

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

**FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**O PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES E AS ALTERAÇÕES  
NA PAUTA DE IMPORTAÇÕES DO BRASIL: 1930 - 1955**

**MATHIAS FRIEDRICH**

**PORTO ALEGRE**

**2009**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

**FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**O PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES E AS ALTERAÇÕES  
NA PAUTA DE IMPORTAÇÕES DO BRASIL: 1930 - 1955**

**Mathias Friedrich**

**Orientador: Prof. Pedro Cezar Dutra  
Fonseca**

**Monografia apresentada ao Departamento  
de Economia para a obtenção do título de  
Bacharel em Ciências Econômicas**

**PORTO ALEGRE**

**2009**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha família, por sempre ter me dado o mais sincero apoio e carinho, de forma incondicional, e por ter compreendido a minha ausência neste último ano de faculdade.

Meus agradecimentos à Ane, que me trouxe amor, alegria e força neste ano tão importante. A mais doce surpresa em toda a minha vida.

Especialmente, agradeço ao meu orientador, Pedro Cezar Dutra Fonseca, professor de brilhante conhecimento e de dedicação ímpar ao aluno. Foram os ensinamentos dele que despertaram em mim o desejo de cursar mestrado acadêmico. O tenho como exemplo de Economista.

Agradeço também aos irmãos que fiz nesses cinco anos de faculdade, que tornaram o ambiente acadêmico tão mais humano. Em especial, aqueles que fizeram parte da 2005/1: Ademir Gutierri, André Zilio, Diego Baldusco, Diego Tristão, Guilherme Ribeiro, Juliano Marmitt, Miguel Vivan, Oscar Frank e Ricardo Velazques.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b> Brasil: principais produtos de exportação – 1889/1933.....	10
<b>Tabela 2:</b> Brasil: indústrias predominantes e sua participação no valor líquido da produção – 1907/1919.....	11
<b>Tabela 3:</b> Brasil: estrutura industrial e participação das importações na oferta segundo categorias de uso – 1919.....	12
<b>Tabela 4:</b> Brasil: índices de preços e <i>quantum</i> para importações e exportações, relação de trocas e capacidade para importar – 1928/39.....	17
<b>Tabela 5:</b> Brasil: preços de importação do café nos Estados Unidos – 1911/1940.....	18
<b>Tabela 6:</b> Brasil: valor da produção agrícola - 1925/1943.....	33
<b>Tabela 7:</b> Brasil: taxas anuais de crescimento da produção industrial e do quantum das importações por gênero de indústrias – 1933/1939.....	3
<b>Tabela 8:</b> Brasil: Banco do Brasil, empréstimos industriais – 1935/1945.....	36
<b>Tabela 9:</b> Brasil: estrutura industrial e participação das importações na oferta segundo categorias de uso – 1919/1939.....	39
<b>Tabela 10:</b> Brasil: taxas anuais de crescimento da produção industrial – 1939/1945.....	42
<b>Tabela 11:</b> Brasil: participação relativa das importações na oferta respectiva segundo gêneros industriais – 1919/1945.....	43
<b>Tabela 12:</b> Brasil: balança comercial brasileira por áreas monetárias – 1946/52.....	45

<b>Tabela 13:</b> Brasil: índices da produção real na indústria de transformação – 1946/1950.....	48
<b>Tabela 14:</b> Brasil: participação relativa das importações na oferta respectiva segundo gêneros industriais – 1946/1950.....	49
<b>Tabela 15:</b> Brasil: índices anuais da produção industrial – 1951/1954.....	55
<b>Tabela 16:</b> Brasil: índices de <i>quantum</i> das importações – 1951/1954.....	56
<b>Tabela 17:</b> Brasil: participação relativa das importações na oferta industrial total – 1951/1954.....	57
<b>Tabela 18:</b> Brasil: expansão do crédito: média mensal – 1954/1955.....	60
<b>Tabela 19:</b> Brasil: índices anuais da produção industrial – 1954/1955.....	61
<b>Tabela 20:</b> Brasil: participação relativa das importações na oferta industrial total – 1954/1955.....	62
<b>Tabela 21:</b> Brasil: índices de <i>quantum</i> das importações por grupos principais – 1954/1955.....	62
<b>Tabela 22:</b> Brasil: Participação relativa das importações (M) na oferta industrial total (M+P-X) – 1928/1955.....	66

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b> Brasil: evolução do produto real na década de 30 – 1929/1939.....	29
-------------------------------------------------------------------------------------	----

## SUMÁRIO

<b>Introdução.....</b>	<b>7</b>
<b>Capítulo 1 - O preâmbulo da industrialização no Brasil.....</b>	<b>9</b>
1.1 O modelo agro-exportador.....	9
1.2 Entendendo o estrangulamento externo.....	13
1.3 Declínio do sistema agro-exportador: a necessidade de um novo modelo.....	18
<b>Capítulo 2 - O Processo de Substituição de Importações brasileiro e as alterações na pauta de importações.....</b>	<b>22</b>
2.1 O Processo de Substituição de Importações: modelo de desenvolvimento.....	22
2.2 O Processo de Substituição de Importações: o caso brasileiro.....	27
2.2.1 O Primeiro Governo Vargas e a pauta de importações brasileira (1930 – 1945).....	30
2.2.1.1 Pré-Segunda Guerra Mundial.....	30
2.2.1.2 Durante a Segunda Guerra Mundial.....	40
2.2.2 O Governo Dutra e a pauta de importações brasileira (1946 - 1951).....	43
2.2.3 O Segundo Governo Vargas e a pauta de importações brasileira (1951 - 1954).....	51
2.2.4 O Governo Café Filho e a pauta de importações brasileira (1954 - 1955).....	58
<b>Conclusão.....</b>	<b>64</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>67</b>

## INTRODUÇÃO

O estudo da economia brasileira do século XX e do seu processo de desenvolvimento são de grande valia para as Ciências Sociais e, em particular, para a formação do economista. Através do entendimento de processos passados é que podemos elucubrar a respeito da atividade econômica presente e futura, além de possibilitar a revisão de teorias já consagradas na bibliografia usual.

Esta monografia elabora uma revisão acerca do Processo de Substituição de Importações (PSI) brasileiro, mais especificamente no período compreendido entre 1930 e 1955, tendo como foco as transformações na pauta de importações e na estrutura industrial interna nesse período.

O capítulo 1, “O preâmbulo da industrialização no Brasil”, discorre, à luz de autores como Tavares (1983), Furtado (2005), Prebisch (1964) e Gremaud (2009), sobre o modelo de desenvolvimento brasileiro antes de 1930, agro-exportador, pautado, essencialmente, na exportação de produtos primários, donde provinha a geração da renda interna e do emprego. Entretanto, tal sistema revelou-se insustentável a partir do *crash* da Bolsa de Valores de Nova York, em 1929, e da subsequente crise mundial. A queda abrupta do preço do principal produto brasileiro exportável, o café, e a desvalorização do mil-réis, que tornou deveras onerosa a importação dos mais diversos tipos de bens – de consumo, intermediários e de capital –, impuseram estrangulamentos à pauta de importações em virtude da escassez de divisas estrangeiras. Criavam-se condições históricas para a emergência de um novo modelo de desenvolvimento.

O capítulo 2, “O Processo de Substituição de Importações brasileiro e as alterações na pauta de importações”, trata, inicialmente, da Substituição de Importações como modelo de aplicação genérica a qualquer economia de caráter agro-exportador, ou seja, faz-se um *overview* sobre os mecanismos e a maneira pela qual esse modelo evoluiu, fazendo-se uso de marco teórico de Tavares (1983). Na seção seguinte, a análise do Processo passa para o caso brasileiro,

com uma breve descrição da situação econômica nacional no imediato pós-crise. Posteriormente, as seções são subdivididas pelos quatro governos republicanos que tiveram lugar durante os 25 anos analisados, e apontam para as alterações na pauta dos bens importados, os quais tiveram, paulatinamente, o seu fornecimento parcialmente substituído pela produção interna. Associamos este fato a alterações na estrutura industrial brasileira, procurando mostrar como a mudança na referida foi importante para o êxito do PSI. Essa transmutação não se fez sem esforços de ordem cambial, tecnológica, estrutural e social. Para acompanhar este processo recorreu-se a vários autores, especialmente em Fonseca (2003) e (1989), Villela e Suzigan (1973), Malan (1980) e Abreu (1990), os quais permitiram a análise das principais políticas econômicas adotadas frente aos estrangulamentos recorrentes.

Procura-se, portanto, no que tange ao período compreendido por este trabalho, confirmar o desenvolvimento efetivo da economia brasileira pela via da Substituição de Importações. As alterações na pauta de importações, acompanhadas pela evolução da estrutura industrial, foram as variáveis enfocadas mais de perto para estudar o desencadear do referido processo.

## CAPÍTULO 1 – O PREÂMBULO DA INDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL

### 1.1 O modelo agro-exportador

A análise da estrutura de importações brasileiras no período compreendido entre 1930 e 1955, ou seja, entre o primeiro governo Vargas e o governo Café Filho, deve levar em consideração as estruturas vigentes antes do foco de análise. Assim, faz-se mister analisar a economia agro-exportadora brasileira, principalmente a compreendida no início do século XX, para poder-se elaborar o estudo do modelo de desenvolvimento adotado pela economia brasileira no período objeto da análise.

A economia primário-exportadora, periférica por sua subordinação na relação da divisão internacional do trabalho (DIT)<sup>1</sup>, é geralmente definida por sua particularização na exportação de produtos primários aos países desenvolvidos, ditos centrais. Acerca das economias primário-exportadoras, Maria da Conceição Tavares discorre que:

(...) para a maioria dos países da América Latina, há uma divisão nítida do trabalho social, entre os setores externo e interno da economia. O setor exportador era (e continua sendo) [sic] um setor bem definido da economia, geralmente de alta rentabilidade econômica, especializado em um ou poucos produtos dos quais apenas uma parcela reduzida é consumida internamente. Já o setor interno, de baixa produtividade, era basicamente de subsistência, e somente satisfazia parte das necessidades de alimentação vestuário e habitação da parcela da população monetariamente incorporada aos mercados consumidores. (TAVARES, 1983, p. 32)

---

<sup>1</sup> A DIT diz respeito às relações de comércio e produção entre as diversas nações, cabendo às subdesenvolvidas a produção e especialização em produtos primários e às desenvolvidas a oferta de produtos industrializados.

Essa “especialização” no setor exportador condiz estritamente ao caráter restritivo do leque exportável, ou seja, um ou dois produtos primários principais, e não a uma “especialização” que agregue tecnologia e que seja responsável por um investimento endógeno com efeito multiplicador ou acelerador. Pelo contrário, este tipo de modelo exportador se aproveita de vantagens comparativas naturais pré-existentes e as utiliza de forma exaustiva. De acordo com a Tabela 1, o café destaca-se como o principal produto das exportações brasileiras entre 1889 e 1933, representando em média mais de 60% da mesma. Merecem destaque também cacau, borracha e couros e peles, com médias de participação nas principais exportações de 2,91, 10,87 e 4,62%, respectivamente.

**Tabela 1:** Brasil: principais produtos de exportação (%) – 1889/1933

Períodos	Café	Açúcar	Cacau	Mate	Fumo	Algodão	Borracha	Couros e Peles	Outros
1889-1897	67,6	6,5	1,1	1,2	1,7	2,9	11,8	2,4	4,8
1898-1910	52,7	1,9	2,7	2,7	2,8	2,1	25,7	4,2	5,2
1911-1913	61,7	0,3	2,3	3,1	1,9	2,1	20	4,2	4,4
1914-1918	47,4	3,9	4,2	3,4	2,8	1,4	12	7,5	17,4
1919-1923	58,8	4,7	3,3	2,4	2,6	3,4	3	5,3	16,5
1924-1929	72,5	0,4	3,3	2,9	2	1,9	2,8	4,5	9,7
1930-1933	69,1	0,6	3,5	3	1,8	1,4	0,8	4,3	15,5

**Fonte:** Villela e Suzigan (1973, p. 70).

A determinação do emprego e da renda nas economias periféricas encontra como quase que exclusivo fator determinante as exportações, sendo estas de caráter exógeno. Assim, dado o baixo grau de valor agregado dos produtos primários, a carência do ímpeto capitalista dos *rentiers* - os “barões do café”, no caso brasileiro - e a grande desigualdade social, a economia sofre com o fraco impacto do multiplicador da renda gerado por tal tipo de modelo na sociedade como um todo. Mesmo assim, pela difusão dos retornos, os centros urbanos apresentam certo desenvolvimento comercial, industrial e social. Entretanto, essas atividades são voltadas “para dentro”, ou seja, para o mercado interno, e, muitas vezes, de subsistência. São as chamadas indústrias básicas, as

quais podemos citar as têxteis, vestuário e calçados, produtos alimentares e bebidas. Analisando a Tabela 2, pode-se conferir a importância dos setores têxtil e alimentar, perfazendo juntos 50,1% do valor líquido da produção brasileira em 1919. Novamente, faz-se evidente o baixo efeito multiplicador com o qual esse tipo de economia, pautada em produtos primários e, por necessidade, em produtos de base, contribui para o crescimento econômico.

**Tabela 2:** Brasil: indústrias predominantes e sua participação no valor líquido da produção (%) – 1907/1919

<b>Segmentos</b>	<b>1907</b>	<b>1919</b>
Têxtil	24,6	29,6
Vestuário e calçados	8	8,7
Produtos alimentares	19,1	20,5
Bebidas	6	5,7
<b>Total (%)</b>	<b>57,7</b>	<b>64,5</b>

**Fonte:** Villela e Suzigan (1973, p. 169).

Os bens requerentes de maior capital e complexidade eram importados, principalmente para atender a demanda da alta classe agrária e, de certo modo, da crescente parcela burguesa. Nota-se a total dependência do setor externo, seja pela determinação exógena da renda nacional ou por esse ser a principal fonte de produtos finais acabados. Quanto ao desenvolvimento social, o fenômeno da urbanização trouxe consigo a efervescente classe burguesa comercial citada, de comportamento empresarial. No decorrer do processo, essa nova classe capitalista foi essencial para o desenvolvimento da indústria nacional e para a dinamicidade endógena da economia. Conforme a Tabela 3, a totalidade do material elétrico classificado como bem de consumo durável ofertado no Brasil, em 1919, era importada. A proporção é parecida quando analisados os bens de capital: 96,7% da oferta destes no mercado interno eram de origem estrangeira, e a indústria nacional respectiva correspondia a apenas 0,1% do PIB naquele ano. O oposto acontecia com os bens de consumo não-duráveis: em relação aos alimentos, esta indústria correspondia a 32,9% do valor adicionado na estrutura

industrial, e 11,5% desse tipo de produto era comprado de outros países. O gênero têxtil configurava-se de forma semelhante, com 24,4% do valor adicionado nacional e as importações representando 13,7% da oferta.

