

Industrialização: a década de 20 e a depressão *

FLÁVIO RABELO VERSIANI **

O artigo examina algumas características da evolução da indústria, na década de 20, que condicionaram a expansão do setor nos anos 30. Conclui-se que: a) a idéia corrente de uma estagnação da atividade industrial naquela década é incorreta como uma descrição geral (a crise têxtil foi um caso atípico); b) mesmo na indústria têxtil, apesar de uma retração global de produção, houve expansão de capacidade em várias regiões; e c) em consequência, o setor industrial apresentava, nos últimos anos da década, tanto grande capacidade ociosa na indústria têxtil quanto crescimento vigoroso de investimento e produção em outras indústrias. Esses fatores facilitaram o crescimento e a diversificação da produção industrial na década seguinte.

1 — Introdução

Os efeitos gerais da Crise de 1929 sobre a economia brasileira são bem conhecidos. A desvalorização do mil-réis, os controles de câmbio e de importação e as políticas de efeito anticíclico estimularam a procura pela produção nacional de importáveis, em especial a de produtos industrializados. Daí resultou uma rápida recuperação desses setores, com altas taxas de crescimento da produção em 1932/36, e uma notável diversificação da produção industrial, com expansão acelerada de setores não-tradicionais.

* Revisão de trabalho apresentado no X Encontro Nacional de Economia (Águas de São Pedro, dezembro de 1982). O autor agradece as cuidadosas críticas feitas a versões anteriores por Wilson Suzigan, Maria Teresa R. O. Versiani e Wilson Cano, bem como os comentários do Prof. Albert Hirschman, no Encontro da ANPEC, e de um membro anônimo do Corpo Editorial desta revista (isentando todos de qualquer convivência com os pontos de vista expressos). O artigo decorre de pesquisa apoiada pelo PNPE.

** Da Universidade de Brasília.

A despeito das contribuições trazidas por vários estudos que abordam o período, sabe-se ainda relativamente pouco sobre os fatores que permitiram que o sistema produtivo respondesse rapidamente ao crescimento da procura por produtos industrializados localmente, em substituição a importações.¹ Embora haja ampla concordância quanto ao fato de que foi importante a utilização de capacidade produtiva ociosa, herdada da década anterior, os motivos da sua existência, no entanto, não foram ainda bastante explicados. Costuma ser dito que o crescimento da indústria foi lento ou nulo na segunda metade dos anos 20; a despeito disso, indicadores de formação de capital parecem mostrar uma aceleração do investimento industrial nesses anos.²

O propósito deste trabalho é examinar, nesse contexto, algumas características do crescimento da indústria na década de 20. O argumento enfatiza dois pontos: *a)* o desempenho do setor industrial na década de 20 foi bem melhor do que geralmente se supõe — desde que se considere o setor têxtil como um caso à parte — e abriu caminho para uma série de novas iniciativas na área industrial, de tal forma a proporcionar uma base relativamente ampla para a expansão e a diversificação da produção industrial após a Crise; e *b)* um conjunto de circunstâncias favoreceu o aparecimento de uma proporção excepcionalmente alta de capacidade produtiva não-utilizada na indústria têxtil ao final dos anos 20, possibilitando o grande crescimento da produção que se deu nos primeiros anos da década seguinte.

2 — A produção industrial na década de 20

Os índices do crescimento da produção industrial na década de 20 propostos na literatura estão reproduzidos na Tabela 1 (parte A), onde se verifica que o comportamento do setor industrial sugerido por tais números varia bastante, conforme a série que se escolha.

¹ Ver, entre outros, Fishlow (1972), Villela e Suzigan (1973), Dean (1969), Cano (1977), Baer (1969) e Peláez (1972).

² Ver Villela e Suzigan (1973), Fishlow (1972), Baer e Villela (1973) e Haddad (1974).

TABELA 1

Brasil: produção industrial — 1917/30

A — índices de produção (1920 = 100)

Anos	Total da indústria			Tecidos de algodão
	Villela-Suzigan	Haddad	Fishlow	
1917	—	84	—	103
1918	—	83	—	93
1919	—	95	—	97
1920	100	100	100	100
1921	99	98	98	96
1922	114	117	117	118
1923	136	132	117	117
1924	114	131	117	109
1925	115	132	120	101
1926	114	135	122	101
1927	123	150	134	112
1928	133	161	142	109
1929	128	157	137	90
1930	122	147	127	89

B — taxas anuais de crescimento (%)

Anos	Villela-Suzigan	Haddad	Fishlow	Tecidos de algodão
1918	—	—	—	-9,7
1919	—	—	—	4,3
1920	—	—	—	3,1
1921	—	—	—	-4,0
1922	—	—	—	22,9
1923	—	—	—	-0,1
1924	—	—	—	-6,8
1925	0,8	1,1	2,1	-7,3
1926	-1,0	2,4	2,0	0
1927	8,1	10,7	10,0	10,9
1928	8,0	7,0	5,5	-2,7
1929	-3,5	-2,2	-3,5	-17,4
1930	-4,7	-6,7	-7,1	-1,1

FONTES: Dados básicos de Villela e Suzigan (1973, p. 431), Haddad (1974, p. 147), Fishlow (1972, p. 357) e Brasil, Departamento Nacional de Estatística (1933, p. XIV).

No índice de Villela-Suzigan, por exemplo, o nível de produção de 1923 não é alcançado outra vez no resto da década, o que tem sido tomado por vários autores como evidência do fato de que a atividade industrial teria se estagnado nesses anos.³ Por outro lado, tanto o índice de Haddad como o de Fishlow indicam um aumento substancial de produção entre 1923/24 e 1927/28; o de Haddad, entretanto, mostra uma taxa de crescimento médio bastante superior, ao longo da década, em comparação com os dados de Fishlow.

Um primeiro ponto a ser considerado é que essas diferenças entre os índices derivam em grande parte de um problema comum às três séries. Sucede que as estatísticas de produção derivadas do lançamento do imposto de consumo, que são a base para o cálculo de todos esses índices, mostram uma descontinuidade para o período de 1919 a 1923.⁴ Excetuando-se esses anos, os três índices apontam basicamente para a mesma direção, o que se pode verificar pela comparação das taxas de crescimento médio deles derivadas na Tabela 1 (parte B).

³ Ver Villela e Suzigan (1973), Baer e Villela (1973) e Silber (1977).

⁴ A fonte básica de dados sobre a produção industrial, no período em foco, são as estatísticas dos produtos sujeitos ao imposto de consumo [ver Brasil, Diretoria da Receita Pública do Tesouro Nacional (vários anos)]. Tais estatísticas eram baseadas na compra de estampilhas do imposto pelos produtores, as quais deveriam ser afixadas nos produtos vendidos e canceladas. Assim, o total de estampilhas compradas e, portanto, as próprias estatísticas relacionavam-se a vendas anuais, e não à produção anual. De 1919 a 1923, no entanto, os funcionários da repartição do imposto coletaram também dados sobre produção. Quando as estatísticas foram mais tarde coligidas num só volume [ver Brasil, Departamento Nacional de Estatística (1933)], os dados de produção para 1919/23 foram reunidos aos dados de vendas para os demais anos. Assim, as séries resultantes são híbridas, o que introduz uma tendenciosidade nos números relativos àqueles cinco anos, notando-se em particular um extraordinário aumento na produção de tecidos de algodão no ano de 1923 (um acréscimo de 50% sobre o ano anterior), para o qual não há correspondência nos dados de vendas, nem justificativa lógica. O alto valor do índice para 1923, nos índices de Villela-Suzigan e Haddad, resulta desse dado espúrio para a produção de tecidos. O índice de Fishlow, nesse caso específico, usou corretamente o número de vendas, não exibindo assim um pico em 1923. Todos os três índices, contudo, estão de alguma forma distorcidos no que toca ao período 1919/23. Para pormenores, ver Versiani (1983).

