de São Paulo: 1930-1945. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v.25, n.2, p.80-111, 1971.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.26, n.2, p. 163-185, abr./jun. 2006.

SUZIGAN, W.; VERSIANI, F. O processo brasileiro de industrialização: uma visão geral. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 10,1990, Louvain. **Anais...** Disponível em: <<http://www.angelfire.com/id/SergioDaSilva/industrializacao.pdf>> Acesso: 05 set. 2013.

TAVARES, M.C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

\_\_\_\_\_. Distribuição de renda, acumulação e padrões de industrialização: um ensaio preliminar. In: TOLIPAN, R.; TINELLI, A.C (Org.) **A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 36-69.

VERSIANI, F.R. As longas raízes do protecionismo: 1930 e as relações entre indústria e governo. **Revista EconomiA**. Brasília, v.13, n.3, p. 867-895, set./dez. 2012.

VIANNA,S.B.; VILLELA,A. O pós-Guerra (1945-1955). In: VILLELA, A. (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2004**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p.21-44.

VILELLA, A. Política tarifária do II Reinado: evolução e impactos, 1850-1889. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p.35-68, jan./abr. 2005.

VILLELA,A. Dos “Anos Dourados” de JK à Crise Não Resolvida (1956-1963). In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2004**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p.45-68.