**Tabela 3:** Brasil: estrutura industrial (distribuição do valor adicionado) e participação das importações na oferta segundo categorias de uso (% baseadas em valores correntes) - 1919

<b>Categorias e gêneros industriais (1919)</b>	<b>Estrutura Industrial (%)</b>	<b>Importações / Oferta (%)</b>
<b>BENS DE CONSUMO NÃO-DURÁVEIS</b>	<b>80,2</b>	<b>-</b>
Têxtil	24,4	13,7
Vestuário e calçados	7,3	6,2
Alimentos	32,9	11,5
Bebidas	5,4	23,8
Fumo	3,4	0,3
Editorial e gráfica	Nd	Nd
Química	4,2	57
Couros e peles	0,2	32
Minerais não-metálicos	1,2	40,5
Diversas	1,2	53,4
<b>BENS DE CONSUMO DURÁVEIS</b>	<b>1,8</b>	<b>-</b>
Material elétrico	Nd	100
Material de transporte	Nd	53,5
Mobiliário	1,8	2,2
<b>BENS INTERMEDIÁRIOS</b>	<b>16,5</b>	<b>-</b>
Metalúrgica	3,8	64,2
Minerais não-metálicos	2,8	40,5
Couros e peles	2	32
Química	0,8	57
Madeira	5,7	6,1
Papel	1,4	58,3
Borracha	Nd	70,7
Material elétrico	Nd	100
<b>BENS DE CAPITAL</b>	<b>1,5</b>	<b>-</b>
Mecânica	0,1	96,7
Material elétrico	Nd	100
Material de transporte	1,4	53,5
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>24,7</b>

**Fonte:** Malan *et alii* (1977, p. 281).

Ainda em termos de exportações, ao contrastarmos com as economias centrais, vemos que estas utilizam tal via para o comércio de bens de consumo finais e bens de capital. Ou seja, tais produtos são intensivos em pesquisa e investimento, requerentes de capital, proporcionando dinamicidade ao meio social. Ao contrário das periféricas, as economias centrais não possuem sua renda determinada exclusivamente pelas exportações. Existe um componente autônomo e endógeno na composição da renda nacional, e porventura mais importante: o investimento capitalista, segundo Tavares (1983, p. 30).

Uma vez que, nas economias primário-exportadoras, as importações têm a função de suprir a demanda interna por bens de consumo e bens de capital, é de se esperar que, dentro de uma ótica dualista centro *versus* periferia, essa variável tenha uma função complementar nas economias desenvolvidas. Assim, para estas, as importações têm a função tão somente de fornecer as matérias-primas e os recursos naturais escassos. Nos países desenvolvidos, não há diferença qualitativa entre o que é produzido para consumo interno e para consumo externo, ou seja, não há restrição de qualquer ordem para consumir internamente aquilo que consta na pauta de exportações, e vice-versa. Por outro lado, nas economias subdesenvolvidas, a DIT implica uma grande diferença produtiva entre os setores externo e interno, isto é, enquanto o setor exportador proporciona rentabilidade acima da média, o setor interno volta-se geralmente às necessidades de subsistência, não gerando a dinamicidade necessária para seu desenvolvimento pleno. Essa diferença estrutural entre produção e demanda interna é ponto nevrálgico para o entendimento do estrangulamento externo e a imposição de um novo modelo de desenvolvimento no pós-crise de 1929.

## **1.2 Entendendo o estrangulamento externo**

Segundo Prebisch (1964, p. 97), os produtos primários eram caracterizados, em geral, por possuírem relações de termos de troca

decrecentes e serem extremamente vulneráveis a choques externos e internos. O café, principal produto exportado pelo Brasil durante o período agro-exportador, não escapa dessa descrição.

Muito embora o café proporcionasse ao Brasil uma condição de semimonopolista no comércio internacional dessa *commodity*, suas elasticidade-renda da demanda e elasticidade-preço da demanda eram muito baixas. No caso, a variação percentual da quantidade demandada de café é menor proporcionalmente que a variação percentual na renda dos consumidores. Relação análoga na demanda faz-se com a variação na quantidade demandada em relação a uma variação no preço do café: uma queda no preço do café aumenta menos que proporcionalmente o consumo desse produto. Ademais, diferente do que acontece com os bens de consumo exportados pelos países desenvolvidos, os produtos agrícolas correspondem em geral a uma estrutura de produção interna atomizada, com concorrência e incorporação dos ganhos de produtividade aos preços. Já a estrutura oligopolística dos produtos manufaturados permite retenção ao capitalista de parte dos ganhos de produtividade, inferindo em redução menor dos preços com o passar do tempo. A mobilidade da mão-de-obra entre os setores primário e industrial também é ponto importante na evolução dos preços, uma vez que o segundo proporciona maior dinamicidade no leque de produtos ofertados e maiores salários. Portanto, seja devido à mobilidade da mão-de-obra, à insuficiente resposta do consumidor quanto à demanda ou devido à estrutura de produção dos produtos agrícolas exportáveis, estes apresentam deterioração dos termos de trocas, se comparados com os produtos a serem, necessariamente, no caso brasileiro, importados. Nas palavras de Prebisch:

Do ponto de vista da relação de preços as diferenças fundamentais são as seguintes: antes de mais nada, o caráter essencialmente industrial das exportações dos centros. Os produtos industriais têm, via de regra, uma elasticidade renda da procura muito elevada, e tão logo esta tende a saturar-se, com o correr do tempo, no tocante a alguns artigos, surgem outros novos, ou novas formas para os artigos já existentes, que reavivam continuamente a procura industrial. Há deslocamentos de mão-de-obra de indústria para indústria, mas a atividade

industrial absorve, no seu conjunto, uma proporção crescente do incremento de população ativa (...) Na produção primária, acontece precisamente o contrário e, à medida que cresce, com relativa lentidão, a procura dos artigos existentes, só excepcionalmente surgem novos artigos ou novas variedades (...) A segunda diferença essencial está em que, nos grandes centros industriais, a absorção de mão-de-obra proveniente da produção primária e de outras atividades expelentes avançou de maneira considerável, e a proporção de população ativa que ficou nessas atividades é relativamente pequena. (PREBISCH, 1964, p. 101)

Como já citado, a estreita base exportável de produtos primários era responsável pela geração da renda nacional, e as divisas oriundas das exportações propiciavam a importação de grande parte dos bens de consumo requeridos internamente. A baixa diversificação da pauta exportadora brasileira induzia a uma alta vulnerabilidade da economia ao setor externo, ou seja, em se apoiando no café como principal e majoritário componente exportável, ficava-se à mercê de crises externas, eventos climáticos, do nível de investimento nos cafezais e da superprodução ou eventuais quebras de safra.

Grande parcela da expectativa na obtenção de divisas externas para pagamento de importações de bens de consumo, intermediários e de capital, além da amortização e pagamento de juros, ambos referentes à dívida externa, estava depositada nessa incipiente diversificação exportadora, altamente suscetível a desequilíbrios de mercado. Embora fosse o maior exportador e produtor mundial de café, o Brasil não era *price-maker* exclusivo para tal *commodity*. Além da existência da oferta de outros produtores, como da Colômbia e de alguns países africanos, o preço do café variava com as alterações da conjuntura internacional - crises e guerras - e pelo descompasso no período de maturação do investimento no café – quatro anos do plantio à colheita comerciável.

Uma vez entendidas as relações declinantes dos termos de troca e a vulnerabilidade externa para uma economia baseada em uma estreita pauta de exportações – como no modelo agro-exportador brasileiro – é possível analisar melhor o estrangulamento externo, quais são suas consequências e o que pode

ser feito para tentar reverter a situação junto ao comércio exterior. As tentativas de reversão, ou de mera sustentação, serão vistas sucintamente na seção 1.3.

Como visto anteriormente, segundo as teses da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), os produtos agrícolas já possuem, de acordo com a estrutura de produção, inclinação à deterioração dos termos de troca. Isto já bastaria para que, *ceteris paribus*, a quantidade de divisas necessárias para importação desses bens, por parte dos países centrais, fosse decrescente no decorrer do tempo. Somando-se isso a eventuais guerras e crises que venham a diminuir a demanda pelos produtos agrícolas brasileiros no mercado externo, além do desencontro entre a maturação dos investimentos nos cafezais e a decisão de fazê-lo – levando à superprodução de café em contextos desfavoráveis -, chega-se à tendência de desequilíbrio no balanço de pagamentos. As divisas em moedas estrangeiras provenientes das exportações iam gradualmente diminuindo em proporção à quantidade de divisas necessárias para o pagamento das importações correntes. Traduz-se nessa dificuldade o tão recorrente estrangulamento externo. Com a adoção e avanço do novo modelo de desenvolvimento adotado a partir de 1930, o modelo de substituição de importações, ver-se-ão outras razões para o estrangulamento, oriundas da simples modificação qualitativa da pauta de importações, modificação esta imposta para dar continuidade à industrialização dos países periféricos.

O estrangulamento externo pode ser de dois tipos: absoluto ou relativo. O primeiro tipo advém de uma incapacidade absoluta para importar, ou seja, a capacidade decresce ou, no limite, se mantém constante, e está relacionado a choques de curto prazo como guerras e crises econômicas. No segundo tipo de estrangulamento, a capacidade para importar cresce, mas em um ritmo inferior ao crescimento das exportações. O motivo para tal é a deterioração gradual e cumulativa dos termos de troca, extremamente nociva no longo prazo, segundo Tavares (1983, p. 36).

A Tabela 4 evidencia as dificuldades brasileiras para importar no pós-crise de 1929, e a concomitante redução dessa atividade. Quanto à relação dos termos de troca, a queda, mesmo 10 anos após o *crash*, era de 55,4%, mantendo o ano

de 1928 como base. Já a capacidade para importar também foi consistentemente reduzida, mas em dimensão menor, com uma queda de 25,9%.

**Tabela 4:** Brasil: índices de preços e *quantum* para importações e exportações, relação de trocas e capacidade para importar (índices tipo Fisher, diretos, base móvel, 1928 = 100) – 1928/39

Anos	IMPORTAÇÃO		EXPORTAÇÃO		Relação de trocas	Capacidade para importar
	Índice de preços	Índice de quantum	Índice de preços	Índice de quantum		
1928	100	100	100	100	100	100
1929	96,3	100,9	94,3	104,9	97,9	102,7
1930	104,7	61,9	63,7	111	60,8	67,5
1931	122	43,5	68,5	120,4	56,1	67,5
1932	106	39,1	75,7	83,6	71,4	59,7
1933	104,8	56,6	67,2	104,7	64,1	67,1
1934	111,2	62	75,8	113,9	68,2	77,7
1935	151,2	71,1	78,1	125,9	51,7	65,1
1936	161	73,4	87	134,3	54	72,5
1937	167,2	88,3	91,9	130,1	55	71,6
1938	174,6	82,9	74,8	159,5	42,8	68,3
1939	176,4	77,1	78,6	166,1	44,6	74,1

Fonte: Malan *et alii* (1977, p. 18).

O que se depreende de tais indicadores não poderia ser diferente: entre 1928 e 1939, a redução do quantum importado foi de 22,9%, o aumento do índice de preços de importação foi de 76,4%, o aumento do quantum exportado ficou em 66,1% e o índice de preços de exportação apresentou queda de 21,4%. Portanto, o aumento do quantum das exportações foi acompanhado por um decréscimo de preço dos produtos exportáveis, majoritariamente agrícolas. Já as importações tiveram queda no decênio analisado, acompanhadas de um considerável aumento no índice de preços, evidenciando um estrangulamento absoluto.

### 1.3 Declínio do sistema agro-exportador: a necessidade de um novo modelo

Os choques de oferta (superproduções, quebras de safra) e os choques de demanda (instabilidades internacionais, mercado de crédito, guerras, *crash*) do café ditaram as políticas econômicas do governo brasileiro nas primeiras décadas do século XX.

Conforme a Tabela 5, é notável a grande instabilidade no preço da principal *commodity* brasileira, como de fato ocorreu com essa no mercado americano. Especial atenção para a queda no preço do café nos idos da Primeira Guerra Mundial, com a redução das transações comerciais internacionais e o conseqüente aumento dos estoques; e a posterior retomada do preço no findar do conflito, em virtude da demanda reprimida e da forte geada de 1918 que veio a quebrar a safra brasileira de café. Já em 1921, a queda de 45% no preço do café para os Estados Unidos reflete a superprodução cafeeira de 1920 e 1921 e um redirecionamento de capitais para a recuperação econômica da Europa. O *crash* da Bolsa de Nova York foi o golpe final para o modelo agro-exportador, reduzindo em 61,27% o preço do café brasileiro no EUA entre 1929 e 1933.

**Tabela 5:** Brasil: preços de importação do café nos Estados Unidos em *cents/libra-peso* – 1911/1940

ANO	PREÇO	VAR PREÇO (%)	ANO	PREÇO	VAR PREÇO (%)	ANO	PREÇO	VAR PREÇO (%)
1911	13,3	-	1921	10,7	-45,13	1931	10,1	-22,90
1912	13,8	3,76	1922	12,9	20,56	1932	9,1	-9,90
1913	11,1	-19,57	1923	13,5	4,65	1933	7,9	-13,19
1914	9,6	-13,51	1924	17,5	29,63	1934	8,8	11,39
1915	9,6	0	1925	22,3	27,43	1935	7,6	-13,64
1916	10,1	5,21	1926	21,6	-3,14	1936	7,7	1,32
1917	9	-10,89	1927	18,5	-14,35	1937	8,9	15,58
1918	14,1	56,67	1928	21,3	15,14	1938	6,9	-22,47
1919	19,5	38,30	1929	20,4	-4,23	1939	6,9	0,00
1920	19,5	0,00	1930	13,1	-35,78	1940	6,9	0,00

**Fonte:** Delfim Netto (1981, p. 347).

Em sendo o café a principal fonte de divisas para o balanço de pagamentos brasileiro, é natural a preocupação do governo com o desempenho das suas exportações. Além do mais, após o Convênio de Taubaté<sup>2</sup>, em 1906, cabia ao governo a receita proveniente das importações, e aos estados, cada qual com a sua respectiva, a receita das exportações. Ou seja, uma vez mais escassas as moedas estrangeiras dentro do Brasil, menor a capacidade para importar e menor a arrecadação tributária do Governo Federal. Também a partir do Convênio, medidas políticas de valorização do mercado cafeeiro realmente passaram a ser levadas em consideração. Entre as políticas de defesa do café podemos citar, rapidamente, as principais:

a) Desvalorização cambial: procura manter a renda obtida pela venda do café no mercado internacional quando o preço desse sofre redução, através da desvalorização da moeda nacional. Assim, quando feita a conversão da moeda estrangeira para a moeda nacional, mantêm-se artificialmente os ganhos do cafeicultor.

b) Política de valorização do café: as bases dessas políticas foram estabelecidas no Convênio de Taubaté e previam, segundo Furtado (2005, p. 187), as seguintes ações:

- O governo poderia intervir no mercado através da compra do excedente do café;
- As compras do excedente do café seriam feitas através de empréstimos externos;
- Os empréstimos externos seriam viabilizados pela cobrança de um imposto em ouro sobre a saca de café exportado, aproveitando-se assim da baixa elasticidade desse produto;

---

<sup>2</sup> Antônio Delfim Netto (1981, p. 64), sobre o Convênio de Taubaté: “Dá-se aquele nome a um documento firmado pelos Presidentes dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, em Taubaté, a 25 de fevereiro de 1906, no qual se articulava um convênio entre os Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo para o fim de valorizar o café, regular o seu comércio, promover o aumento de seu consumo e a criação da Caixa de Conversão, fixando o valor da moeda.”

- Os estados produtores de café deveriam de alguma forma inibir a plantação de novos cafezais, evitando episódios recorrentes de superprodução no longo prazo.