Tendo em conta o problema estatístico referente ao período 1919/23, os dados da Tabela 1 indicam uma divisão do período entre a I Guerra e a Depressão em quatro fases bem definidas, no que toca ao desenvolvimento da produção industrial:

a) 1917/18 a 1923/24: no todo, um período de crescimento vigoroso da produção do setor industrial, embora com altos e baixos (o índice de Haddad mostra um aumento médio de 6,8% por ano entre 1917/18 e 1924/25);

b) 1924 a 1926: período de baixo crescimento ou estagnação;

c) 1927 a 1928: período de rápido crescimento novamente (a produção de 1928 supera a de 1924 em 17 a 22%, conforme o índice que se considere); e

d) 1929 a 1930: período de crescimento negativo.

A Tabela 1 (parte A) tem também dados sobre o desempenho da indústria de tecidos de algodão, a principal atividade industrial da época.⁵ Tais números (dos quais se eliminou a discrepância estatística mencionada acima) mostram que essa indústria de fato sofreu uma acentuada queda de produção após 1922/23, não sendo o nível de produção desses dois anos atingido outra vez na década. Assim, mesmo que se ponha em dúvida a idéia de uma estagnação generalizada na produção industrial depois de 1923, permanece válida uma proposição mais fraca: houve estagnação (de fato, retrocesso) no setor industrial mais importante. Baseia-se nisso a afirmativa de Fishlow (1972) de que o processo de substituição de importações teve um recuo nos anos 20.

Até que ponto outros setores tiveram problemas análogos aos da indústria têxtil algodoeira? Comparando a produção de tecidos de algodão na Tabela 1 com os dados da Tabela 2, vê-se que o retrocesso daquele setor após 1922 não teve paralelo em outras atividades.⁶ Setores "tradicionais" como Produtos Alimentares, Chapéus e

⁵ Sobre a evolução inicial da indústria têxtil, ver Versiani (1980). A participação dos têxteis no valor adicionado da indústria, na década de 20, era ao redor de 25%. Ver Villela e Suzigan (1973), Fishlow (1972) e Haddad (1974).

⁶ Incluem-se na Tabela 2 praticamente todos os setores industriais sobre os quais há dados fidedignos no período. O índice de Haddad baseia-se nesses 10 setores até 1925, incluindo também, de 1926 a 1930, Papel, Couros e Peles, Cimento e Pneumáticos.

Brasil: produção da indústria de transformação, por setores -- 1924/30

(Índices: 1924 = 100)

Anos	Tecidos	Produtos Alimentares	Bebidas	Calçados	Chapéus	Química	Fumo	Gráfica	Mobiliário	Siderurgia	Total Manufaturados
1924	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1925	92	99	101	99	94	100	131	122	119	133	100
1926	92	106	108	93	76	163	104	92	119	271	102
1927	111	108	115	109	108	185	132	77	131	251	113
1928	116	114	121	116	135	198	150	90	135	208	121
1929	92	119	125	135	118	222	156	103	115	250	118
1930	89	129	104	99	63	157	141	95	85	221	110

FONTE: Haddad (1974), várias tabelas, com mudança de base.

Calçados de fato sofreram decréscimo de produção depois de 1924; mas houve, em todos os casos, recuperação após 1926, sendo o nível de produção de 1924 ultrapassado por grande margem em 1927/28 (notar que a mesma evolução se deu também em Tecidos, como um todo, devido a um rápido crescimento dos têxteis não-algodoeiros). Por outro lado, em setores novos, como Química e Siderurgia, ou em Fumo, o crescimento em todo o período foi apreciável.

Essa discrepância entre o desempenho da produção de tecidos de algodão e o dos demais setores industriais pode ser melhor avaliada se se têm em conta os dados da Tabela 3, que mostra um índice de produção para o setor industrial como um todo, *com exceção* de Tecidos.⁷ Vê-se que as manufaturas não-têxteis tiveram, em conjunto, um comportamento bem oposto ao dos Tecidos de Algodão (Tabela 1) após o surto de expansão de 1922: um crescimento continuado e

TABELA 3

Brasil: índice da produção industrial, exclusive têxteis — 1920/30

Anos	Índice (1920 = 100)	Crescimento anual (%)
1920	100	—
1921	96	—3,9
1922	119	23,5
1923	121	2,1
1924	126	3,7
1925	132	4,6
1926	136	3,2
1927	143	5,4
1928	154	8,0
1929	162	4,7
1930	153	—5,2

FONTE E MÉTODOS: O índice foi obtido por ponderação dos índices setoriais da Tabela 2, após correção para eliminar a distorção mencionada no texto, tomando-se como pesos as participações de cada setor no valor adicionado da indústria de transformação em 1919. Dados básicos de Haddad (1974), várias tabelas.

⁷ Na elaboração desse índice, os dados básicos de Haddad foram corrigidos para eliminação das distorções relativas ao erro estatístico mencionado acima. Para uma generalização dessa correção, e detalhes de procedimento, ver Versiani (1983).

sem grandes oscilações e — o que é surpreendente pelo contraste com os números da Tabela 1 — uma taxa positiva de quase 5% em 1929. Fica claro que as taxas negativas indicadas nos índices globais para esse último ano são muito influenciadas pelo grande decréscimo verificado na produção da indústria têxtil algodocira.

Também no que toca à evolução do investimento industrial parece ter havido um padrão diferente de comportamento no setor têxtil em relação aos demais. O indicador mais usual quanto ao ritmo do investimento, no período, são os dados de importação de máquinas. Na Tabela 4 compara-se a importação de máquinas e equipamentos têxteis com a de outras máquinas e equipamentos, verificando-se, no primeiro caso, um declínio acentuado após 1925; ao contrário, a importação de máquinas não-têxteis aumenta na segunda parte da década, atingindo seu valor mais alto em 1929.

TABELA 4

Brasil: importação de maquinaria industrial — 1918/30

Anos	Máquinas têxteis*		Outras máquinas**	
	£ 1.000	Toneladas	£ 1.000	Toneladas
1918	314	2.932	760	6.744
1919	416	2.753	1.189	6.105
1920	752	4.272	3.587	23.657
1921	954	6.295	3.137	23.362
1922	839	6.838	1.443	15.844
1923	934	8.984	1.537	16.581
1924	1.128	10.192	2.744	26.204
1925	1.778	17.859	3.433	31.269
1926	1.050	10.330	3.306	28.529
1927	740	6.744	2.985	24.980
1928	755	6.244	3.415	28.064
1929	562	4.647	4.095	27.128
1930	283	1.986	2.220	18.981

FONTE: *Commercio Exterior do Brasil* (vários anos).

* Itens 265 a 268 das estatísticas de importação.

** Itens 269 ("Máquinas não especificadas para indústria") e 283 ("Máquinas e aparelhos, não especificados") das estatísticas de importação.

Também aqui, índices globais — como o de Villela e Suzigan (1973, p. 437) —, sendo bastante influenciados pelo que se passa no setor têxtil, podem não mostrar acuradamente a tendência no resto da indústria.⁸

3 — Fatores do crescimento industrial no período

A evidência de que a principal atividade industrial da época teve um comportamento que não pode ser generalizado para os demais setores leva naturalmente à indagação da causa dessa discrepância. Para examinar esse ponto, é útil lembrar os traços principais da evolução da economia brasileira na década.

Três fatores são claramente importantes na explicação do desempenho da indústria no período: o comportamento do setor cafeeiro, a evolução da taxa de câmbio e as políticas monetárias e fiscais seguidas pelo Governo. Nos parágrafos seguintes esses pontos são revistos de forma sucinta.⁹

No que se refere ao café, a principal característica do período é a aplicação bem-sucedida da política de valorização, na medida em que os preços externos do produto foram mantidos num nível alto (depois de uma queda acentuada em 1919/21), tendo a receita de exportação alcançado valores sem precedentes em 1924/29.

O valor externo do mil-réis caiu drasticamente no início da década, enquanto o preço da libra esterlina quase triplicou de 1919 a 1923, o que em parte pode ser atribuído à queda no preço do café; a interação entre as flutuações no mercado do café e o comportamento da taxa de câmbio é bem conhecida.¹⁰ Mas o mercado de

⁸ Notar, por outro lado, que outros indicadores de investimento industrial construídos por Villela e Suzigan (1973, p. 437), como consumo de cimento e de aço laminado, mostram notável aumento no final da década de 20.