As políticas de intervenção na oferta de café como concebidas foram acionadas em três planos de valorização: em 1906 (quando do Convênio), na Primeira Guerra Mundial e, posteriormente, em 1921 (superprodução de 1920/1921 e queda na demanda americana). A partir de 1924, instaurou-se uma política de valorização contínua do café.

Embora as políticas de sustentação do mercado cafeeiro mantivessem, por multiplicador e manutenção do emprego, o funcionamento de um diverso leque de serviços e do sistema produtivo no curto prazo, elas também eram em parte nocivas para outros ramos da economia no longo prazo. Segundo Gremaud (2009, p. 338), a desvalorização cambial, por exemplo, induzia os produtores a manterem os investimentos nos cafezais em um contexto de excesso de oferta, ignorando os sinais de preço fornecidos pelo mercado. Além disso, o enfraquecimento da moeda nacional encarecia os produtos importados, que eram de suma importância para o mercado consumidor interno, levando à inflação. De acordo com Furtado, a desvalorização cambial incorria em uma socialização das perdas, uma vez que mantinha a renda cafeeira às custas de toda a população. Assim, para Furtado:

O processo de correção do desequilíbrio externo significava, em última instância, uma transferência de renda daqueles que pagavam as importações para aqueles que vendiam as exportações. Como as importações eram pagas pela coletividade em seu conjunto, os empresários exportadores estavam na realidade logrando socializar as perdas que os mecanismos econômicos tendiam a concentrar em seus lucros. (FURTADO, 2005, p. 172)

O *crash* da bolsa de valores de Nova York, na quinta-feira negra de 24 de outubro de 1929, apenas evidenciou de maneira mais aguda o descompasso

existente entre a produção nacional de café e a quantidade que poderia ser demandada no mercado internacional: as safras brasileiras do café chegaram a 21 milhões de sacas, e o consumo mundial foi de 22 milhões. Safra essa que, na verdade, era referente ao plantio ocorrido há dois anos atrás. Em 1930, a colheita nacional do “ouro negro” apresentou novamente superprodução, e a economia mundial enfrentava uma crise sem proporções. O governo novamente desvalorizou o câmbio e comprou estoques de café, medidas meramente paliativas para a gravidade da “doença”.

A dinâmica da economia brasileira já não poderia mais se basear nas exportações do café, pelo menos não na mesma proporção que se apoiara durante a República Velha. O contexto de crise do crédito e do comércio internacional exigiu re-orientações urgentes na política produtiva brasileira, requereu um novo modelo de desenvolvimento.

## **CAPÍTULO 2 – O PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES BRASILEIRO E AS ALTERAÇÕES NA PAUTA DE IMPORTAÇÕES**

### **2.1 Processo de Substituição de Importações: modelo de desenvolvimento**

O Processo de Substituição de Importações, que a partir desse momento será denominado por vezes PSI, é o modelo de desenvolvimento identificado nas economias latino-americanas agro-exportadoras principalmente a partir de 1930 pelos economistas da CEPAL. Nesta seção 2.1 será abordado o modelo em si, virtualmente de aplicação genérica a qualquer economia que se encaixe nos parâmetros básicos de uma economia periférica. Posteriormente, na seção 2.2, o modelo será focado ao caso brasileiro.<sup>3</sup>

Economia periférica, primário ou agrário-exportadora, voltada “para fora”, dependente, subdesenvolvida e sem dinamicidade interna. Para transmutar uma nação com esse estereótipo em outra que, gradativamente, desenvolva uma estrutura industrial e dinâmica, são necessários choques que tornem viáveis tais alterações. Assim, a crise internacional dos anos 30 do século XX é ponto fulcral para o início do PSI. As economias periféricas voltadas “para fora”, ou seja, aquelas cuja renda e o produto são determinados em sua maioria pelas exportações de uma estreita base de produtos primários, foram atingidas em cheio pela queda na demanda dos países centrais durante a crise, incorrendo na diminuição das receitas de exportações. Segundo Tavares (1983, p. 63), houve uma queda de 50% na capacidade para importar dos países periféricos na América Latina, capacidade esta que não voltou ao normal no pós-crise.

---

<sup>3</sup> O estudo a seguir acerca do PSI brasileiro basear-se-á principalmente em Tavares (1983), Auge e declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil, artigo presente no livro **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro**, publicado pela primeira vez em 1972.

Assim, face ao estrangulamento externo, os governos foram obrigados a tomar medidas de proteção para com suas economias: desvalorização cambial, compra de estoques excedentes dos produtos agrários e controle das importações. As três medidas citadas conduzem a economia, talvez não como objetivo principal num primeiro momento, para um novo direcionamento do setor produtivo. A desvalorização cambial, ao mesmo tempo em que mantinha parte da renda dos setores exportadores, também inflacionava os preços dos produtos importados. À medida que as divisas externas tornavam-se cada vez mais escassas, menor era a capacidade de importação. Cria-se, então, uma oportunidade de aprimoramento e expansão do parque industrial doméstico, via demanda “reprimida” da população nacional frente aos saudosos produtos importados.

Os investimentos necessários para a reativação da estrutura produtiva foram possíveis devido à política monetária expansionista feita pelos governos a fim de custear as políticas de sustentação citadas anteriormente, já que a arrecadação federal diminuía com a crise, o mercado creditício internacional estava em colapso e a desvalorização cambial aumentava os custos com a amortização da dívida externa. Assim, o aumento da oferta de moeda levou a uma queda na taxa de juros, induzindo a aumentos nos investimentos e na demanda agregada, como mostra, por exemplo, o modelo IS-LM.

O controle das importações também colaborou para a produção voltada “para dentro”, uma vez que a renda cafeeira estava em parte sustentada, e o “bloqueio” aos itens importados criava uma lacuna na oferta interna que poderia ser preenchida pela crescente parcela burguesa capitalista dos centros urbanos.

O efervescer dessa casta capitalista trazia consigo uma nova classe de trabalhadores, uma nova concepção de consumo, aceleração na urbanização e, principalmente, importantes alterações nas variáveis dinâmicas da economia. O comércio primário-exportador, motor dos países subdesenvolvidos, repassou a responsabilidade da geração da renda nacional à produção interna, e o investimento passou a ser uma variável endógena.

Embora a dinâmica agora repouse sobre a atividade interna, a dependência do setor externo continua. É ele quem possibilitará, com a entrada de divisas, a compra de bens de capital e intermediários necessários para a diversificação da indústria nacional, mas também será o responsável por trazer novos motivos de estrangulamento contra o processo de industrialização, exigindo desse constantes desafios e rearranjos quanto às importações produtivas. Portanto, as economias periféricas aumentam qualitativamente a dependência da pauta de importações, muito embora esta tenha a sua natureza quantitativa progressivamente diminuída.

Antes da conceituação sobre o que de fato é o PSI, faz-se necessário a introdução de dois conceitos característicos do processo: o caráter “parcial” e o caráter “fechado”. O primeiro condiz ao restrito foco de atuação das transformações, concentrado nas atividades urbanas e industriais. A estrutura agrário-exportadora de pouco valor agregado e de baixo dinamismo não sofrera profundas modificações, fazendo surgir uma nova dicotomia. Se antes tínhamos as discrepâncias do dito “centro *versus* periferia”, agora também podemos citar o enclave “urbano *versus* rural”. O segundo conceito, do caráter “fechado” do processo, significa que toda essa reestruturação econômica é tecida nos mercados internos, na produção destinada à oferta interna, pouco afetando a posição exportadora. Para tal faz-se necessário o manto protetor do mercado contra a concorrência vinda de outros países. Assim, por Tavares:

Na realidade, o termo “substituição de importações”, adotado para designar o novo processo de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, é pouco feliz porque dá a impressão de que consiste em uma operação simples e limitada de retirar ou diminuir componentes da pauta de importações para substituí-los por produtos nacionais. Uma extensão deste critério simplista poderia levar a crer que o objetivo “natural” seria eliminar todas as importações, isto é, alcançar a autarcia. Nada está tão longe da realidade, porém, quanto a esse *desideratum*. Em primeiro lugar, porque o processo de substituição não visa diminuir o quantum de importação global; essa diminuição, quando ocorre, é imposta pelas restrições do setor externo e não desejada. Dessas restrições (absolutas e relativas) decorre a necessidade de produzir internamente alguns bens que antes se importavam. Por outro lado, no lugar desses bens substituídos aparecem outros e à medida que o processo avança isso acarreta um aumento da

demanda derivada por importações (de produtos intermediários e de bens de capital) que pode resultar numa maior dependência do exterior, em comparação com as primeiras fases do processo de substituição. (TAVARES, 1983, p. 38)

Outra conceituação importante é a de Fonseca:

Convém salientar, portanto, que se entende por substituição de importações simplesmente o fato de o país começar a produzir internamente o que antes importava, o que ocorrera no Brasil com certa expressão na República Velha. O que usualmente se denomina PSI, todavia, significa mais que isso: que a liderança do crescimento econômico repouse no setor industrial, que este seja responsável pela dinâmica da economia, ou seja, que crescentemente seja responsável pela determinação dos níveis de renda e de emprego. (FONSECA, 2003, p. 249)

Uma vez iniciado o PSI, altera-se a forma pela qual se dá a dependência externa. Para que haja produção voltada para o mercado interno e, antes disso, para que se viabilize a produção de nova e diversa gama de produtos, deve-se dispor dos “instrumentos” necessários, ou seja, deve haver um parque fabril nacional capaz de substituir, gradualmente, as importações. Inicialmente é utilizada a capacidade industrial ociosa já existente no país, em sua grande maioria voltada para os bens de consumo não-duráveis.

Entretanto, essa capacidade ociosa tende a se esgotar no médio prazo, uma vez que agora a demanda por produtos importados está reduzida em função de seu alto preço – desvalorização cambial – ou bem como por outras formas de intervenção governamental como taxas múltiplas de câmbio, controle de câmbio e modificação das tarifas aduaneiras. Reside aqui a nova dependência da periferia junto às economias centrais: a necessidade de importação de bens de capital e bens intermediários para a diversificação e o aumento do parque fabril nacional.

O desenvolvimento da dinâmica interna acelera os investimentos no setor industrial e sinaliza aos capitalistas, também estrangeiros, a capacidade de crescimento desse. A evolução da produção requer, por demanda derivada, novos bens de capital e intermediários ainda não ofertados no âmbito nacional.

Entretanto, a economia feita com a substituição de determinado bem é menor que o custo que se impõe para o avanço da matriz produtiva, ou seja, os custos para novas substituições são cada vez maiores, uma vez que a complexidade tecnológica também cresce. Assim, o esforço exigido a cada nova etapa de substituição é maior, e a compressão na quantidade de alguns produtos da pauta de importações torna-se cada vez mais difícil. O estrangulamento externo para com as divisas é constante, tornando a decisão do próximo setor a ser substituído uma escolha que pode decretar o fim do processo através de um estrangulamento absoluto, por exemplo.

O avanço das substituições não pode se dar como uma sequência entre os setores menos requerentes de capital para, apenas no fim do processo, atingir aqueles bens com maior intensidade e complexidade de capital – muito embora esse pareça ser o caminho natural. Caso, durante o processo, as substituições a serem realizadas sejam em sua absoluta maioria altamente intensivas em capital, será praticamente impossível sobrepujar o estrangulamento resultante dessa sobreposição. Em cada período de tempo, determinado setor poderá receber maior “ênfase substitutivo”, mas, concomitantemente, outros setores estarão em transformação. Em linguagem cepalina, evitar-se-á assim a rigidez excessiva da pauta de importações. Para melhor elucidação, segue Tavares:

Resumindo, podemos concluir que, nas condições do modelo de substituição de importações, é praticamente impossível que o processo de industrialização se dê da base para o vértice da pirâmide produtiva, isto é, partindo dos bens de consumo menos elaborados e progredindo lentamente até atingir os bens de capital. É necessário – para usar uma linguagem figurada – que o edifício seja construído em vários andares simultaneamente, mudando apenas o grau de concentração em cada um deles de período para período. (TAVARES, 1983, p. 46)

Tavares identificou três períodos com enfoques distintos quanto à escolha na substituição de importações na América Latina. O primeiro é consequência direta de um grande choque (tal como a crise de 30) na cultura exportável, incorrendo em forte estrangulamento e substituição principalmente de bens não-

duráveis e de consumo final. O segundo período é caracterizado por uma maior autonomia da economia interna e seu crescimento mais consistente. Consequentemente, a demanda por importações aumenta, mas agora o estrangulamento é considerado relativo – fruto em parte pela melhora das relações de troca advindas do progresso econômico. São substituídos essencialmente os bens de consumo duráveis. Já no terceiro e último período, o enfoque substitutivo volta-se, teoricamente, aos bens intensivos em capital e bens intermediários. Entretanto, esta última parte é permeada de dificuldades, devido à rigidez da pauta e a quantidade de divisas necessárias para a estruturação de um moderno parque fabril. Segundo a autora, na América Latina, apenas México e Brasil puderam manter o processo em sua terceira fase a uma velocidade adequada.

Portanto, a necessidade do planejamento por parte do ente governamental, através de políticas de sustentação ou mesmo pelo investimento direto produtivo, ou ainda por parte do empresário capitalista, faz-se cada vez mais vital para a continuidade do desenvolvimento econômico. Cada nova decisão de substituição significa uma alteração na demanda derivada por importações, assim como também é o elo de encadeamento com o próximo setor a ser substituído.

Uma vez iniciado o estudo do processo de substituição de importações como modelo e do entendimento da sua dinâmica, passar-se-á à análise do contexto brasileiro, principalmente no que tange às alterações da pauta de importações, seguindo periodização explanada a seguir.

## **2.2 Processo de Substituição de Importações: o caso brasileiro**

A análise do Processo de Substituição de Importações, com a passagem do centro dinâmico para a economia interna, exige um exame do setor externo. O estopim, a continuidade, os mecanismos e a desaceleração do processo estão

todos condicionados ao balanço de pagamentos, à disponibilidade de divisas estrangeiras, a crises cambiais e a relações dos termos de troca, entre outros. Gradativamente, à medida que o avanço do processo leva a produção nacional a estágios mais avançados e à formação de um completo parque industrial, essa dependência, por que não, absoluta, passa a diminuir.