⁹ Ver, a esse propósito, Villela e Suzigan (1973), Fritsch (1980), Peláez e Suzigan (1976) e Silber (1977).

¹⁰ Sobre as relações entre o preço do café e a taxa de câmbio no período antes de 1914, ver Versiani (1980).

câmbio foi também influenciado pela expansão da oferta monetária em 1921/24, expansão associada em grande medida às operações da Carteira de Redescontos do Banco do Brasil, criada em 1921. Embora formalmente destinada a redescotar papéis comerciais, a Carteira logo se dedicou com afinco ao desconto de títulos do Tesouro, tornando-se uma fonte básica de financiamento dos *deficits* governamentais e um importante instrumento da política de compra de estoques de café, segundo o esquema da defesa dos preços do produto.

Em 1923, o governo de Arthur Bernardes promoveu uma guinada na orientação da política econômica.¹¹ Adotou-se uma política monetária altamente contracionista, com acentuada redução da base monetária entre 1924 e 1926; o redesconto de títulos pelo Banco do Brasil foi drasticamente reduzido (particularmente no que se referia a títulos comerciais); o mil-réis valorizou-se externamente, tendo a cotação da libra caído de 53,4 mil-réis, no último trimestre de 1923, para 31,6 mil-réis, no terceiro trimestre de 1926.¹²

No final de 1926, a situação favorável do balanço de pagamentos (causada pelos altos preços do café e pelo forte influxo de capitais externos) induziu o novo governo (de Washington Luís) a empreender uma volta ao padrão-ouro. Foram postas em circulação novas notas de mil-réis conversíveis em ouro, ou em divisas conversíveis, mediante uma nova taxa de paridade (40,69 mil-réis/£1), o que representava uma considerável desvalorização do mil-réis, em comparação ao câmbio médio vigente em 1926 (33,6 mil-réis/£1); em consequência disso, e dada também a ampla oferta de divisas estrangeiras, a demanda pelo mil-réis conversível, em troca de divisas, foi bastante alta em 1927/28. Dessa forma, a situação anterior de aperto creditício foi muito aliviada.¹³ Nas palavras de um observador contemporâneo, a política de volta à conversibilidade foi “uma

¹¹ A posse de Bernardes foi em outubro de 1922. Para uma interessante análise da formulação de política econômica na primeira parte de seu governo, ver Fritsch (1980).

¹² Dados sobre a taxa de câmbio de *Commercio Exterior do Brasil* (vários anos).

¹³ Ver Grã-Bretanha, Department of Overseas Trade (1929, pp. 21-3).

tentativa de levar em conta tanto o desejo de um barateamento do dinheiro, quanto a aversão dos cafeicultores pela alta do mil-réis, quanto ainda o empenho das novas classes industriais pela estabilidade do câmbio” [ver Normano (1968, p. 189, nossa tradução)]. Se isso era verdade, a política foi um sucesso, até o ano de 1928: nesse período a taxa de câmbio manteve-se estável, a um nível mais baixo do que antes, e a oferta de dinheiro foi ampliada.

Em 1929/30, por outro lado, a saída de capitais causou diminuição na circulação de notas conversíveis, até que a correspondente reserva de ouro e divisas — o chamado Fundo de Estabilização — se exaurisse inteiramente. A base monetária decresceu em cerca de 10%, do fim de 1928 ao fim de 1929 [ver Peláez e Suzigan (1976, Tabela A.3)]. Em 1930 inicia-se a dramática queda dos preços do café associada à Depressão.

A legislação tarifária não sofreu grandes mudanças durante a década de 20.¹⁴ A única alteração geral de importância foi o aumento na quota-ouro, de 55 para 60%, a partir de 1923.¹⁵ De fato, como se sabe, a tarifa de 1900 permaneceu em vigor até 1934 — o que marca um contraste bem nítido com as freqüentes revisões tarifárias das últimas décadas do século XIX, quando reformas relativamente “protecionistas” eram freqüentemente seguidas por reações “liberalizantes”.¹⁶ O fato de que as pautas tarifárias não se tenham alterado muito não significou, no entanto, uma ausência de mudança no peso relativo das tarifas. De fato, o nível de taxa alfandegária foi substancialmente reduzido, no período, como resultado do aumento do preço dos produtos importados, aliado ao fato de que as tarifas eram fixadas em termos nominais. A proporção da receita alfandegária sobre o valor total das importações, que tinha sido em média de 43% no período 1901/10, caiu para 18% em 1920/29.¹⁷

¹⁴ Informações pormenorizadas sobre as modificações tarifárias do período encontram-se em Nunes e Silva (1929-1932).

¹⁵ A quota-ouro, como se sabe, era a fração do imposto cobrada de acordo com a paridade oficial ouro/mil-réis.

¹⁶ Ver Luz (1961), sobre o debate político contemporâneo acerca da questão tarifária.

¹⁷ Proporções derivadas de dados em Brasil, Ministério da Fazenda (1927 e 1933) e Brasil, IBCE (1939-1940).

Em princípio, poder-se-ia esperar que os fatores acima tivessem os seguintes efeitos sobre o crescimento da indústria no período: por um lado, o sucesso do esquema de valorização do café teria certamente, ao longo da década, um efeito positivo sobre o nível geral de atividade, dado o peso do setor na formação da renda nacional; por outro lado, na medida em que a política monetária foi altamente restritiva em 1924/26 e 1929/30, o efeito contracionista disso viria refletir-se no crescimento da produção industrial. No que toca à taxa de câmbio, a substancial depreciação do mil-réis nos primeiros anos da década, e novamente em 1926/29, certamente contribuiu para aumentar a competitividade dos produtores locais, enquanto a valorização externa da moeda em 1923/26 terá tido o efeito oposto. Finalmente, a política tarifária foi, em princípio, danosa aos interesses da indústria local, permitindo uma deterioração do nível relativo de taxação das importações.

Na medida em que os índices de produção industrial mostrem uma desaceleração do crescimento em meados da década, pode-se pensar, então, em duas explicações para tal fato: primeiro, o efeito depressivo da política monetária; segundo, o efeito da valorização do mil-réis e da queda da incidência tarifária sobre os preços relativos das importações competitivas à produção interna. A segunda explicação é favorecida, por exemplo, por Fishlow (1972, p. 327), pois para ele “não havia falta de demanda geral”, dado o bom comportamento do setor exportador; o problema era basicamente o da queda de competitividade dos preços da produção interna, causada pelo abaixamento da barreira protetora tarifária e cambial. Outros dão mais ênfase ao efeito das políticas deflacionárias postas em prática após 1923, com a implicação de que o fenômeno era mais geral, não necessariamente restrito a indústrias que substituíam importações [ver Villela e Suzigan (1973) e Baer e Villela (1973)].

É claro que as duas explicações não se excluem mutuamente; e nem é nosso propósito aqui explorar a questão da prevalência de uma ou de outra (embora seja esse um ponto relevante na interpretação do período). O que nos interessa é examinar essas duas linhas de argumento com a finalidade de lançar alguma luz sobre o comportamento diferencial da indústria têxtil em relação aos outros setores manufatureiros.

4 — A crise na indústria de tecidos de algodão

Tomando em primeiro lugar a questão do preço relativo das importações, é importante ter em mente que suas variações, no período, não resultaram apenas dos altos e baixos na taxa de câmbio e das mudanças na proteção tarifária. O preço externo das manufaturas importadas sofreu também grandes variações na década de 20, como reflexo das oscilações do nível de preços nas economias industrializadas após a I Guerra (fato que Fishlow parece ter esquecido na passagem citada acima). Na Grã-Bretanha, como se sabe, o índice de preços por atacado alcançou, em 1920, um nível mais de três vezes superior ao de 1913, para depois cair drasticamente na Depressão de 1921, mantendo uma tendência declinante ao longo da década. Nos Estados Unidos o comportamento dos preços foi análogo.