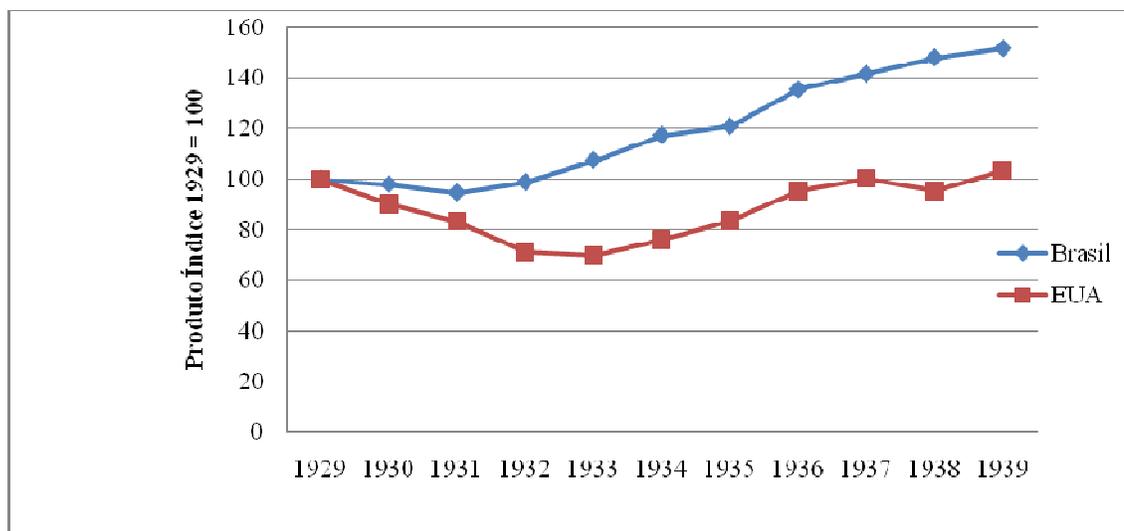
Para tal análise, far-se-á, nesta seção, uma interpretação sucinta do início do PSI brasileiro e, nas seções seguintes, far-se-ão análises individuais para cada período de governo de 1930 até os idos de 1955. Faz-se necessário atentar para o uso de tabelas de diferentes autores, porventura com diferenças quantitativas, mesmo que para períodos iguais. Todavia, para fins de comparação, são elementos essenciais para o entendimento do processo.

Pode-se definir a crise da década de 1930 como o ponto de inflexão da trajetória econômica brasileira. Mediante a brusca deterioração da capacidade para importar – haja vista a queda do preço do café (principal fonte de divisas estrangeiras), suas supersafras em 1929 e 1930 e a redução do crédito internacional e da transação de capitais autônomos – abriu-se espaço para a demanda interna de produtos nacionais. Esse estrangulamento da pauta de importações impediu, por vezes de maneira absoluta, a compra de produtos estrangeiros não-essenciais, direcionando as escassas divisas para a tentativa de pagamento da dívida externa e para a aquisição de produtos essenciais, tais como alguns bens intermediários e de capital, já em quantum diminuto.

A desvalorização do mil-réis frente ao dólar chegou a 55% entre 1930 e 1931, incorrendo principalmente no encarecimento das importações, uma vez que as exportações já estavam bastante debilitadas com a crise mundial para mostrarem alguma melhora, e, de alguma forma, na proteção do setor cafeeiro. Importante frisar a queda na arrecadação fiscal resultante do recuo das importações brasileiras, impelindo o governo a lançar mão de políticas monetárias expansionistas para cobrir parte do orçamento e da amortização da dívida externa. Com isso, a conseqüente queda nos juros e a ociosa demanda interna antes atendida por produtos importados levaram o setor industrial a investir, reativar máquinas paradas, diversificar a produção e, progressivamente, dar características endogênicas ao crescimento econômico.

Mesmo frente a uma crise mundial relativamente grave e generalizada, o Brasil conseguiu se recuperar relativamente mais rápido frente a outros países, como ilustra Gremaud (2009, p. 349) em uma comparação da evolução da estimativa do produto em termos reais no Brasil e nos Estados Unidos. Segundo esse mesmo autor, isto seria consequência das medidas heterodoxas aplicadas pelo governo brasileiro, de duas ordens, quais sejam a política de “manutenção da renda”, via defesa do setor cafeeiro, e a política de “deslocamento da demanda”, via defesa da indústria nacional.

**Gráfico 1:** Brasil: evolução do produto real na década de 30 – 1929/1939



**Fonte:** Gremaud *et alii* (2009, p. 349).

Segundo Tavares (1983, p. 59), o Brasil atingiu um grau de diversificação industrial e taxas de crescimento bem maiores do que quase todos os outros países da América Latina durante o processo, principalmente devido a algumas condições internas existentes no início do PSI e a condições externas que vieram a se confirmar no período do pós-Segunda Guerra Mundial. Quanto aos fatores internos, Tavares cita o mercado interno consumidor e produtor relativamente

difundido, principalmente devido a algum efeito difusor do setor exportador brasileiro. Seguem-se um processo de urbanização e o desenvolvimento de certas indústrias tradicionais, tais como de alimentos, bebidas, mobiliário e roupas. Portanto, já haveria uma capacidade industrial instalada, embora ainda incipiente. Pode-se citar também a passagem de alguns produtores de café para o setor industrial, por este fazer vislumbrar melhores oportunidades de lucro. As condições favoráveis quanto ao setor externo no pós-guerra resumem-se a uma melhor capacidade para importar em comparação aos outros países latinos, em grande parte devido às evoluções da indústria e a “maior possibilidade de escolha” sobre o que importar em função do parque industrial brasileiro ser mais diversificado.

Nas próximas seções, periodizadas de acordo com os quatro governos republicanos no período de análise, serão estudadas as políticas econômicas adotadas, o contexto externo e a transformação da pauta de importações. Procurar-se-á identificar o modelo de substituição de importações no caso empírico do desenvolvimento brasileiro durante os referidos 25 anos.

## **2.2.1 Primeiro Governo Vargas e a pauta de importações brasileira (1930 - 1945)**

Optou-se por subdividir esta seção em duas partes, tendo como marco divisório o início da Segunda Guerra Mundial, de forma a melhor apresentar o longo período de quinze anos do Primeiro Governo Vargas.

### **2.2.1.1 Pré-Segunda Guerra Mundial**

Não é objetivo deste trabalho analisar os meandros políticos da insurgência que levou Getúlio Dornelles Vargas ao poder em 3 de novembro de 1930, senão

citar que este episódio foi fruto da derrota de sua chapa, a Aliança Liberal, para o então candidato situacionista, o paulista Júlio Prestes.

Quando da posse de Vargas, a crise de 1929 já estava em curso, afligindo a todos os atores do comércio internacional. Portanto, com o Brasil não poderia ser diferente. Nos primeiros anos da década de trinta, conforme a já apresentada Tabela 4, a capacidade para importar sofreu uma queda de 40,3% entre os anos de 1928 e 1932, e de 31,7% no decênio com início em 1928. O índice de preços das exportações também apresentou queda, de 31,5%, entre 1928 e 1931, e de 25,2% no mesmo decênio referido anteriormente. Já o índice de preços das importações apontou alta de 22% entre 1928 e 1931, e com alta ainda maior no mesmo período de 10 anos: 74,6% em relação aos preços de importação praticados em 1928. Como também evidenciado pela Tabela 5, o preço do café brasileiro no mercado norte-americano apresentou queda de 35,78% em 1930 e de 22,90% em 1931, além de uma queda de 67,6% entre 1928 e 1938. O saldo em conta corrente, em 1930, ficou negativo em US\$ 49,5 milhões, e o balanço de pagamentos teve déficit de US\$ 116 milhões.

Portanto, fica claro o estrangulamento externo com o qual o governo estava deparado. A depreciação do mil-réis de 50% entre 1930 e 1931 e a queda no fluxo de capitais levaram à moratória da dívida externa. Osvaldo Aranha, Ministro da Fazenda, agiu decretando o monopólio cambial em setembro de 1931: o Banco do Brasil seria o responsável pelas operações cambiais, devendo a ele serem vendidas as divisas obtidas com as exportações e a ele cabendo a oferta de câmbio. Esta oferta seguiria discriminações de acordo com a importância da finalidade, como, por exemplo, compras oficiais e pagamento do serviço da dívida pública (mais importantes e com maior prioridade), importações essenciais e, por último e menos prioritárias, outras remessas tais como lucros, atrasados comerciais, entre outros.

Os efeitos da desaceleração econômica foram sentidos de forma mais aguda no setor de bens de consumo, estes com maior elasticidade-renda, compreendendo produtos como vestuário, calçados e bebidas. Entretanto, o setor têxtil sobressaiu-se como ponto positivo nesse conturbado contexto,

aproveitando-se das restrições ao setor externo impostas pelo novo regime cambial e recebendo aporte de demanda por parte do consumidor nacional.

Além da política cambial – que, diga-se de passagem, foi frequentemente utilizada pelos governos analisados - foram tomadas outras medidas que, gradativamente, deram um caráter industrializante neste primeiro período Vargas. Dentre elas, o intervencionismo no mercado cafeeiro. Este se deu não só pela sustentação da renda via defesa do setor, como também pelo desestímulo ao aumento da produção de café. Quanto às políticas de sustentação, podemos elencar a compra e posterior queima de estoques e a defesa do preço mínimo nos mercados internacionais, ambas incorrendo em déficit público ou em alguma outra contrapartida do governo – política keynesiana mesmo antes de sua formulação na “Teoria Geral”, conforme Furtado (2005, p. 200). Por Delfim Netto (1981, p. 151), “A destruição, iniciada em junho de 1931 e terminada em julho de 1944, eliminou nada menos do que 78,2 milhões de sacas de café, ou seja, uma quantidade equivalente a três vezes o consumo mundial num ano”. Com a renda de todo um setor cafeeiro parcialmente mantida, sua demanda também o era. Esta, num contexto de restrição e aumento no preço das importações, tinha seu poder de compra direcionado para os produtos nacionais, encorajando o crescimento e desenvolvimento da industrialização. Já as políticas de desestímulo ao aumento da plantação do café eram dadas pela taxaço da saca exportada (chegando a 15 *shillings* por saca) e pela taxaço de 1 mil-réis por cada novo pé de café plantado. Estas receitas eram reorientadas para cobrir, em parte, os gastos com a compra de estoques e amortizar empréstimos tomados em prol da sustentação cafeeira. Além do mais, em 1933, através do programa de Reajustamento Econômico, os cafeicultores obtiveram abono de metade das dívidas contratadas e ganharam mais 10 anos para saldar as restantes, devolvendo poder de investimento aos plantadores, que em parte se voltaram para a cultura do algodão. A Tabela 6 evidencia o aumento da posição relativa do algodão na pauta agrícola brasileira entre os anos de 1925 e 1943, passando de 5,9% de participação do valor total da produção agrícola para 21,6%, e a concomitante queda gradual na importância do café. Aumentos importantes também tiveram as culturas do arroz e da cana-de-açúcar.

**Tabela 6:** Brasil: valor da produção agrícola segundo as principais culturas - 1925/1943

Produtos	Percentagens Médias dos Períodos		
	1925/29	1932/36	1939/43
Algodão (em caroço)	5,9	14	21,6
Arroz	5,2	6,7	11
Cacau	1,4	1,8	2,2
Café	48	29,5	16,1
Cana-de-açúcar	3,5	5,7	7,5
Feijão	5,4	3,8	5,5
Fumo	2,9	2,6	2,2
Mandioca	4,7	6,8	7
Milho	16,3	15,9	16
Trigo	0,9	0,8	1,3
Outros	5,8	12,4	9,6
Total	100	100	100

**Fonte:** Villela e Suzigan (1973, p. 189).

Acompanhando o crescente ritmo do processo de urbanização, Vargas instituiu, já em 1930, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Saudado na época como o “ministério da revolução” por Lindolfo Collor, então ministro da estreante pasta, o órgão ocuparia a função do Ministério da Agricultura quanto às relações de trabalho. Collor regulamentou a jornada de trabalho, mediou conflitos e interveio perante o trabalho de menores de idade. Salgado Filho, sucessor na pasta do Trabalho em 1933, introduziu a carteira de trabalho e o Instituto de Aposentadorias e Pensões.

Cita-se também a restrição à importação de parte dos bens de capital entre 1931 e 1937, possibilitando maior grau de manobra para com a disponibilidade de divisas e funcionando como mecanismo de proteção àquelas indústrias já instaladas e com capacidade ociosa de produção.

Assim, a defesa de parte da renda do setor cafeeiro, os esforços pró-industrializantes por parte do governo e os controles cambiais, favoreceram a rápida recuperação da economia brasileira no pós-crise. Em 1932, o produto já apresentava crescimento de 4,3% em relação ao ano anterior (onde o PIB havia sofrido queda de 3,3%), e crescimentos de 8,9% e 9,2% foram verificados em 1933 e 1934, respectivamente. A partir de 1933, verifica-se um consistente

crescimento da indústria nacional substitutiva de importações, como pode ser visto na Tabela 7.

Expressivos crescimentos anuais da produção são apresentados nas indústrias de minerais-não metálicos, metalúrgica, papel e papelão, têxtil e calçados, todos com considerável redução ou com baixo crescimento do respectivo quantum importado.

**Tabela 7:** Brasil: taxas anuais de crescimento da produção industrial e do quantum das importações por gênero de indústrias – 1933/1939

	<b>Produção industrial 1933/39 (%)</b>	<b>Importações (quantum) 1933/1939 (%)</b>
<b>A. Extrativa mineral</b>	<b>8,1</b>	<b>3,8</b>
<b>B. Indústria de transformação</b>	<b>11,3</b>	<b>-</b>
Minerais não-metálicos	19,9	-4,3
Metalurgia	20,6	3,6
Mecânica	-	10,5
Material elétrico	-	3,7
Material de transporte	-	9,1
Papel e papelão	22	4,1
Química	-	3,1
Produtos farmacêuticos	-	-1,1
Têxtil	11,2	-6,6
Vestuário e calçados	9,8	-4,9
Alimentares	1,9	-4,7
Bebidas	8,4	1,8
Editorial e gráfica	-	-3,8
Diversas	-	-7

**Fonte:** Villela e Suzigan (1973, p. 214).

Entre 1934 e 1937, a política cambial foi novamente alterada, passando os bancos a vender obrigatoriamente 35% das divisas cambiais para o Banco do Brasil pela taxa oficial, enquanto que os 65% restantes poderiam ser comercializados no mercado, além dos cambiais oriundos das exportações estarem livres do repasse compulsório ao Banco do Brasil (exceto do café). Essa política mais liberal suplantou as prioridades cambiais de acordo com os critérios de essencialidade, utilizados a partir do monopólio cambial de 1931. Os efeitos práticos dessas medidas reproduziram-se no aumento em 20% das exportações entre 1935 e 1936, enquanto as importações permaneceram estáveis. A taxa de câmbio no mercado livre chegou a custar 46,21% a mais que a taxa oficial em 1935, tornando demasiadamente onerosas as importações. Apesar das dificuldades cambiais do balanço de pagamentos, a economia cresceu 6,5% ao ano entre 1934 e 1937.

Podem ser consideradas expansionistas as políticas monetárias e creditícias: o crescimento da base monetária foi consistente entre 1931 e 1937, com uma taxa média de 7% ao ano (posteriormente, entre 1941 e 1946, com a reforma monetária, a expansão seria ainda maior, com crescimento médio de 26% ao ano); o crédito ao setor industrial foi crescente no decorrer do governo Vargas, conforme a Tabela 8, e ganhou maior impulso com a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, forte instrumento de desenvolvimento e fomento, em 1937. Entre 1938 e 1945, o crédito desta carteira aumentou em 772%, fornecendo às indústrias créditos de médio e longo prazos para compra de máquinas.

**Tabela 8:** Brasil: Banco do Brasil, empréstimos industriais (preços correntes) – 1935/1945

Anos	Total (Cr\$ 1.000)	Empréstimos ao setor privado (%)*	Carteira Agrícola e Industrial (Cr\$ 1.000)
1935	159**	19,7	-
1936	139**	17,9	-
1937	110	15,6	-
1938	141	15,8	18
1939	242	19,6	59
1940	292	17,2	54
1941	362	15,2	237
1942	424	14,7	147
1943	676	20,5	236
1944	1317	21,6	142
1945	1377	15,6	157

**Fonte:** Villela e Suzigan (1973, p. 353). \* Percentagem do total dos empréstimos ao setor privado, que segundo a classificação usada, abrange os seguintes subsetores: (agricultura, ind. florestal, mineração, indústria manufatureira, indústria da construção, indústria dos transportes, comércio, diversas). \*\* Inclui indústria de construção.

As políticas desenvolvimentistas de Getúlio Vargas tiveram continuidade com o advento do Estado Novo, em 10 de novembro de 1937. Segundo Fonseca,

Se a luta pelo desenvolvimento econômico exigia a colaboração de todos, unindo a nação em um só corpo, como sugere o corporativismo defendido por Vargas, caberia ao Estado coordenar e disciplinar todos os esforços nesse sentido: o desenvolvimento não adviria do livre jogo de mercado, pelo que se fazia imprescindível atacar vários problemas simultaneamente e de maneira concatenada, algo só possível com planejamento(...) (FONSECA, 1989, p. 258)

A nova legislação vigente, o fechamento das casas legislativas em todo território nacional e a anuência dos setores militares, agrários e industriais permitiram uma série de reformas, com novas instituições reguladoras e inovações nas relações entre trabalho e capital. Em 1938. foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão responsável pela capacitação dos servidores através do ingresso por concurso público e pela

burocracia de toda máquina federal. Nesse mesmo ano, também foi instituído o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), vinculado ao trato de estatísticas sociais, econômicas e de geociências. O ano de 1940 é caracterizado pela criação da estatal Fábrica Nacional de Motores (FNM), fabricante de motores para aviação, caminhões e tratores. No ano seguinte, um marco para a indústria de base brasileira: foi concebida a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), estatal instalada em Volta Redonda. Seguiram-se, nos anos subsequentes, outras medidas, como a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem (SENAI), da Companhia Vale do Rio Doce, da Companhia Nacional de Álcalis, do Serviço Social da Indústria (SESI), da Comissão de Planejamento Econômico e, em 1945, da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC). A respeito da SUMOC, esta foi a responsável pela política monetária brasileira até a criação do Banco Central do Brasil, em 1965.

Após um legítimo *boom* nas importações, com aumento de 40% entre 1936 e 1937, o governo foi obrigado a alterar a sua política cambial. As divisas cambiais haviam se tornado escassas, inferindo em estrangulamento externo e suspensão do pagamento da dívida externa. Assim, voltou-se para algo parecido com o que fora praticado entre 1931 e 1934: monopólio cambial pelo governo, taxa de câmbio única desvalorizada e controle das importações através de licenciamento.

Já em 1939 a política cambial viria a ser modificada novamente, adotando um tom liberal e satisfazendo os norte-americanos, em razão do descontentamento dos credores externos e também pela tensão política resultante da crescente relação econômica entre Brasil e Alemanha através do comércio de compensação<sup>4</sup>. As bases da nova política foram definidas quando da visita da “Missão Aranha”<sup>5</sup> aos Estados Unidos: 70% das divisas cambiais oriundas das exportações seriam negociadas no mercado livre e teriam como destino único a aquisição de importações. O pagamento da dívida externa seria realizado com o uso dos outros 30%, que deveriam ser vendidos ao Banco

---

<sup>4</sup> Os acordos de compensação previam a exportação de produtos brasileiros tais como algodão, café, laranja, couro, tabaco e carne enlatada, em troca de produtos manufaturados alemães.

<sup>5</sup> Viagem da equipe econômica brasileira, liderada por Oswaldo Aranha, aos Estados Unidos, onde firmou-se a retomada do pagamento da dívida externa e a promoção da liberalização cambial.

Central a uma taxa oficial de câmbio. Havia ainda uma terceira taxa de câmbio, a livre-especial, responsável por operações como remessas de lucros e dividendos de capitais estrangeiros.

Finalizando a década de 1930, podem-se observar os progressos feitos na estrutura da indústria nacional, indicando o caráter substitutivo de importações principalmente nos bens de consumo tradicionais, quais sejam, têxtil, vestuário e alimentares. Conforme a Tabela 9, a proporção de produtos importados sobre a oferta interna de têxteis passou de 13,7% em 1933 para 5,7% em 1939. No mesmo período, o setor cresceu 11% ao ano (Tabela 7), enquanto que as importações caíram 6,6% ao ano. Relação análoga viveu o gênero de vestuário e calçados, que apresentou aumento da produção industrial de 10% ao ano entre 1933 e 1939, de forma concomitante com a redução do quantum importado em 5% ao ano no período (Tabela 7). Em 1939, a participação dos produtos importados desse segmento no consumo nacional era de apenas 3,5% (Tabela 9), quase a metade do verificado no início do período. Esse baixo consumo de vestuário e calçados vindos do meio externo indica substituição muito avançada já no findar da década de 30. Para os bens de consumo não-duráveis, a substituição foi quase que completa.

Quanto ao setor de bens intermediários, os minerais não-metálicos apresentaram forte crescimento entre 1933 e 1939, de 20% ao ano, ao passo que o quantum importado decaiu a taxas anuais de 4,3% (Tabela 7). O aumento na participação dos não-metálicos na indústria nacional de foi de 53% entre 1919 e 1939 (Tabela 9), enquanto que a parcela de importados sobre o consumo interno passou de 40,5% em 1919 para 13,6% em 1939 (Tabela 9), caracterizando um efeito substitutivo em curso, com destaque para o cimento - deste, a indústria nacional pôde suprir, entre 1933 e 1939, 85% do consumo interno, segundo Villela e Suzigan (1973, p. 216). Já o setor metalúrgico apresentou um dos maiores crescimentos dentre os setores arrolados, de 20,6% ao ano (Tabela 7). O aumento da participação desse na estrutura de produção nacional foi de 100%, passando de 3,8%, em 1919, para 7,6%, em 1939 (Tabela 9). Enquanto isso, a oferta externa sobre a demanda interna também decaiu consideravelmente: de 64,2%, em 1919, para 41,4%, em 1939.

**Tabela 9:** Brasil: estrutura industrial e participação das importações na oferta segundo categorias de uso – 1919/1939

Categorias e gêneros industriais	%		Importações/oferta (%)	
	1919	1939	1919	1939
<b>BENS DE CONSUMO NÃO-DURÁVEIS</b>	<b>80,2</b>	<b>69,7</b>	-	-
Têxtil	24,4	22	13,7	5,7
Vestuário e calçados	7,3	4,8	6,2	3,5
Alimentos	32,9	23,6	11,5	2,8
Bebidas	5,4	4,3	23,8	8,5
Fumo	3,4	2,3	0,3	0
Editorial e gráfica	Nd	3,6	nd	4,2
Química	4,2	6,5	57	37,5
Couros e peles	0,2	0,2	32	7,7
Minerais não-metálicos	1,2	1	40,5	13,6
Diversas	1,2	1,2	53,4	40,5
<b>BENS DE CONSUMO DURÁVEIS</b>	<b>1,8</b>	<b>2,6</b>	-	-
Material elétrico	Nd	0,4	100	65,8
Material de transporte	Nd	nd	53,5	56,2
Mobiliário	1,8	2,1	2,2	0,8
<b>BENS INTERMEDIÁRIOS</b>	<b>16,5</b>	<b>22,9</b>	-	-
Metalúrgica	3,8	7,6	64,2	41,4
Minerais não-metálicos	2,8	4,3	40,5	13,6
Couros e peles	2	1,5	32	7,7
Química	0,8	4,2	57	38,7
Madeira	5,7	3,2	6,1	4,3
Papel	1,4	1,5	58,3	37,5
Borracha	Nd	0,4	70,7	40,7
Material elétrico	Nd	0,1	100	65,8
<b>BENS DE CAPITAL</b>	<b>1,5</b>	<b>4,9</b>	-	-
Mecânica	0,1	1,3	96,7	79,5
Material elétrico	Nd	0,3	100	65,8
Material de transporte	1,4	3,3	53,5	56,2
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>24,7</b>	<b>20,4</b>

**Fonte:** Malan *et alii* (1977, p. 281).

Pode-se considerar o setor metalúrgico como um dos que se verificou maior substituição, contribuindo muito para a diminuição da dependência brasileira no que tange às importações por se tratar de uma indústria de base. Segundo Villela e Suzigan (1973, p. 216), “a indústria nacional produziu 99% do

ferro-gusa consumido no país, dando origem à produção de lingotes de aço e representando 92,4% do consumo interno. Os lingotes, por sua vez, possibilitaram uma produção de laminados de aço da ordem de 19% do consumo interno.”

Iniciou-se também, de certa forma, um processo de aceleração na produção dos bens de capital. Estes perfaziam apenas 1,5% do valor adicionado do total industrial em 1919 e, 20 anos após, somavam quase 5%, valor importante para uma economia, há não muito tempo, essencialmente produtora de bens primários. Pelo fato de ainda representar um setor muito diminuto dentro do contexto industrial brasileiro, além do fato de as importações representarem grande parte do consumo interno desses em 1939, fica difícil concluir sobre o impacto da substituição interna desses bens, senão que eles representam o início de um longo processo para o setor.

Portanto, mesmo com sérias restrições resultantes da queda do poder de compra das exportações, a indústria de transformação brasileira cresceu 11,3% ao ano entre 1933 e 1939, dando início e poder de continuidade, por efeito *linkage* em toda estrutura industrial, ao processo de substituição de importações.

### **2.2.1.2 Durante a Segunda Guerra Mundial**

A Segunda Guerra Mundial trouxe novamente à tona as dificuldades que um episódio dessa monta pode causar às relações internacionais. Os esforços industriais dos países desenvolvidos voltaram-se para o fornecimento de material bélico e de suprimentos aos campos de batalha, ao passo que a exportação para os países em desenvolvimento foi reduzida. Durante o período de guerra, o Brasil aumentou em mais de 90% suas exportações, principalmente de manufaturas – tecidos de algodão e pneumáticos – para o Reino Unido e Estados Unidos, e de produtos industrializados para a América Latina e África do Sul. Somando-se isso à alta do preço do café, de mais de 50% entre 1941 e 1942, obteve-se uma

melhora nas relações de troca e consideráveis superávits na balança comercial, uma vez que as importações sofreram com a instabilidade, seja devido à oferta ou mesmo pela dificuldade do transporte marítimo.

Essas dificuldades impuseram restrições à importação de bens de capital e matérias-primas para a continuidade da consistente evolução fabril vista na década de trinta. O crescimento do produto nacional bruto, de 5% entre 1933 e 1939, caiu para 3,6% no período entre 1940 e 1945. Villela e Suzigan (1973, p. 219) creditam a desaceleração desse percentual, principalmente, à redução da taxa de crescimento da produção industrial, que registrou apenas metade daquela observada no período anterior.

O fato é que esse “estrangulamento” proporcionou ao Brasil, em sendo o ato beligerante um “choque adverso”, a possibilidade de forçar o processo de substituição de importações em condições talvez favoráveis, uma vez que a concorrência externa estava debilitada. Entretanto, o problema seguinte se resumiu à dificuldade na importação de bens de capital e intermediários para o aumento da produção industrial e para os avanços em tecnologia, obrigando o setor a fazer maior uso da capacidade produtiva já instalada.

De acordo com a Tabela 10, grande parte dos gêneros da indústria de transformação observou taxas de crescimento anuais menores que as observadas na década anterior. Entretanto, minerais não-metálicos, principalmente cimento, e a indústria metalúrgica, apresentaram, novamente, taxas de crescimento acima da média. À borracha coube papel de destaque, atingindo crescimento médio de 30% entre 1939 e 1945. Para o setor têxtil, o crescimento da produção foi de 6,2% no período, mas coube a ele outro destaque: chegou a representar 20% da pauta de exportações brasileira durante a Segunda Guerra Mundial, principalmente àqueles países participantes do conflito – em especial para os Estados Unidos e para a Grã-Bretanha – mesmo que possuísse alto custo de produção em comparação com as nações desenvolvidas.

**Tabela 10:** Brasil: taxas anuais de crescimento da produção industrial – 1939/1945

<b>Gêneros</b>	<b>1939-1945 (%)</b>
<b>Indústrias extrativas</b>	<b>3,7</b>
<b>Indústrias de transformação</b>	<b>5,2</b>
Minerais não-metálicos	14,1
Metalúrgica	9,1
Material de transporte	-11
Papel	4,1
Borracha	30
Couros e peles	-2,5
Óleos e graxas vegetais	6,7
Têxtil	6,2
Calçados	7,8
Produtos alimentares	0,9
Bebidas e fumo	7,6
Editorial e gráfica	2,3
Construção civil	4,8
Energia elétrica	7,4
<b>Total</b>	<b>5,4</b>

**Fonte:** Villela e Suzigan (1973, p. 230).

A pauta de importações do final do governo Vargas, representada na participação relativa destas na oferta nacional, vista na Tabela 11, pode conduzir a algumas conclusões acerca dos quinze anos analisados no período. Aos setores têxtil e de alimentos coube a substituição quase que total de importações, correspondendo os índices de participação a valores muito baixos em 1945, de 0,8% e 3,1%, respectivamente. Com participação dos importados de 7,3% no consumo nacional, o gênero de bebidas também ficou muito próximo da plena substituição nacional, vindo de 23,8% em 1919. Ao grupo da indústria de transformação, por diversas vezes citados, minerais não-metálicos e metalúrgica, a evolução da indústria nacional foi positiva, assim como os setores de material elétrico e mecânica também o fizeram, sendo todos estes produtos essenciais para a dinamicidade e continuidade da industrialização interna.

**Tabela 11:** Brasil: participação relativa das importações na oferta respectiva segundo gêneros industriais – 1919/1945

Gêneros	Importações/oferta (%)		
	1919	1939	1945
Minerais não-metálicos	40,5	13,6	10,2
Metalúrgica	64,2	41,4	41,6
Mecânica	96,7	79,5	42,5
Material elétrico	100	65,8	35,9
Material de transporte	53,5	56,2	65,4
Papel	58,3	37,5	24,8
Química e farmacêutica	57	37,5	34,5
Têxtil	13,7	5,7	0,8
Alimentos	11,5	2,8	3,1
Bebidas	23,8	8,5	7,3

Fonte: Malan et alii (1977, p. 281 e p. 347)

Após o final da guerra e com o advento do acordo de Bretton Woods, nota-se uma clara reverção da política americana para com a ditadura do Estado Novo, permeando de anseios liberais os interesses americanos no Brasil. Mesmo assim, ainda contando o governo com forte apoio popular, surgiu um movimento denominado “queremismo”, que defendia a criação de uma nova constituinte com Getúlio à frente do governo. Entretanto, a despeito deste movimento, as bases de Vargas viriam a enfraquecer, e ele foi deposto pelos militares em 29 de outubro de 1945. Em 02 de dezembro do mesmo ano, o General Eurico Gaspar Dutra, ex-ministro da Defesa de Vargas, foi eleito com 55% dos votos.

## 2.2.2 O Governo Dutra e a pauta de importações brasileira (1946 - 1951)

O início do mandato do General Eurico Gaspar Dutra coincide com os primeiros momentos do pós-Segunda Guerra Mundial e, junto a estes, um forte apelo liberal por parte dos Estados Unidos – *vide* o acordo de Bretton Woods.

Assim, no decorrer deste capítulo, notar-se-á forte correlação das políticas internas adotadas pelo governo com o meio externo.