Os dados da Tabela 5 mostram a amplitude da variação dos preços de importação em esterlinos, no caso de tecidos de algodão, e seu efeito no preço interno dessas importações. Logo após a Guerra, apesar da valorização do mil-réis, o preço doméstico dos tecidos importados *aumentou* significativamente, mesmo se deflacionado por um indicador do nível geral de preços no Rio de Janeiro.¹⁸ De 1920 a 1923, os preços em esterlinos caíram e o mil-réis desvalorizou-se; esses movimentos de efeito oposto causaram grandes oscilações no preço interno das importações. Nos três anos seguintes, por outro lado, tanto a variação do preço em libras quanto a da taxa de câmbio tenderam a fazer baixar o preço interno das importações, que caiu à metade, em valores reais, entre 1923 e 1926. No resto da década, apesar de um aumento em 1927/28, o preço em mil-réis do produto importado nunca chegou a alcançar de novo o nível real de 1925.

Dada tal evolução dos preços relativos, não é de surpreender que a concorrência dos tecidos importados se fizesse sentir com grande vigor depois de 1924. Pode-se estimar que a participação das importações no consumo interno tenha passado de cerca de 7% em 1921/23 para 17% em 1925/28 (ver Tabela 6).

¹⁸ O índice de custo de vida do Rio de Janeiro é um dos pouquíssimos indicadores gerais de preços no período, como se sabe.

TABELA 5

Brasil: preços de importação de tecidos de algodão — 1912/30

(índices: 1912 = 100)

Anos	Preços (£) A	Taxa de câmbio (mil-réis/£) B	Preços (mil-réis) (AxB) C	Nível interno de preços D	Preços reais de importação (C/D) E
1912	100	100	100	100	100
1918	236	125	296	147	201
1919	312	114	356	152	234
1920	405	112	452	167	270
1921	348	186	645	172	375
1922	235	231	543	188	289
1923	239	298	714	207	345
1924	239	273	650	242	269
1925	224	267	597	259	230
1926	198	224	443	266	167
1927	185	274	507	273	186
1928	208	272	568	269	210
1929	186	272	507	267	190
1930	178	293	521	243	215

FONTES E MÉTODO: Coluna A: índice de preços médios de "Tecidos tintos" (principal item de importação de tecidos no período); dados básicos de *Comércio Exterior do Brasil*, vários anos. Coluna B: índice da taxa de câmbio implícita nas estatísticas de importação de manufaturas de algodão, em *Comércio Exterior do Brasil*, vários anos. Coluna D: índice do custo de vida para o Rio de Janeiro em Brasil, IBGE (1939-1940, p. 1.384).

Os números da Tabela 6 podem ser vistos como evidência em favor da tese de Fishlow, de que o desempenho menos favorável da indústria, na segunda metade da década, tinha mais a ver com mudan-

TABELA 6

Brasil: consumo estimado de tecidos de algodão — 1919/30

(Milhões de metros)

Anos	Produção interna A	Importação B	Exportação C	Consumo interno (A+B-C) D	Importação/ consumo (%) (B/D) E
1919	516	56	1	571	9,8
1920	533	73	1	605	12,0
1921	512	30	6	536	5,6
1922	627	47	8	666	7,1
1923	624	59	8	675	8,7
1924	580	88	1	667	13,2
1925	536	110	0	646	17,0
1926	539	110	0	649	17,0
1927	504	109	0	703	15,5
1928	582	125	0	707	17,7
1929	478	74	0	552	13,4
1930	476	20	0	496	4,0

FONTES: Coluna A: ver Tabela 1. Coluna B: dados em quilos de *Commercio Exterior do Brasil*, convertidos em metros por um fator de proporcionalidade derivado de comparação das estatísticas de comércio exterior do Brasil e da Grã-Bretanha no período (15 m/kg). Coluna C: como em B, usando-se um fator de proporcionalidade inferior (10 m/kg), a partir do fato de que os tecidos exportados eram tipicamente mais grosseiros.

ças nos preços relativos do que com insuficiência de demanda.¹⁹ Mas o que é importante ressaltar aqui, para nosso propósito, é o fato de que as oscilações dos preços de tecidos tenham sido muito mais extremas do que as dos preços de importação em geral. O aumento no índice de preços em mil-réis dos tecidos de algodão importados,

¹⁹ É verdade que a taxa de crescimento da demanda sugerida pelas estimativas da Tabela 5 é relativamente baixa; é possível, contudo, que os dados disponíveis de produção exagerem o mau desempenho da indústria têxtil no final dos anos 20. Como se verá adiante, a importância relativa de pequenos cotonifícios, espalhados pelo interior do País, provavelmente aumentou na produção global da indústria nesse período. Dado que as estatísticas de produção eram baseadas na arrecadação do imposto, e que o grau de evasão é em geral maior em pequenas firmas do interior, é possível que tenha havido uma subavaliação da produção interna nesses anos.

de 1919 a 1921, foi de quase 120%, enquanto os preços de importação em geral subiam apenas 30%; correspondentemente, a queda nos preços de tecidos foi também muito mais marcada do que a média após 1923 (ver sobre isso a Tabela 7). Seria de se esperar, então, que a indústria têxtil, depois de ter sido particularmente favorecida pelo aumento de preço das importações competitivas nos anos após a Guerra, fosse também atingida com especial intensidade pelo movimento oposto desses preços em meados da década de 20. Em outras palavras, o argumento dos preços relativos aplica-se com mais força ao caso dos tecidos.

Observações contemporâneas evidenciam tal fato. A rápida valorização do mil-réis da primeira metade de 1926 teve, como observava o adido comercial britânico, um efeito especialmente desfavorável

TABELA 7

Brasil: índices de preços de importação — 1912/30

(1912 = 100)

Anos	Todas as mercadorias	Tecidos de algodão
1912	100	100
1919	290	296
1919	269	356
1920	322	452
1921	377	645
1922	299	543
1923	320	714
1924	281	650
1925	288	597
1926	237	443
1927	288	507
1928	273	566
1929	257	507
1930	276	521

FONTE E MÉTODO: O índice global é o de Villela e Suzigan (1973, p. 44), base mudada. Índice de tecidos de algodão: ver Tabela 5. Os índices referem-se aos preços em mil-réis.

sobre a indústria têxtil.²⁰ Em meados desse ano, a situação da produção de tecidos é discutida em sucessivas reuniões da diretoria do Centro Industrial do Brasil; pondera-se a necessidade de soluções para “a crise, que ameaça o surto da indústria nacional e que mais acentuadamente se manifesta, neste momento, nos ramos da fiação e tecelagem da lã e do algodão”. Analisando as causas dos problemas desses dois setores, o presidente do Centro reconhece que elas não se restringiam à valorização cambial, ou às restrições de crédito, e menciona a queda dos preços externos: “o surpreendente barateamento dos similares estrangeiros de algodão e de lã, que por efeito da crise simultânea ocorrida nos mercados europeus têm sido oferecidos até abaixo do preço do custo nas praças brasileiras”. Diante da gravidade da situação, o Centro Industrial toma a iniciativa de pedir uma audiência ao Presidente da República para solicitar providências; nesse encontro (a 6 de julho), é significativo que apenas se tenha tratado dos problemas da indústria têxtil.²¹

No que se refere aos efeitos da política monetária, seria de se esperar que as medidas de contenção adotadas em 1924/26 fossem sentidas no setor manufatureiro. Mencionou-se, na época, que as indústrias foram tanto mais afetadas quanto a restrição de crédito se sobrepôs à tendência de valorização do mil-réis, que forçara os produtores locais a concederem maiores prazos a seus compradores, a fim de enfrentarem a concorrência das importações. As empresas industriais dependiam em grande parte dos bancos para suprimento do capital de giro, e o período anterior de maior folga na oferta de crédito tinha tornado essa dependência ainda mais estreita, o que fez, também, com que o efeito das medidas restritivas se acentuasse.²²

Qualquer que tenha sido a intensidade do impacto da restrição de crédito sobre a demanda de produtos industriais nesse período, há razões para crer que o setor têxtil fosse especialmente vulnerável

²⁰ “The sudden rise of the exchange rate . . . created a panic in local industries, especially in the cotton mills”. Ver Grã-Bretanha, Department of Overseas Trade (1927, p. 7).

²¹ Ver Centro Industrial do Brasil (1928, pp. 52 e 63).