A equipe econômica brasileira, imbuída de preceitos ortodoxos, havia identificado a inflação como principal problema da economia interna. Ela seria reflexo dos graves déficits governamentais em que se vinha incorrendo nos últimos anos. Para seu combate, lançaram-se medidas monetárias e fiscais de cunho contracionista, visando elevar as disponibilidades da União e freando os impulsos da demanda agregada.

A literatura comumente faz menção à “ilusão de divisas” da qual a economia brasileira sofreu no pós-guerra. A idéia era de que os Estados Unidos estariam em débito com o Brasil pela ajuda ofertada durante a Segunda Guerra aos aliados, ou seja, esperava-se uma “reciprocidade” quer no campo de investimentos no parque industrial, no reaparelhamento militar, na oferta de divisas ou ainda no campo político (expectativa de assento provisório no Conselho de Segurança da ONU para o Brasil). O câmbio liberal facilitaria a entrada de capitais estrangeiros no país e o fim do preço-teto, em 1946, estabelecido pelos americanos ao café, poderia aumentar em muito a cotação internacional desse produto. Todos esses fatores apontavam para uma abundância de divisas, que deveria vir a se concretizar no curto prazo. Em 1946, a 27 de fevereiro, o governo veio então a decretar a Lei 9.025, liberando as operações de câmbio a taxas fixas de Cr\$ 18,50/US\$ (mesmo valor do pré-guerra) e tornando livres as operações comerciais e financeiras no estrangeiro. Assim, tal medida poderia reavivar as importações de matérias-primas e de bens de capital para o setor industrial através do câmbio “sobrevalorizado” - importações essas prejudicadas durante o período de guerra -, promover a diminuição dos preços internos pela maior oferta de produtos importados e ainda estimular a vinda de capitais estrangeiros, com a maior transparência quanto à sua mobilidade, seja de influxo ou afluxo.

Entretanto, o termo “ilusão de divisas” atenta para o engano. A euforia estava baseada no *quantum* de reservas obtido através dos contínuos superávits da balança comercial, estas podendo ser em moeda conversível ou inconvertível.

Por Malan,

A simples observação dos dados agregados, contudo, é extremamente enganosa. O problema fundamental da balança comercial brasileira no imediato pós-guerra dizia respeito à inconvertibilidade das moedas de países com os quais o Brasil obteve substanciais *superávits* em suas trocas comerciais, enquanto as importações provenientes dos Estados Unidos e de outros países de “moeda forte” excediam de muito as exportações brasileiras para essas áreas. (MALAN, 1980, p. 144)

Analisando a Tabela 12, fica claro que as importações em moedas convertíveis foram maiores que as exportações em moedas convertíveis entre 1946 e 1948, incorrendo em um déficit em “moeda forte” de \$466 milhões no triênio. Além disso, nos anos de 1946 e 1947, 60% das importações foram de produtos americanos, enquanto que as exportações para esse mercado ficaram ao redor de 40%, incorrendo em déficit para com os Estados Unidos. Ou seja, as condições externas favoráveis que o governo julgava ter eram em grande parte devido às transações com cambiais inconvertíveis, estando iludido no que tange às moedas convertíveis. A alta dependência junto aos produtos americanos exigia a disponibilidade de dólar, e não de moedas fracas.

**Tabela 12:** Brasil: a balança comercial brasileira por áreas monetárias (US\$ milhões correntes) – 1946/52

Anos	Convertíveis				Inconvertíveis		Total			
	Exportações		Importações		Exportações	Importações	Exportações		Importações	
	FOB	EUA	CIF	EUA	FOB	CIF	FOB	% EUA	CIF	% EUA
<b>1946</b>	435	396	480	391	504	191	939	42,2	671	58,3
<b>1947</b>	610	449	923	755	536	310	1.146	39,2	1.233	61,2
<b>1948</b>	660	512	768	583	520	353	1.180	43,4	1.121	52,0
<b>1949</b>	663	552	645	470	433	458	1.096	50,4	1.103	42,6
<b>1950</b>	780	741	527	361	576	558	1.356	54,6	1.085	33,3
<b>1951</b>	918	869	1.088	837	851	899	1.769	49,1	1.987	42,1
<b>1952</b>	761	731	1.130	830	657	856	1.418	51,6	1.986	41,8

**Fonte:** Malan *et alii* (1980, p.146).

Para complicar mais a situação do Balanço de Pagamentos, a exportação de produtos manufaturados, que havia atingido quase 20% das exportações brasileiras em 1943, decaiu acintosamente no pós-guerra, chegando à participação de 7,7% em 1947 e de 5,5% em 1949. A pauta de exportações foi gradativamente retornando à sua formatação do pré-guerra, com forte apelo aos alimentos e matérias-primas, uma vez que os países, a ordem e o comércio internacional estavam se reconstituindo.

O fato é que os Estados Unidos saíram fortalecidos da Segunda Guerra Mundial, enquanto que as capacidades comerciais da Europa e do Japão não foram preservadas. Como recém dito, entre 1946 e 1947, 60% das importações brasileiras eram provenientes do mercado americano, e a disponibilidade de divisas conversíveis era cada vez menor. Para cobrir suas necessidades, o Brasil teve que recorrer a empréstimos internacionais e, fatalmente, sofreu boicote por parte dos fornecedores estrangeiros.

Para tentar reverter a situação e não prejudicar o ritmo da produção industrial, o governo interveio com o controle cambial e com o controle quantitativo sobre as importações. Assim, em 1947, através da Instrução 25 da SUMOC, foi instituído o regime de câmbio por cooperação, com o retorno do controle de câmbio: os bancos deveriam vender 30% de suas compras cambiais livres ao Banco do Brasil, à taxa oficial. Ficaria o Banco do Brasil encarregado de vender o câmbio ao mercado de acordo com critérios de prioridade. Teriam preferência, em ordem decrescente, os seguintes bens: 1) importações de artigos essenciais e de interesse nacional; 2) remessa de *royalties*, lucros e retornos de capitais; 3) despesas de manutenção, viagens e passagens; 4) mercadorias não compreendidas na primeira categoria; e 5) auxílios, donativos e remessas ao exterior para outros fins.

Entretanto, em 1948, fez-se necessário um novo controle, agindo mais especificamente sobre os produtos a serem importados. Assim, surgiu o sistema de contingenciamento de importações, mecanismo que teve como intenção o melhor uso das escassas divisas e que, na verdade, acabou sendo um forte mecanismo de substituição de importações. Os novos critérios foram, em ordem decrescente de prioridade: 1) bens superessenciais: equipamentos agrícolas,

combustíveis, lubrificantes, metais não disponíveis internamente e necessidades governamentais; 2) bens essenciais: outras matérias-primas, máquinas e componentes e bens de produção em geral; 3) transferências de capital e rendimentos do capital estrangeiro; 4) outros bens; e 5) turismo. As divisas deveriam ser distribuídas de forma que 75% fossem destinadas às importações isentas de licença e àquelas superessenciais, outros 20% para as importações essenciais e os 5% restantes às outras classes. Tal sistema prevaleceu até 1953.

O sistema de contingenciamento foi eficiente, levando a um pequeno superávit na balança comercial conversível em 1949, quando que em 1947 havia um déficit de mais de US\$ 300 milhões. A recessão americana em 1948/49 colaborou para tal feito, assim como a elevação do preço importação do café nos Estado Unidos, perfazendo alta de 65% entre 1949 e 1950<sup>6</sup>.

Entre 1946 e 1950, o produto da economia cresceu a taxas anuais de 7,6%, sendo maior ainda o crescimento anual do produto industrial, de 11,6%. Tal evolução do produto industrial, em um contexto de controle e contingenciamento de importações, pôde ser possível, principalmente pelo uso intensivo da capacidade instalada ociosa – segundo Malan (1980, p. 321), a indústria de transformação brasileira operou com apenas 3% de capacidade ociosa em 1950 -, do aumento da demanda interna decorrente do crescimento dos grandes centros urbanos e da escassez dos importados. Na Tabela 13 estão arrolados os índices de produção do setor de transformação, com destaque para os gêneros de metalurgia, material elétrico e material de transporte, os três com crescimento do indicador acima de 20% ao ano entre 1947 e 1950. Para o setor de transformação como um todo, o índice de Fisher apresenta crescimento de 42,5% no índice de produção entre os referidos anos.

---

<sup>6</sup> DELFIM NETTO, Antônio. **O problema do café no Brasil**. São Paulo, FEA/USP, 1981, p. 347.

**Tabela 13:** Brasil: índices da produção real na indústria de transformação (1939 = 100) – 1946/1950

<b>Gêneros</b>	<b>1946</b>	<b>1947</b>	<b>1948</b>	<b>1949</b>	<b>1950</b>
Minerais não-metálicos	254,4	256,5	281,4	319,3	359,3
Metalurgia	247,8	308,8	378	422,8	557,7
Mecânica	114,6	115,2	123,8	119,3	149,2
Material elétrico	120,9	145	175	197	266,2
Material de transporte	127,8	184,8	236,2	271,2	313,2
Mobiliário	-	-	-	-	-
Papel	139,4	152,7	167,7	193,7	221,6
Borracha	549	538	580,5	661,2	768,4
Couros e peles	99	105	113	116,1	118
Química e farmacêutica	235,7	234,4	245,8	266,2	301
Têxtil	147,3	138,6	146,4	156	166,6
Alimentos	111,4	115,8	127,2	114,8	161,5
Bebidas	1831,1	182,2	195,2	198,1	233,2
Editorial e gráfica	134	139	138	153,1	173,1
<b>Total ("Fisher")</b>	<b>170,7</b>	<b>177,2</b>	<b>194,6</b>	<b>213,8</b>	<b>243,3</b>

**Fonte:** Malan *et alii* (1980, p. 499).

No tocante ao comércio exterior, a grande valorização do café em 1949 melhorou, especialmente em 1950, a capacidade para importar. Assim, as compras provenientes do exterior tiveram seu *quantum* elevado em quase 10% nesse ano, vindas de variações de -17,8 e 0,4% nos anos de 1948 e 1949, respectivamente. Para os gêneros citados anteriormente, que apresentaram maiores índices de crescimento da produção – metalurgia, material elétrico e material de transporte -, a participação dos produtos importados diminuiu substancialmente na oferta interna. Conforme a Tabela 14, para o primeiro sub-setor, a porcentagem passou de 40,3% em 1946 para 18,3% em 1950, contribuindo de maneira ímpar para tal o início efetivo da produção da Companhia Siderúrgica Nacional. O gênero de material elétrico, ao mesmo tempo em que apresentou aumento na produção acima de 20% ao ano durante o governo Dutra, sofreu queda concomitante de outros 22% no que se refere à participação do produto estrangeiro no consumo nacional do segmento, acontecendo algo muito similar com os materiais de transporte – queda de 26,8% no mesmo índice de participação. Uma vez que, para ocorrer a real substituição de importações deve-se não apenas diminuir a monta de tal produto importado na composição da oferta

interna, como também haver um significativo aumento da produção nacional do mesmo, não há dúvidas de que, para esses três gêneros, o processo de substituição estava em curso acelerado, tornando a industrialização brasileira cada vez menos dependente da oferta externa.

**Tabela 14:** Brasil: participação relativa das importações na oferta respectiva segundo gêneros industriais – 1946/1950

<b>Gêneros</b>	<b>1946</b>	<b>1947</b>	<b>1948</b>	<b>1949</b>	<b>1950</b>
Minerais não-metálicos	12,6	15,4	11,4	8,9	7,9
Metalúrgica	40,3	38,9	23,9	23,4	18,3
Mecânica	52,2	65,4	59,4	63,4	60,3
Material elétrico	52,1	63,5	53,5	47,5	40,4
Material de transporte	69,3	76,8	66,6	55,8	50,7
Papel	26,5	28,6	16,9	18,6	26,1
Química e Farmacêutica	35,8	43,7	44,9	46,3	47,5
Têxtil	1,9	4,5	4,8	4,2	2,4
Alimentos	6,1	7,3	6,4	3	2,7
Bebidas	8	8,4	5,9	2,4	2,7
<b>Soma*</b>	17,9	24,4	19,6	16,6	15,5
<b>Total**</b>	15,7	21,3	17,1	14,7	13,5

**Fonte:** Malan *et alii* (1980, p. 346).

\*Refere-se ao total dos 10 gêneros selecionados.

\*\* Refere-se ao total da indústria de transformação.

Em 1949, a substituição de Pedro Luiz Corrêa e Castro por Manoel Guilherme da Silveira Filho no Ministério da Fazenda denotou uma mudança na política econômica do governo, até então dita ortodoxa. Silveira Filho havia sido presidente do Banco do Brasil e coube a ele a expansão creditícia do BB em

1948, em total dissonância com a doutrina ortodoxa. Naquele ano a inflação voltou aos 8% ao ano, vinda de 2,7% no ano anterior. Nos anos seguintes, em 1949 e 1950, também com crédito em expansão, a inflação atingiu 12,3% e 12,4%, denotando uma certa heterodoxia característica dos últimos anos no governo Dutra.

A que se deve, entretanto, a mudança na ordem econômica no decorrer do governo Dutra? Segundo Vianna (1990, p.121), a alteração dessa, principalmente nos dois últimos anos, pode ser explicada por 3 motivos, quais sejam: 1) as eleições de 03 de outubro de 1950 se aproximavam, induzindo a União e os Estados a aumentarem seus gastos públicos; 2) a sobrevalorização do câmbio, uma vez que este foi mantido a Cr\$ 18,50/US\$, aliado à política de controle das importações, induziu a indústria a aumentar seus investimentos em capacidade e qualidade de produção, além de entrar em novos nichos de mercado - coube ao Banco do Brasil aumentar a disponibilidade de crédito para o setor fabril e, assim, fomentar o desenvolvimento; 3) a desvalorização da libra esterlina e de outras moedas, em 1949, proporcionou ao Brasil um aumento das importações de origem européia e uma diminuição da dependência das importações americanas. Ademais, essas desvalorizações de outras divisas frente ao dólar anunciavam que o caminho para um mercado livre internacional de capitais seria mais difícil e gradual do que se conjecturava em Bretton Woods, não exigindo mais do governo brasileiro total compromisso para com os preceitos liberais.

Ao apagar das luzes, o governo ainda lançou o inerte Plano SALTE. Este fora aprovado pelo Congresso em 1950, e tinha como objetivo melhorar a coordenação dos gastos nas áreas da saúde, alimentação, transportes e energia. Entretanto, a falta de comprometimento do governo com o plano o deixou sem o financiamento necessário e, portanto, sem efetividade.

Nas eleições diretas de outubro de 1950, Eurico Gaspar Dutra teve sua sucessão definida: Getúlio Vargas foi novamente eleito Presidente da República Federativa do Brasil.

### **2.2.3 O Segundo Governo Vargas e a pauta de importações brasileira (1951 - 1954)**

“Voltarei nos braços do povo.”  
Getúlio Vargas, ao renunciar em 1945.

Getúlio Vargas fora novamente eleito Presidente do Brasil, em 03 de outubro de 1950, obtendo quase a metade dos votos. Ao tomar posse no primeiro de janeiro do ano seguinte, Vargas deu início a um projeto de continuidade daquilo que já fora preconizado em seu primeiro governo, ou seja, o desenvolvimento industrial e a modernização do meio social e econômico.

Para tal, procurou-se adotar uma fórmula parecida àquela dos governos Campos Sales e Rodrigues Alves. Enquanto que o primeiro fora responsável pelo controle do déficit público, da inflação e pelo rearranjo da dívida externa, o segundo se encarregou de “usufruir” do saneamento econômico, promovendo o investimento público. As primeiras medidas implementadas pela equipe de Vargas tiveram caráter ortodoxo. A inflação já em curso desde o governo Dutra foi definida como principal problema a ser combatido, ao lado dos déficits do setor externo e do orçamento público.

Imbuído de certa euforia quanto ao mercado externo – alta dos preços do café em 1949 e a colaboração americana para com o Brasil, em consonância com o ponto IV da Doutrina Truman – e com receio quanto às proporções da Guerra da Coreia, as licenças de importação foram gradualmente relaxadas, possibilitando um grande aumento das importações entre 1950 e 1952. Segundo Abreu (1990, p. 125), a maior oferta de produtos importados no mercado interno também teria um efeito anti-inflacionário, pois a compra desses produtos dar-se-ia com o câmbio sobrevalorizado (mantido fixo a Cr\$18,50/US\$ desde 1947 em um contexto de aumento de preços). O aumento das importações, no ano de 1951, chegou a 82,3% frente ao ano anterior, contabilizando US\$1.703 milhões. Cerca de 55% desse aumento esteve na compra de bens de capital e bens destinados à

produção. No ano seguinte, obteve-se valor muito parecido, de US\$1.702 milhões. Muito embora o saldo da balança comercial em 1951 tenha sido positivo em US\$68 milhões, no ano de 1952 desvios no comércio exterior levaram a um resultado bem diferente: déficit de US\$ 286 milhões. O câmbio já era considerado muito valorizado para manter o padrão das exportações, induzindo à diminuição das transações e ao aumento dos estoques (exportadores com expectativas para a desvalorização do cruzeiro); além disso, houve queda abrupta nas exportações de algodão em decorrência da crise mundial do setor têxtil. O saldo deficitário em conta-corrente passou de US\$ 403 milhões, em 1951, para US\$ 624 milhões no ano seguinte. As reservas em moedas conversíveis reduziram-se a US\$ 34 milhões, com queda de 69% das reservas em dólares. Assim, o relaxamento das licenças de importação em conjunto com problemas externos, deixaram a economia completamente descompassada em 1952, exigindo atitudes do governo.

Ponto importante no trato das relações entre Brasil e Estados Unidos encontra-se na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU). Esta entrou em operação em 1951, pela cooperação de técnicos brasileiros e norte-americanos para a formulação de projetos de desenvolvimento principalmente nos setores de infra-estrutura, e tinha sustentação política no *Act of International Development*, do presidente Truman. Os financiamentos dos projetos se dariam pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e pelo Banco de Exportação e Importação (*Eximbank*) americano, além de outras agências de fomento internacionais ligadas aos Estados Unidos. Durante seu funcionamento, a comissão aprovou 41 projetos do Plano de Reparelhamento Econômico, os quais requeriam financiamento na ordem de US\$ 387 milhões. Entretanto, os atritos que se sucederam entre os dois governos levaram ao fim prematuro da comissão, em 1954, sendo financiados apenas US\$ 186 milhões<sup>7</sup>. Talvez o resultado mais positivo do grupo tenha sido a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, encarregado de administrar os

---

<sup>7</sup> Pinho Neto, D. "O interregno Café Filho: 1954-1955", in, Abreu, M. (org.) **A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**, Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1990, p. 133.

recursos obtidos via financiamento das agências internacionais para utilização nos projetos da CMBEU.

Ainda em 1952, o general republicano Dwight Eisenhower é eleito presidente dos Estados Unidos. As relações americanas com o Brasil mudaram de tom, e para pior, uma vez que a Guerra Fria e a reconstrução da Europa e do Japão exigiam maiores atenções dos americanos. Estes já não mais admitiam o preconceito com o capital estrangeiro no Brasil, assim como os entraves à sua remessa aos países de origem. Não obstante as problemáticas relações de câmbio, de financiamento e diplomáticas supracitadas, as políticas internas adotadas no primeiro biênio de governo não foram de todo exitosas. O objetivo era, através da ortodoxia, sanear as finanças públicas e então possibilitar acelerado desenvolvimento no período 1953/54. No ano de 1951, a fórmula parece ter funcionado: a queda dos investimentos, a racionalização dos gastos e o aumento da arrecadação via aumento do controle e aumento do fluxo de importações conduziram ao primeiro superávit global – incluindo-se Estados e União – desde 1926, quando da República Velha. Mas, em 1952, o déficit global voltaria à tona, não por malogro da União – que, diga-se de passagem, foi superavitária – e sim pelo enorme déficit do estado de São Paulo. Além disso, enquanto que a política monetária seguiu a cartilha ortodoxa, o aumento das importações no período 1951/52 encontrou farto financiamento nas carteiras do Banco do Brasil. A inflação, identificada como vilã pela equipe econômica no início do governo Vargas, manteve trajetória altista, atingindo 12,1% em 1951 e 17,3% em 1952. Já o PIB apresentou crescimentos de 4,9% e 7,3% ao ano em 1951 e 1952, respectivamente, valores abaixo da média de crescimento anual do triênio 1948/49/50, de 8,06%.

O tão quisto projeto de saneamento da economia não foi bem sucedido, o câmbio era fator crônico, o balanço de pagamentos sofreu com os déficits e a CMEUB, que teria papel crucial na “fase de desenvolvimento” ou “fase Sales” do governo Vargas, sofreu com a falta de crédito. O quadro exigia reversão e, assim, em 1953, Osvaldo Aranha assumiu o Ministério da Fazenda, assim como o Ministério do Trabalho e o Itamaraty também sofreram alterações, com João Goulart e Vicente Rao à frente das respectivas pastas.

Em outubro, o ministro Aranha alterou a política cambial executando a Instrução 70 da SUMOC. Esta retornou o monopólio cambial ao Banco do Brasil, após uma breve experiência de liberalização com a Lei 1.807 (Lei do Mercado Livre), e instituiu os leilões de câmbio por categorias. No caso do importador, este deveria adquirir Promessas de Venda de Câmbio (PVC) por sistema de leilão, trocar as PVC pelos certificados de câmbio no Banco do Brasil e, de posse dos certificados e da licença de importação, fazer a troca pelos cambiais correspondentes em qualquer banco autorizado pelo governo. As importações eram divididas em 3 tipos de cobertura cambial: 1) a taxa oficial, para importações consideradas especiais (como o trigo, por exemplo), na qual não havia a cobrança de sobretaxa; 2) a taxa oficial com sobretaxas fixas, para importações da União, Estados e Municípios, além de derivados de petróleo; e 3) a taxa oficial com sobretaxas variáveis definidas nos leilões de câmbio.

A terceira categoria, coberta pela taxa oficial com sobretaxas variáveis, era subdividida pelo critério da essencialidade em outras cinco categorias, quais sejam: 1) insumos para a agricultura, indústria farmacêutica e outras mercadorias essenciais; 2) matérias-primas essenciais; 3) outras matérias-primas, componentes e equipamentos industriais; 4) outros equipamentos e frutas secas; e 5) todas as outras mercadorias, incluindo a maior parte dos bens de consumo finais. Às categorias 1, 2 e 3 eram destinados cerca de 80% da oferta cambial, enquanto que à categoria 5 a oferta máxima era estipulada em 3%. Dessa forma, a indústria nacional foi favorecida, uma vez que os leilões para a importação de produtos não essenciais oneravam em muito o câmbio, desvalorizando o cruzeiro e tornando cara a importação desses bens. Além do mais, a compra de certas máquinas industriais estava isenta de participação nos leilões. Abria-se caminho, então, para uma forte substituição de importações, aproveitando inclusive a nova produção industrial fruto da importação acelerada de bens de capital entre 1951 e 1952.

Em relação às exportações, substituíram-se as taxas fixas por um regime de bonificações, que inicialmente foram de Cr\$ 5,00 para o café e de Cr\$ 10,00 para os demais produtos. Somavam-se as bonificações à taxa câmbio oficial, traduzindo-se em valorização para os exportadores.

Como resultados de todas essas alterações na política cambial, as exportações tiveram crescimento de 8,75% em 1953 e de meros 1,16% em 1954. Para as importações, a queda esperada se confirmou: 34,43% em 1953, muito embora seguida de um aumento de 26,34% no ano seguinte. Assim, a balança comercial, vinda de um déficit de US\$ 286 milhões em 1952, passou para um superávit de US\$ 424 milhões no ano seguinte.

Conforme a Tabela 15, os índices anuais de produção para a indústria de transformação cresceram 26,8% entre 1951 e 1954, com destaque para os minerais não-metálicos, com crescimento de 60% no mesmo período.

**Tabela 15:** Brasil: índices anuais da produção industrial, base: 1949 = 100 (série FGV) – 1951/1954

Classe e gêneros de indústria	Índices anuais da produção industrial			
	1951	1952	1953	1954
<b>Indústria geral</b>	<b>118,7</b>	<b>125,2</b>	<b>136,8</b>	<b>149,2</b>
<b>Indústrias extrativas</b>	<b>118,2</b>	<b>114,3</b>	<b>123,3</b>	<b>120,7</b>
<b>Indústrias de transformação</b>	118,8	125,4	137,1	149,8
Produtos de minerais não-metálicos	113,7	125,3	150,7	180,3
Metalúrgica	139,7	145,8	166,5	179,9
Mecânica	...	...	...	...
Material elétrico e de comunicações	...	...	...	...
Material de transporte	...	...	...	...
Madeira	...	...	...	82,5
Mobiliário	...	...	...	...
Papel e papelão	120,6	121,0	134,6	145,2
Borracha	127,5	135,4	151,2	172,1
Couros e peles e produtos similares	109,0	103,6	109,9	110,7
Química	150,8	137,9	164,4	183,6
Têxtil	102,8	108,4	114,0	134,6
Vestuário, calçados e tecidos	...	...	...	...
Produtos alimentares	115,6	117,0	124,5	122,1
Bebidas	140,3	152,1	158,0	161,9
Fumo	134,5	148,3	154,4	177,8
Editorial e gráfica	146,1	174,4	177,9	196,0
Diversas	...	...	...	...

**Fonte:** Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. 2. ed. rev. e atual. do v. 3 de Séries estatísticas retrospectivas. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

Para efeitos de comparação, conforme a Tabela 16, pode-se analisar o índice de *quantum* de importação por grupos principais. Para os produtos intermediários não-metálicos, a queda foi de 3,2%, enquanto que para os metálicos houve um aumento no índice de *quantum* de 44% nos produtos importados desse setor, ou seja, acima daquele observado para a produção industrial (28,7%, conforme a Tabela 15). Outros crescimentos relevantes ficaram a cargo da indústria química e, novamente, da indústria têxtil, com crescimento do índice de produção de 21% e 30%, respectivamente, durante o período.

**Tabela 16:** Brasil: Índices de *quantum* das importações por grupos principais (1948 = 100) – 1951/1954

	1951	1952	1953	1954
<b>Bens de consumo final</b>		-		
Duráveis	164,4	101	21,7	23,8
Não-duráveis	164,7	162,1	113,3	131,4
Subtotal	164,6	128,4	62,8	72,1
<b>Combustíveis e lubrificantes</b>	<b>163,5</b>	<b>180,8</b>	<b>178,2</b>	<b>214,4</b>
<b>Produtos intermediários</b>		-		
Metálicos	221,3	188,7	163,4	319,4
Não-metálicos	187,8	159,9	140,2	181,8
Partes complementares	158,3	122	17,7	73,4
Subtotal	186,6	156	115,3	180,1
<b>Bens de capital</b>	<b>207</b>	<b>236,4</b>	<b>116,9</b>	<b>134,7</b>
<b>Total</b>	<b>186,2</b>	<b>179,2</b>	<b>115,2</b>	<b>152,7</b>

**Fonte:** Tavares (1983, p. 81).

A participação relativa das importações na oferta industrial total, representada pela Tabela 17, fornece um indicativo do andamento do processo de substituição de importações. Essa participação caiu de 20,1% em 1951 para 14,7% em 1954, em grande parte devido à implementação das PVC, que vieram a afetar fortemente o setor de bens de consumo final – queda de 56% no quantum de importações no mesmo período, segundo a Tabela 16. O destaque fica com os bens de consumo duráveis, com queda de 85% no quantum importado, levando a produção interna a uma nova etapa do PSI nos anos seguintes, calcada em bens de consumo duráveis.

**Tabela 17:** Brasil: participação relativa das importações na oferta industrial total – 1951/1954

Anos	Participação relativa
1951	20,1
1952	18,6
1953	12,1
1954	14,7

**Fonte:** Malan *et alii* (1980, p. 286).

A diferença entre os ágios recebidos pelo governo no leilão de cambiais aos importadores e o pagamento de bonificações aos exportadores resultou em uma nova e importante fonte de receita para o governo, chegando a quase 2% do PIB entre 1951 e 1955 (posteriormente, entre 1956 e 1960, o saldo dessa conta correspondeu a 3,4% do PIB), segundo Pinho Neto (1996, p. 22).

Embora as intenções do Ministério da Fazenda fossem em direção à ortodoxia, os resultados reais demonstraram o contrário. Por Vianna,

Em 1953, o déficit da União foi de Cr\$ 2,9 bilhões e o dos estados e municípios de Cr\$ 5,4 bilhões. Enquanto as despesas da União cresceram 40,3% em relação a 1952, a receita dos principais impostos aumentou apenas 11,4% e a receita total cresceu 20,6% - praticamente igual à inflação no período, que, avaliada pelo IGP-DI, foi de 20,8%. As outras receitas da União provieram principalmente da conta de ágios e bonificações e da venda dos estoques de algodão adquiridos pelo Banco do Brasil em 1952. (ABREU *et alii*, 1990, p.142)

Portanto, o desequilíbrio das contas públicas prejudicou em muito os planos da equipe econômica, sendo as pressões das mais diversas ordens – seca no nordeste, obras públicas, pagamento de vultuosos atrasados comerciais pelo Banco do Brasil, grave déficit do Estado de São Paulo, investimentos irremediáveis em infra-estrutura e energia – determinantes para o descalabro. A indústria, em 1953, cresceu 9,3%, mas o PIB apenas 2,5% (em virtude do crescimento de pífios 0,2% da agricultura). A inflação, medida pelo IGP-DI, atingiu 20,8% nesse mesmo ano, contra 12% do ano anterior.

Getúlio Vargas, diante da continuidade da problemática situação econômica brasileira e da proximidade das eleições para governadores e prefeitos em 1954, buscou gradualmente uma solução negociada entre as diversas fontes de pressão contra o governo. Frente às tensões sindicais, o ministro João Goulart propôs o aumento no salário mínimo de 100%, além da extensão dos direitos previdenciários aos trabalhadores do campo, aos profissionais autônomos e domésticos. Acuado pela rejeição dos benefícios aos trabalhadores por parte dos militares, explícita no Manifesto dos Coronéis em fevereiro de 1953, Goulart afastou-se do cargo. Mas, no primeiro de maio seguinte, o presidente concedeu o abono. As tensões se exacerbaram, as desavenças na base do governo se ampliaram e, em 24 de agosto de 1954 Getúlio Dornelles Vargas cometeu suicídio no Palácio do Catete.