²² Ver *Brazilian Business*, 5 (11):15, nov. 1925, e Grã-Bretanha, Department of Overseas Trade (1927, p. 20).

a tal retração. A razão disso é o grande surto de importação de máquinas têxteis havido em 1924/26 (ver Tabela 4), que provocou substancial acréscimo à capacidade produtiva preexistente. No caso dos tecidos de algodão, estimou-se tal acréscimo em 25% no biênio 1924/25; e o aumento foi certamente maior no que toca à fiação.²³ A possibilidade de desequilíbrio entre oferta e procura era, assim, tanto maior.

Observadores contemporâneos mencionam insistentemente essa “superprodução” como a causa dos males da indústria têxtil em meados da década. Por exemplo:

The improvement in exchange facilitated importation, but the difficulties of the textile industry are to be attributed less to any increased importation than to the general tightness of money and to overproduction.²⁴

The difficulties in which the textile industry here now finds itself is much less the result of foreign competition than of overproduction.²⁵

A onda de inversões em equipamento têxtil em 1924/26 pode ser vista, em parte, como uma reação natural ao período anterior de bons resultados nessa atividade. Esse é um padrão de comportamento muito freqüente no desenvolvimento inicial da indústria no Brasil: períodos de baixo valor do mil-réis, e conseqüente aumento na demanda de manufaturas locais, costumavam ser seguidos por fases de grande atividade de investimento na indústria, coincidindo com uma valorização relativa do mil-réis — o que facilitava a importação de equipamentos [ver Versiani (1980)]. Os altos lucros de 1923/24 e a valorização cambial forneceram assim uma conjunção de estímulos para a expansão de investimentos; e acresce que os produtores de equipamentos proporcionaram condições especialmente favoráveis para compras a prazo nesse período.²⁶

²³ Ver Grã-Bretanha, Department of Overseas Trade (1929, p. 42) e Stein (1957).

²⁴ Ver Grã-Bretanha, Department of Overseas Trade (1927, p. 20).

²⁵ Ver *Brazilian Business*, 9(6):10, jul. 1926.

²⁶ Ver Grã-Bretanha, Department of Overseas Trade (1929, p. 42).

Além disso, há muita evidência de que a crise têxtil não atingiu igualmente todos os produtores. Isso fica claro no setor algodoeiro, onde o fraco desempenho global, na segunda metade da década, coexistiu com a abertura de novas fábricas e os expressivos aumentos de produção em várias regiões do País. Assim, Estados como Pernambuco e Minas Gerais aumentaram bastante sua produção entre 1925 e 1929, o que contrasta com uma quase estagnação, nesse lustro, nos dois principais centros produtores, São Paulo e o antigo Distrito Federal. Entre 1925 e 1929, a participação conjunta dessas quatro unidades federais na produção têxtil algodoeira do País manteve-se praticamente constante, somando cerca de dois terços do total; no entanto, a parcela de São Paulo e Distrito Federal caiu de 47 para 37%, enquanto a de Minas Gerais e Pernambuco aumentou de 18 para 28%.²⁷ Havia, indubitavelmente, ilhas de prosperidade no meio da crise.

Essa diversidade não parece ser explicável apenas por diferenças regionais.²⁸ A segunda metade da década presenciou grande proliferação de pequenas fábricas de tecidos de algodão por todo o País, inclusive em São Paulo — onde, segundo o cônsul inglês, cada cidade do interior parecia fazer questão de ter seu próprio cotonifício nessa época.²⁹

Assim, a competição que se acentuou nesse período não foi tanto entre regiões, mas entre produtores já estabelecidos e novas fábricas

²⁷ Dados básicos (produção física por Estado) em Brasil, Departamento Nacional de Estatística (1933, p. 172). Entre 1925 e 1929 a produção de tecidos de algodão aumentou substancialmente, em números absolutos, em Pernambuco, Minas Gerais, Ceará, Maranhão e Santa Catarina.

²⁸ Comparar as análises de Cano (1977) e Aureliano (1981), que enfatizam o contraste entre São Paulo e o resto do País no desenvolvimento da indústria têxtil nessa década. Aliás, não é claro que se possa afirmar sem qualificações a superioridade paulista nessa competição inter-regional (Cano, p. 80; Aureliano, p. 43); como os números do texto ilustram, a indústria têxtil de São Paulo perdeu terreno no segundo lustro da década.

²⁹ "For the last three years the production of cotton goods has increased to an extent over and above actual requirements. Each district in the interior was desirous of possessing its own cotton piece goods factory...". Consul Abbott (São Paulo), Relatório, 30-9-1928, in: Grã-Bretanha, Department of Overseas Trade (1929, p. 83).

entrando no mercado — estas, em geral, pequenas unidades fora dos centros tradicionais de produção. No caso de São Paulo, por exemplo, o número de cotonifícios aumentou de 64 para 81, de 1925 a 1927, ao mesmo tempo em que o número médio de operários, de teares e de fusos, por estabelecimento, diminuía em cerca de 15%, sugerindo um tamanho médio substancialmente inferior para as novas fábricas em relação às anteriores.³⁰ Pode-se facilmente imaginar que esse aparecimento de novos concorrentes, numa fase já problemática para a indústria, não fosse visto com bons olhos pelos produtores preexistentes; de fato, como amplamente documentado em Stein (1957, Caps. 9 e 10), estes mostraram inquietação e sobressalto diante de tal expansão da capacidade de produção. O clamor contemporâneo em torno da “superprodução” na indústria têxtil e as várias tentativas de limitação da produção são fatos que demonstram a reação dos velhos produtores diante da entrada dos novos — que culminou com a proibição de importação de equipamentos em 1931, medida que claramente favorecia os primeiros, mas militava contra os interesses dos que pretendessem entrar no mercado.

As vantagens das novas (pequenas) fábricas na concorrência com os produtores estabelecidos eram, ao que tudo indica, de duas ordens. Em primeiro lugar, havia a superioridade locacional, propiciada em boa parte pelo grande aumento da disponibilidade de energia elétrica fora dos grandes centros na década de 20. Esse foi um período em que em São Paulo, por exemplo, “each little town and almost each farm installed its own small power plant by harnessing neighbouring streams...” [Grã-Bretanha, Department of Overseas Trade (1929, p. 87)]. A interligação das redes de várias usinas hidrelétricas — inclusive dos sistemas da Rio Light e da São Paulo Light — proporcionou uma grande ampliação das áreas de distribuição. Além disso, há evidência de que o equipamento têxtil instalado na década de 20 tinha vantagens de custo sobre as máquinas mais antigas, de tal forma que seus proprietários estariam em me-

³⁰ Ver dados em Cano (1977, p. 292). Para referência à fundação de várias novas fábricas têxteis em Pernambuco em 1925/26, ver Grã-Bretanha, Department of Overseas Trade (1925, p. 37, e 1929, p. 45). Sobre a importância crescente de cotonifícios pequenos em São Paulo, no final da década, ver também Mendonça de Barros e Graham (1981).

lhores condições para enfrentar a crise. As fábricas anteriormente estabelecidas que não se tivessem reequipado enfrentavam, assim, não só a concorrência das importações mais baratas, mas também a de produtores locais mais eficientes [Versiani (1972)]. Os produtores que se equiparam para a produção de tecidos mais finos também não foram atingidos pela crise: a “superprodução” restringia-se a panos mais grosseiros.³¹

O efeito combinado da queda nos preços relativos das importações e do aumento na capacidade produtiva interna patenteia-se na evolução dos preços dos tecidos produzidos internamente na segunda metade da década. O preço médio dos tecidos de algodão aqui produzidos caiu cerca de 25% de 1925 a 1927 (Tabela 8). E deve-se notar que essa queda contrasta, como se vê na Tabela 8, com a evolução dos preços na maioria dos outros setores de produção industrial,

TABELA 8

Brasil: preços unitários dos principais produtos sujeitos ao imposto de consumo — 1925/29

(Índices: 1925 = 100)

Produtos	1925	1926	1927	1928	1929
Tecidos de algodão	100	76	74	77	75
Calçados	100	103	109	111	105
Cerveja	100	107	97	97	101
Aguardente	100	82	71	88	86
Café moído	100	100	100	100	100
Cigarros	100	103	101	101	n.d.
Vidros	100	97	97	101	98
Móveis	100	100	102	101	100
Ferragens	100	99	99	92	92

FONTE: Calculada a partir de dados em Brasil, Departamento Nacional de Estatística (1933).

³¹ “The few factories which are producing fine goods, such as zephyrs and artificial silk mixed with cotton, are not suffering from the crisis”. Grã-Bretanha, Department of Overseas Trade (1929, p. 42).

o que evidencia, mais uma vez, que o comportamento da indústria têxtil *não* foi típico do que aconteceu nas outras atividades industriais no período.

Conclui-se que o setor de tecidos de algodão foi, de várias formas, um caso especial no desenvolvimento industrial da década de 20. Os movimentos de preços relativos das importações foram particularmente desfavoráveis para os produtores internos do setor; e uma tendência à expansão da capacidade produtiva, pela entrada de novos fabricantes no mercado, tornou essa atividade mais vulnerável à restrição creditícia de meados da década. O aumento das instalações produtivas, aliado à estagnação da absorção do produto pelo mercado interno, causou enorme subutilização da capacidade de produção do setor no final da década.³²

5 — Diversificação da atividade industrial

Os dados apresentados acima mostram que, se se excetua a indústria têxtil, a década de 20 pode ser vista como um período de crescimento apreciável da produção industrial, e de significativa atividade investidora. Um aspecto importante desse crescimento foi a diversificação da produção industrial, como notaram Cano (1977) e Aureliano (1981). Em seu estudo sobre São Paulo, Dean (1969, p. 110) lista as seguintes manufaturas cuja produção se iniciou no período entre as Guerras: ferro-gusa; cimento; ferramentas elétricas; motores elétricos; máquinas têxteis; equipamentos para o refino do açúcar; peças, ferramentas e acessórios automobilísticos; implementos agrícolas; aparelhos de gás; relógios e instrumentos de medição; e tecidos de raio. De fato, verifica-se que em *todos* esses casos a produção já se havia iniciado durante a década de 20 (cf. fontes citadas adiante).

³² Estima-se que, no final de 1928, os cotonifícios paulistas tinham uma capacidade produtiva de 500 milhões de metros anuais, numa época em que a produção do Estado ficava bem abaixo de 200 milhões. Grã-Bretanha, Department of Overseas Trade (1929) e Brasil, Departamento Nacional de Estatística (1933).

Com poucas exceções, o desenvolvimento inicial dessas indústrias não foi ainda estudado em pormenor; assim, pouco se sabe sobre a origem do capital, as raízes sociais da iniciativa empresarial, etc.³³ Ainda assim, podem-se fazer algumas generalizações sobre a origem das firmas industriais, sobre o papel do reinvestimento de lucros e do capital estrangeiro e sobre a questão do apoio governamental.

a) Muitas das novas iniciativas no ramo de produção de máquinas e equipamentos, na época, tiveram sua origem em oficinas de conserto. As datas de fundação das firmas industriais nesses setores parecem estar concentradas nos primeiros anos da década e, em menor número, no final dos anos 20, ou seja, em seguida a períodos de expansão de produção (e de lucros) na atividade industrial.³⁴ A experiência e os lucros acumulados durante a Guerra parecem ter sido uma fonte importante de estímulo e recursos para tais empreendimentos. Comumente uma oficina de consertos, tendo iniciado a produção de peças de reposição durante a Guerra, dadas as dificuldades de importação, decidia que valia a pena continuar ou expandir essa linha, após o término do conflito.

Vários exemplos podem ser citados; de fato, um bom número das maiores empresas atuais, nesses setores, iniciou suas atividades na década de 20. É o caso da Villares, fundada em 1920 a partir de uma oficina de consertos de elevadores; da Dedini, a maior produtora de equipamento para a indústria do açúcar e do álcool, estabelecida em 1929 também como evolução de uma oficina de reparos; da Romi, a grande firma do setor de máquinas-ferramenta, fundada em 1929; da Ribeiro e da Andrighetti (máquinas para a indústria têxtil), estabelecidas em 1920 e 1922; da Lorenzetti (equipamento elétrico), em 1923; da Nardini (máquinas-ferramenta), em 1924; etc.³⁵ Nas palavras de Dean (1969, p. 116):

As origens desse novo grupo de empresários são em geral obscuras: no entanto, se se pode generalizar a partir de uns poucos

³³ Para o caso das indústrias de aço e de cimento, ver Baer (1969) e Peiáez (1972).

³⁴ Datas de fundação de firmas dadas em Banas (1962a, 1962b, 1963a e 1963b).

³⁵ Ver Dean (1969, Cap. 7) e, também, Banas (1962a, 1962b, 1963a e 1963b).

casos, parece que vinham comumente dos estratos inferiores da classe média urbana, sendo no mais das vezes imigrantes de primeira ou segunda geração, de sofrível formação técnica.

b) Como tinha acontecido em períodos anteriores, o reinvestimento de lucros parece ter tido um papel crucial no processo de acumulação de capital na indústria também na década de 20. Isso é indicado pela frequência de casos como os citados acima, em que firmas eventualmente de grande porte evoluíram a partir de um núcleo originário bastante modesto. A capacidade de gerir adequadamente os lucros gerados em fases favoráveis, e acumulá-los, pode ter sido a característica distintiva das firmas que tiveram uma evolução bem-sucedida. Isso coincide com a evidência disponível para períodos anteriores [ver Versiani (1980)].

Um relatório contemporâneo sobre “o progresso industrial brasileiro” defendia a tese de que a capacidade de reinvestimento dos industriais de São Paulo era alta, mencionando o fato de que, em 1923 (ano em que as indústrias paulistas estavam “em intensa atividade”), uma amostra aleatória de 40 balanços havia mostrado que “a maior parte das firmas . . . estavam fortalecendo sua posição pela colocação de grandes somas em reserva”. Enquanto a relação entre lucros e capital integralizado era em média de 33%, a proporção entre dividendos pagos e capital era menos de 15%.³⁶ Como menciona Dean (1969, pp. 113 e segs.), os lucros estavam também sendo reinvestidos em outros setores de manufatura.

c) A participação de capital estrangeiro no estabelecimento das indústrias de cimento e de aço, no período, está descrita na literatura [ver Villela e Suzigan (1973) e Baer (1969)]. Mas a década de 20 marcou também o início de uma nova e importante tendência na natureza do investimento externo no País: o estabelecimento de unidades produtivas locais por firmas estrangeiras (em especial norte-americanas).

Em períodos posteriores, sabe-se que o temor da perda de posição no mercado nacional, dada a existência de obstáculos à exportação para o Brasil, foi um fator de indução ao estabelecimento de uni-

³⁶ *Brazilian Business*, 4 (2):24, fev. 1924, e 5 (7):7, jul. 1927 (nossa tradução).

dades produtivas de empresas estrangeiras no País. Na década de 50, por exemplo, mostrou-se que uma alta barreira alfandegária foi, do ponto de vista de tais empresas, um atrativo mais importante do que outras medidas ativas de incentivo ao investimento estrangeiro então em vigor, proporcionando tanto proteção para as empresas que passassem a produzir aqui como ameaça de exclusão do mercado para as que não o fizessem [ver Gordon e Grommers (1962, Cap. 12)].

Nos anos 20, vimos que houve uma queda no peso relativo das tarifas sobre o preço dos produtos importados, sendo usual deduzir daí que as tarifas tenham perdido importância como mecanismo de proteção no período. À luz desse argumento, é surpreendente verificar que a proteção tarifária foi considerada, tal como 30 anos mais tarde, como um estímulo importante à instalação de fábricas de firmas estrangeiras em território nacional. Isso se patenteia em numerosas referências feitas na época por observadores diplomáticos e homens de negócio. Por exemplo:

Owing to the high duties the importation of some articles has become so difficult that the only way remaining by which Britain can get a share of the Brazilian market is by establishing local factories.³⁷

O que se depreende disso é que, também no que se refere à eficácia da proteção tarifária, o que sucedeu com a indústria de tecidos de algodão pode causar uma ilusão de ótica na interpretação do período. Não há dúvida de que a barreira alfandegária diminuiu no período, em termos relativos, mas essa queda, dada a evolução dos preços de importação, revista acima, seria sentida com maior força no setor de algodões; e as numerosíssimas referências contemporâneas à proteção tarifária como fator de incentivo à industrialização não podem também deixar dúvidas quanto a seu efeito protetor em vários setores.