#### **2.2.4 O Governo Café Filho e a pauta de importações brasileira (1954 - 1955)**

Com o suicídio de Getúlio Vargas, o vice-presidente João Fernandes Campos Café Filho assumiu o governo federal com a missão de buscar o equilíbrio entre as bases políticas. Em 1954, sob crise cambial, Eugênio Gudin foi nomeado Ministro da Fazenda. Gudin preconizava a inflação como resultado de políticas monetárias e creditícias expansionistas e, para freá-la, utilizar-se-ia de políticas econômicas ortodoxas.

Assim, de posse de tal discurso, o ministro foi visto com bons olhos em sua visita à Washington, onde esperava obter financiamentos na ordem de US\$ 300 milhões para remédio da crise de câmbio. Entretanto, obteve apenas US\$ 80 milhões do governo americano, tendo que financiar outros US\$ 200 milhões com um *pool* de bancos privados americanos. A política externa americana, no que diz respeito ao financiamento das economias latinas com verbas públicas, continuava a mesma, não obstante a “queda” de Vargas.

Muito embora Gudin tivesse voltado dos Estados Unidos com financiamentos para a corrente crise, alterações no regime cambial eram necessárias. Em 27 de janeiro de 1955, a SUMOC promulgou a Instrução 113, que dava às empresas estrangeiras instaladas no Brasil o direito de importar bens de capital sem cobertura cambial caso utilizassem financiamentos externos. Tal medida favoreceu a entrada de investimentos estrangeiros diretos e reduziu a pressão que os bens de capital exerciam sobre os leilões de divisas (Portugal, 1994 p. 238) e, por tais implicações, foi vista pelos industriários brasileiros como ato de discriminação ao capital nacional. Outras instruções foram lançadas na sequência pela SUMOC. A Instrução 105 fixou os juros pagos aos depósitos à vista em 3% ao ano e aos depósitos a prazo em 7% ao ano. Na Instrução 106, as taxas de redesconto das duplicatas foram elevadas para 8% e das notas promissórias elevadas para 10%. A Instrução 108 elevou o compulsório sobre os depósitos à vista de 4% para 14% e sobre os depósitos a prazo de 3% para 7%, além de encarregar à própria SUMOC o recolhimento desses (assim, não mais o Banco do Brasil seria o responsável) –, impondo limites à expansão do crédito. As Instruções 109 e 111 foram responsáveis por elevar as bonificações para as exportações de café (109) e para os demais produtos (112), sendo que esta última foi fixada em patamar mais elevado ao do café. A desigualdade entre as bonificações gerou revolta entre os cafeicultores, e a Instrução 114 foi instituída para igualar os benefícios entre os exportadores.

Tais políticas reduziram em muito a liquidez do mercado financeiro, incorrendo em bancarrota e corrida aos bancos. A expansão do crédito diminuiu drasticamente em relação ao que vinha sendo praticado no período Vargas, como pode ser visto na Tabela 18:

**Tabela 18:** Brasil: expansão do crédito: média mensal (%) – 1954/1955

	<b>Jan.-Ago. 1954 Governo Vargas</b>	<b>Jan.-54/Mar.-55 Gestão Gudín</b>	<b>Abr.-Set. 55 Administração Whitaker</b>
Banco do Brasil	3,8	0,4	1,2
Bancos Comerciais	1,9	0,1	1,6
Meios de pagamento	1,5	1,3	1,7

**Fontes:** Abreu *et alii* (1990, p. 156).

A estabilidade através da ortodoxia de Gudín reduziu drasticamente a expansão creditícia e cortou investimentos por parte do governo e do meio privado, gerando insatisfações nos setores cafeeiro e industrial. Assim, em 4 de abril de 1955, José Maria Whitaker assumiu o Ministério da Fazenda, trazendo consigo ideais diferentes daqueles defendidos por seu antecessor, novos ideais voltados aos interesses dos setores até então desgostosos. A crise de liquidez que se sucedeu em 1955 foi prontamente combatida com a injeção plena de recursos do Banco do Brasil no mercado financeiro, por ordem do novo ministro. As Instruções 106 e 108, responsáveis em parte pelo arrocho do crédito na gestão de Gudín, foram revogadas pela Instrução 116 da SUMOC. Os esforços estavam voltados agora para o reestabelecimento do crédito ao setor produtivo.

Quanto à estrutura industrial, embora o período Café Filho tenha sido extremamente curto e, portanto, não havendo tempo para alterações significativas, pode-se inferir sobre o crescimento de alguns setores, conforme a Tabela 19. A indústria de transformação teve seu índice de produção aumentado em 11% de 1954 para 1955, principalmente devido ao crescimento dos gêneros minerais não-metálicos, alimentos e química, este último com espantoso aumento de 134% no índice entre os dois anos.

**Tabela 19:** Brasil: índices anuais da produção industrial, base: 1949 = 100 (série FGV) – 1954/1955

Classe e gêneros de indústria	Índices anuais da produção industrial base: 1949 = 100	
	1954	1955
<b>Indústria geral</b>	<b>149,2</b>	<b>165,5</b>
<b>Indústrias extrativas</b>	<b>120,7</b>	<b>129,3</b>
<b>Indústrias de transformação</b>	<b>149,8</b>	<b>166,4</b>
Produtos de minerais não-metálicos	180,3	194,2
Metalúrgica	179,9	180,9
Mecânica	...	100,0
Material elétrico e de comunicações	...	100,0
Material de transporte	...	100,0
Madeira	82,5	100,0
Mobiliário	...	100,0
Papel e papelão	145,2	153,9
Borracha	172,1	176,0
Couros e peles e produtos similares	110,7	108,7
Química	183,6	430,1
Têxtil	134,6	141,1
Vestuário, calçados tecidos	...	100,0
Produtos alimentares	122,1	146,0
Bebidas	161,9	171,7
Fumo	177,8	194,3
Editorial e gráfica	196,0	203,9
Diversas	...	100,0

**Fonte:** Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. 2. ed. rev. e atual. do v. 3 de Séries estatísticas retrospectivas. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

Já a participação relativa das importações na oferta industrial total, conforme a Tabela 20, diminuiu novamente, perfazendo, em 1955, 9,5% dos bens frente aos 14,7% do ano anterior.

**Tabela 20:** Brasil: participação relativa das importações na oferta industrial total – 1954/1955

Anos	Participação relativa
1954	14,7
1955	9,5

**Fonte:** Malan *et alii* (1980, p. 286).

O quantum total das importações foi reduzido em mais de 20%, com destaque para as quedas dos produtos intermediários, de 26%, e dos bens de capital, de 29%. Os bens de consumo duráveis sofreram queda de 68% no seu *quantum* de importações, *vide* Tabela 21, prenúncio da forte política industrializante nesse setor implementada por Juscelino Kubitschek no próximo governo.

**Tabela 21:** Brasil: índices de *quantum* das importações por grupos principais (1948 = 100) – 1954/1955

	1954	1955
<b>Bens de consumo final</b>	-	
Duráveis	23,8	7,7
Não-duráveis	131,4	120,8
Subtotal	72,1	58,5
<b>Combustíveis e lubrificantes</b>	<b>214,4</b>	<b>208,8</b>
<b>Produtos intermediários</b>	-	
Metálicos	319,4	161,9
Não-metálicos	181,8	158,8
Partes complementares	73,4	48
Subtotal	180,1	133,2
<b>Bens de capital</b>	<b>134,7</b>	<b>95,7</b>
<b>Total</b>	<b>152,7</b>	<b>119,1</b>

**Fonte:** Tavares (1983, p. 81).

Whitaker recebeu a ajuda do FMI e de Roberto Campos, então superintendente do BNDE, para a elaboração de um novo regime cambial no

Brasil. Tal projeto ficou conhecido como “Relatório Bernstein”, e postulava duas alternativas para o mercado de cambiais: desvalorização e unificação do câmbio ou então a adoção do mercado livre. Entretanto, o relatório não teve apoio da própria base governista e tampouco do Congresso Nacional.

Mesmo com as oscilações da política econômica e a forte contração monetária no primeiro período do governo Café Filho, o PIB cresceu 7,8% em 1954 e 8,8% em 1955 – crescimentos linearmente divididos entre os três setores produtivos. Já a inflação, medida pelo IPA, caiu de 30%, em 1954, para 13,1%, em 1955, muito embora o resultado positivo seja em grande monta devido ao menor crescimento dos preços agrícolas, de 11,5% em neste último ano.

Assim, em 11 de outubro de 1955, Whitaker foi exonerado. O novo ministro, Mário Câmara, teve pouca efetividade, uma vez que Juscelino Kubitschek viria a ser empossado presidente da república em 31 de janeiro de 1956.

## CONCLUSÃO

Elaborada a análise da economia brasileira para o período compreendido entre 1930 e 1955, fica evidente sua evolução em direção à diversificação e à expansão do parque industrial nacional, ao mesmo tempo em que a renda interna deixou de ser gerada, primordialmente, pelo setor exportador e passou a advir das relações econômicas domésticas.

Ao findar dos primeiros quinze anos, referentes ao Primeiro Governo Vargas, as importações dos bens de consumo não-duráveis já estavam, quase que totalmente, substituídas por completo pela produção nacional, tal como preconizado pelo modelo cepalino de substituição de importações. Ou seja, os primeiros bens a serem substituídos internamente foram aqueles que exigiram menores aportes de capital, que já eram possuidores de certa estrutura fabril a qual, com a forte desvalorização do mil-réis, recebeu de imediato o impacto da demanda antes pertencente aos produtos importados. Dentre esses, classificam-se os setores têxtil, vestuário, calçados, alimentos e bebidas. Ademais, os setores de minerais não-metálicos - principalmente o cimento - e metalúrgico - com ênfase no aço - atentaram para uma substituição já em curso, de grande relevância, visto que são partícipes da indústria de base e alicerces para o desenvolvimento econômico por vir. A produção de bens de capital, embora ainda incipiente, já evidenciava alguns avanços. Assim, a analogia do “edifício” de Tavares (1983, p. 46) vinha sendo seguida, portanto, uma vez que traços de substituição podiam ser identificados em praticamente todos os setores. No Governo Dutra, continuou-se o avanço substitutivo real sobre setores como metalurgia, material elétrico e material de transportes, com aumento da produção interna e queda dos índices de importação desses. Já no Segundo Governo Vargas, os bens de consumo duráveis tiveram forte queda nos índices de importação, estimulando um consistente processo de substituição desses pela produção interna, continuado pelo Governo Café Filho e coroado com êxito no, fora desta análise, Governo Juscelino Kubitschek.

O estrangulamento por escassez de divisas permeou todo o período de análise, exigindo do governo medidas de controle de preços, da oferta e dos setores que seriam privilegiados ou não diante do contexto de “racionalidade de divisas”, políticas seguidas pelos governos da época e que, em geral, favoreceram em muito a atratividade dos produtos nacionais. Entre as políticas utilizadas, citam-se: a) monopólio cambial em 1931; b) afrouxamento cambial em 1934; d) controle cambial, em 1937; e) liberalização cambial, em 1946; f) Instrução 25 da SUMOC com contingenciamento de importações e controle cambial, em 1947; e f) Instrução 70 da SUMOC e o sistema de taxas múltiplas de câmbio, em 1953. O modelo cepalino do PSI previa a intervenção do Estado ou de “empresários inovadores” para o desenvolvimento de setores essenciais como infra-estrutura e indústrias de base, entre outros. Coube ao governo a criação do BNDE, da Carteira de Crédito do Banco do Brasil, da CSN, da Petrobrás e das mais diversas instituições reguladoras em prol do bom funcionamento e expansão da economia. Outra medida de intervenção governamental, resultante de grandes impactos para o impulso inicial do PSI, foi a política de sustentação da renda cafeeira, principalmente via destruição dos estoques desse produto entre 1931 e 1944, mantendo assim a renda e o consumo do setor e das demais atividades conexas que cresciam em torno da economia cafeeira, como as atividades urbanas e industriais.

Uma vez que as transformações da pauta de importações e da estrutura industrial já foram mencionadas nas respectivas seções deste trabalho, detenhamo-nos na observação da participação relativa das importações na oferta industrial total durante todo o período de análise, conforme a Tabela 22:

**Tabela 22:** Brasil: participação relativa das importações (M) na oferta industrial total (M+P-X), (em % baseadas em valores constantes de 1939) – 1928/1955

Anos	M/(M + P – X)	Anos	M/(M + P – X)
1928	44,6	1942	11,2
1929	44,3	1943	11,2
1930	35,5	1944	13,2
1931	25,1	1945	13,2
1932	22,6	1946	18,2
1933	28,2	1947	24,4
1934	27,4	1948	19,6
1935	23,8	1949	17
1936	21,3	1950	15,8
1937	25,1	1951	20,1
1938	21,4	1952	18,6
1939	19,7	1953	12,1
1940	16,6	1954	14,7
1941	15,9	1955	9,5

**Fonte:** Malan *et alii* (1980, p. 287).

Pode-se verificar o esforço substitutivo efetivo realizado no caso brasileiro: em 1928, no pré-crise, as importações correspondiam a 44,6% da oferta industrial total; no imediato *pós-crash*, em 1930, as mesmas perfaziam 35,5%; tal valor baixou para 19,7% no final da década; 13,2% no início do Governo Dutra; aumento para 20,1% no Segundo Governo Vargas, em 1951, fruto da já explanada “euforia cambial”. E, finalmente, as importações correspondiam a apenas 9,5% do produto industrial oferecido no Brasil em 1955, último ano proposto para estudo, ao mesmo tempo em que o PIB cresceu, em média, 5% ao ano entre 1930 e 1955 (Abreu, 1990, p. 398).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana: 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

DELFIN NETTO, Antônio. *O problema do café no Brasil*. São Paulo: FEA/USP, 1981.

GREMAUD, Amaury P.; VASCONCELLOS, Marco A. S.; TONETO JÚNIOR, Rudinei. *Economia brasileira contemporânea*. 7 ed. São Paulo, Atlas, 2009.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *Vargas: o capitalismo em construção – 1906 - 1954*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

\_\_\_\_\_. O processo de substituição de importações. In: REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria. (Org.). *Formação econômica do Brasil*. 1 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 32 ed. São Paulo: Nacional, 2005.

IBGE. *Estatísticas históricas do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

MALAN, Pedro S. et alii. *Política externa e industrialização no Brasil (1939/52)*. 2. ed. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1980.

PINHO NETO, Demosthenes Madureira. "O interregno Café Filho: 1954 - 1955". In: ABREU, M. P. (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana (1889-1989)*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1990.

\_\_\_\_\_. A estratégia brasileira em perspectiva internacional. In: DIAS, José Luciano. *O BNDES e o Plano de Metas*. Rio de Janeiro: BNDES, 1996.

PORTUGAL, Marcelo Savino. As políticas brasileiras de comércio exterior – 1947-1988. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, RS, v. 15, n. 1, p. 234-252. 1994.

PREBISCH, Raúl. *Dinâmica do desenvolvimento latino-americano*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

TAVARES, Maria da Conceição. "Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil". In: \_\_\_\_\_. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*. 11ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.

VIANNA, Sérgio Besserman. "Duas tentativas de estabilização: 1951 - 1954". In: ABREU, M. P. (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana (1889-1989)*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1990.

VILLELA, Aníbal & SUZIGAN, Wilson. *Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945*. IPEA/INPES, 1973.