Diversas empresas estrangeiras sentiram-se estimuladas a instalar fábricas no País nesse período; a lista de companhias estrangeiras

³⁷ Grã-Bretanha, Department of Overseas Trade (1930, p. 16). Para outras referências e recomendações relativas ao estabelecimento de fábricas locais para evitar a barreira alfandegária, ver Grã-Bretanha, Department of Overseas Trade (1922, p. 12), G. E. Schilling (1923) e P. C. Schilling (1923).

que abriram unidades produtivas no Brasil entre a I Guerra e a Depressão inclui: General Electric (1919), RCA (1919), IBM (1924), Ericsson (1924), Philips (1925), Standard Electric (1926), Burroughs (1929) e Pirelli (1929). Oficinas de montagem foram também estabelecidas nesse período pela Ford e General Motors.³⁸

A evidência disponível indica que, como um todo, o influxo de capitais resultante dessas iniciativas não foi muito significativo. A importância do processo reside, contudo, no lançamento da base para uma expansão e diversificação da produção industrial, que veio a frutificar na década seguinte.

d) Sabe-se que várias formas de subsídio governamental à fundação de novas indústrias foram oferecidas nesse período: isenção de impostos para a importação de máquinas, garantia de juros, empréstimos, prêmios em dinheiro, etc. [ver Villela e Suzigan (1973, pp. 345 e segs.)].

A concessão de tais benefícios não se fazia, de modo geral, segundo qualquer plano ou padrão coerente, resultando, ao contrário, de iniciativas isoladas. Muitas vezes, o instrumento legal que introduzia um dado incentivo era revogado pouco tempo depois, o que fez alguns analistas considerarem essas iniciativas governamentais como inoperantes. Da mesma forma, a política econômica do período anterior a 1930 é vista por alguns como inteiramente dominada por interesses ligados à grande agricultura ou ao comércio [ver Villela e Suzigan (1973) e Suzigan (1975)]. Esse é um argumento muito discutível. Em primeiro lugar, deve-se reconhecer que, ainda que a classe de grandes latifundiários ligados à atividade exportadora fosse claramente dominante na sociedade da época, não decorre daí que a ação do Estado seguisse estritamente, em todos os casos, os interesses dessa classe (e muito menos que todas as políticas governamentais possam ser explicadas apenas por referência à estrutura social do período). Como adverte Cardoso, é simplista estabelecer uma associação direta entre relações de classe e o funcionamento do sistema político no Brasil da época; e Fritsch mostra que os interesses

³⁸ Banas (1962a, 1962b, 1963a e 1963b) e Grã-Bretanha, Department of Overseas Trade (1925, p. 25).

do café foram às vezes contrariados de maneira sistemática antes das mudanças políticas da década de 30.³⁹

No que toca à efetividade dos incentivos do Governo à indústria, no período, é difícil fazer qualquer generalização. O próprio fato de que os benefícios fossem tão variados e sujeitos a mudanças faz com que seja difícil analisar seus efeitos; além disso, ainda há muito a investigar sobre esse assunto. Mas é duvidoso que se possa afirmar, com o que se conhece a respeito, que o sistema de incentivos era ineficaz. A opinião contemporânea julgava, ao contrário, que ele era bastante eficaz: é significativo, por exemplo, que os relatórios econômicos preparados pelas Embaixadas britânica e americana frequentemente davam ênfase à introdução de incentivos governamentais à indústria. Em 1923, a “disposição do Governo de apoiar o estabelecimento de novas indústrias” era mencionada como “um grande fator” do crescimento industrial dos anos precedentes (junto com a Guerra, as altas tarifas e a desvalorização do câmbio).⁴⁰

Em alguns casos específicos, nesse período, a fundação de novas indústrias esteve sem dúvida relacionada com estímulos dados pelo Governo. Os casos do cimento e do aço são óbvios [ver Villela e Suzigan (1973, pp. 176-7 e 349-51)]. Outro exemplo são os vários incentivos dados à fiação de seda, num período em que a indústria da seda expandiu-se vigorosamente [ver Grã-Bretanha, Department of Overseas Trade (1925, pp. 26-7, e 1927, p. 18)]. Podem-se também citar os estímulos oferecidos ao desenvolvimento da produção nacional de soda cáustica, em 1918/19, pela oferta de um empréstimo correspondendo a 75% do custo da instalação das novas fábricas. Várias firmas apresentaram propostas para a obtenção desse empréstimo, quatro delas tendo sido selecionadas; os créditos totais concedidos somaram cerca de US\$ 1,2 milhão.⁴¹

³⁹ Ver, por exemplo, “Estado e sociedade no Brasil” e “A questão do Estado no Brasil” em Cardoso (1975). Sobre política econômica e os interesses do café na década de 20, ver Fritsch (1980).

⁴⁰ *Brazilian Business*, 3 (9):57, set. 1923 (nossa tradução).

⁴¹ Estados Unidos, Department of Commerce (25 de janeiro de 1919, p. 388). Ver também as edições de 26 de abril, 9 de maio, 3 de julho e 30 de agosto de 1918, do mesmo boletim.

Outros exemplos poderiam ser citados; o que se faz necessário, no entanto, é um estudo sistemático do assunto. O que é claro é que não se pode taxar, *a priori*, de pouco importante o papel do Governo no processo de diversificação industrial no período. As políticas governamentais da fase “exportadora” de nossa economia não foram sistematicamente antiindustrializantes [ver também sobre isso Versiani (1980)].

6 — A industrialização e a crise: ruptura e continuidade

Os dados que examinamos nas seções anteriores mostram-nos que, no que se refere tanto às altas taxas de crescimento nos primeiros anos após a Crise quanto à diversificação da estrutura de produção nos anos 30, a década de 20 nos fornece pistas importantes para o entendimento do comportamento da indústria no período da Depressão. O desempenho do setor têxtil, por exemplo, contrasta acen-tuadamente com o de outros setores “tradicionais”, como os de Produtos Alimentares, de Bebidas e de Calçados, ao longo da década de 30: o crescimento médio da produção de Tecidos, de 1929 ao fim da década seguinte, deu-se a uma taxa média superior ao dobro da dos outros três setores.⁴² Ora, esse rápido crescimento da produção têxtil não poderia ter-se dado na ausência do alto grau de capacidade ociosa existente por volta de 1930, associado ao aumento de capaci-dade produtiva paralelo a uma demanda em retração nos anos pre-cedentes. As circunstâncias que permitiram a formação dessa capaci-dade não-utilizada são, portanto, um elemento importante na exp-licação do desempenho da economia após a Crise. Também o vigoroso processo de diversificação industrial dos anos 30 — ver Fishlow (1972), para pormenores — dificilmente poderia ter tido a extensão que teve não fosse pelas iniciativas de investimento indus-

⁴² Ver dados em Haddad (1974).

trial da década de 20, ou de períodos anteriores.⁴³ Tais antecedentes não podem deixar de ser considerados na interpretação da reação da economia à Crise.

É necessário ter em conta, todavia, que a preocupação de estabelecer os “antecedentes” de um determinado período de transformações rápidas pode cair no exagero de pretender diluir e descaracterizar a importância de tal período. É bom que nos afastemos aqui desse extremo: seria ingênuo minimizar o impacto da Crise e da Depressão sobre a economia brasileira, e não pode haver dúvida de que os anos ao redor de 1930 representaram, em mais de um sentido, um ponto de ruptura. Mas o fato é que essa fase tem sido frequentemente tomada, de modo algo simplista, como um divisor de águas, como se todas as diferenças entre o que veio antes e o que veio depois pudessem ser atribuídas a transformações aí localizadas. É necessário estabelecer um equilíbrio entre o que houve de mudança e o que houve de continuidade no período; e é nesse sentido que os dados aqui coligidos podem ter maior relevância.

Podem-se identificar na literatura dois tipos de excesso, ao se tomar a Crise como uma linha de clivagem em nossa história econômica. O primeiro refere-se à natureza da industrialização antes de 1930. Uma interpretação literal da dicotomia cepalina entre “desarrollo hacia adentro” e “desarrollo hacia afuera” costuma colocar o marco limítrofe entre as duas etapas, de forma bem distinta e marcada, em 1929. Assim, uma estagnação industrial no período anterior a 1929 poderia ser vista como sinal de exaustão da industrialização ligada à atividade exportadora, e do próprio modelo de crescimento voltado para fora.⁴⁴ Ora, como vimos, o desenvolvimento da indústria no período imediatamente anterior à Crise foi bem mais vigoroso do que frequentemente se supõe; à luz do que foi visto acima, dificilmente se aceitaria a idéia de um esgotamento do crescimento indus-

⁴³ Sobre a diversificação da produção industrial antes da I Guerra, ver Versiani (1981).

⁴⁴ Ênfase na estagnação industrial da década de 20, dentro dessa perspectiva, encontra-se, por exemplo, em Furtado (1976, Cap. 11, p. 124): “O processo de industrialização induzido pela expansão das exportações já apresentava incógnitos sintomas de esgotamento antes da crise de 1929 [em países como o Brasil e o México]”.

trial na década de 20, no caso do nosso País. A expansão e transformação da indústria brasileira foi um processo mais gradual, não suscetível de uma demarcação temporal tão definida.

Outro exagero na separação entre “antes” e “depois” da Crise refere-se à presença do Estado como ator econômico. Embora seja claro que o Estado assume novas formas de atuação sobre a economia na década de 30, vimos que políticas favoráveis, direta ou indiretamente, a uma expansão do setor industrial não são uma novidade do período pós-1929. Mais geralmente, muitas das medidas de política econômica adotadas em resposta à Crise tinham precedentes no passado mais ou menos recente. Isso é relevante na medida em que, como assinala Díaz-Alejandro (1980), um dos fatores que diferenciaram os países latino-americanos cujas economias reagiram rapidamente após a Crise foi exatamente a capacidade por eles demonstrada em seguir ativamente linhas de política que iam de encontro à ortodoxia teórica da época (abandono da conversibilidade, controle de câmbio e de importações, expansão de gastos governamentais sem aumento correspondente da receita, etc.). Países que adotaram uma abordagem mais passiva, ou ortodoxa, em geral saíram-se pior no período. Nesse sentido, a experiência prévia brasileira com aquele tipo de medidas, antes de 1929, pode ajudar na interpretação da resposta da economia à Crise.

Uma linha de política econômica de importância central nesse contexto foi, como se sabe, a de valorização do café. O debate da última década sobre o período da Depressão ratificou, em essência, o argumento clássico de Furtado (1959, Caps. 30-32) sobre o efeito expansionista da política cafeeira no período; não restam grandes dúvidas de que os gastos associados a essa política desempenharam papel fundamental na recuperação e reorientação da economia após a Crise.⁴⁵ Pode-se assim dizer que dois elementos básicos do comportamento da economia brasileira nos anos 30 foram, de um lado, um surto de demanda associado em grande parte à defesa do café e, de outra parte, um legado favorável da década anterior, sob a forma de uma grande parcela de capacidade produtiva ociosa e de

⁴⁵ Sobre tal debate, ver, principalmente, Pcláez (1972), Fishlow (1972), Silber (1977) e Cardoso (1979).

um forte potencial de diversificação industrial, o que aliás mostra um outro elemento de continuidade no desenvolvimento industrial brasileiro: tal padrão — surtos de crescimento de capacidade seguidos de surtos de expansão da demanda — havia sido várias vezes seguido no passado [ver Versiani e Versiani (1975)].

Bibliografia

AURELIANO, Liana M. *No limiar da industrialização*. São Paulo, Brasileira, 1981.

BAER, Werner. *The development of the Brazilian steel industry*. Nashville, Tenn., Vanderbilt, 1969.

BAER, W., e VILLELA, Annibal V. Industrial growth and industrialization: revisions in the stages of Brazil's economic development. *Journal of Developing Areas*, 7:217-34, 1973.

BANAS, Geraldo. *Anuário Banas: a indústria de material eletrônico, 1962*. São Paulo, 1962a.

———. *Anuário Banas: a indústria brasileira de máquinas, 1962*. São Paulo, 1962b.

———. *Anuário Banas: elétrica e eletrônica, 1963*. São Paulo, 1963a.

———. *Anuário Banas: máquinas e ferramentas, 1963*. São Paulo, 1963b.

BRASIL, Departamento Nacional de Estatística. *Estatística da produção industrial do Brasil (dos produtos sujeitos ao imposto de consumo arrecadado pelo Governo Federal), 1915-1929*. Rio de Janeiro, 1933.

BRASIL, Directoria da Receita Pública do Tesouro Nacional. *Estatística geral do imposto de consumo dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional (anual).

- BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Anuário Estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro, IBGE, 1939-1940.
- BRASIL, Ministério da Fazenda. *Contas do exercício financeiro de 1926 e relatório da Contadoria Geral da República*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1927.
- . *Contas da gestão financeira de 1932 e relatório da Contadoria Geral da República*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1933.
- Brazilian Business*. Rio de Janeiro, American Chamber of Commerce for Brazil (mensal).
- CANO, Wilson. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. Rio de Janeiro e São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1977.
- CARDOSO, Eliana A. Celso Furtado revisitado: a década de 30. *Revista Brasileira de Economia*, 33 (3) :373-98, jul./set. 1979.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.
- CENTRO INDUSTRIAL DO BRASIL. *Relatório da Diretoria... , 1928*. Volume 2, Annaes. Rio de Janeiro, Typografia do Jornal do Commercio, 1928.
- Commercio Exterior do Brasil*. Publicado anualmente pela Diretoria de Estatística Comercial (Ministério da Fazenda) e depois pelo Departamento Nacional de Estatística (Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio), vários anos.
- DEAN, Warren. *The industrialization of São Paulo: 1880-1945*. Austin, University of Texas Press, 1969.
- DÍAZ-ALEJANDRO, Carlos F. A América Latina em depressão: 1929/39. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 10 (2) : 351-82, ago. 1980.
- ESTADOS UNIDOS, Department of Commerce, Bureau of Foreign and Domestic Commerce. *Commerce reports: daily consular and trade reports*. Washington, D. C. (diário).

- FISHLOW, Albert. Origins and consequences of import substitution in Brazil. In: MARCO, Luiz Eugenio de, ed. *International economics and development: essays in honor of Raul Prebisch*. New York, Academic Press, 1972.
- FRANK, A. Gunder. *Capitalism and underdevelopment in Latin America*. New York, Monthly Review Press, 1969.
- FRITSCH, Winston. 1924. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 10 (3):713-74, dez. 1980.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1959.
- . *A economia latino-americana*. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1976.
- GORDON, Lincoln, e GROMMERS, Englebert L. *United States manufacturing investment in Brazil: the impact of Brazilian government policies, 1916-1960*. Boston, Graduate School of Business Administration, Harvard U., 1962.
- GRÃ-BRETANHA, Department of Overseas Trade. *Report on the economic and financial conditions of Brazil*. September 1922, by E. Hambloch. London, 1922.
- . *Report...* September 1925, by E. Hambloch. London, 1925.
- . *Report...* October 1926, by E. Hambloch. London, 1927.
- . *Financial, commercial and economic conditions in Brazil*. October 1928, by S. G. Irving. London, 1929.
- . *Economic conditions in Brazil*. November 1929, by S. G. Irving. London, 1930.
- HADDAD, Claudio L. S. *Growth of Brazilian real output, 1900-1947*. Tese de Doutorado. University of Chicago, 1974.
- LUZ, Nícia Vilela. *A luta pela industrialização do Brasil (1808 a 1930)*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1961.

- MENDONÇA DE BARROS, José Roberto, e GRAHAM, Douglas H. A recuperação econômica e a desconcentração de mercado da indústria têxtil paulista durante a Grande Depressão: 1928/37. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 11 (1) :79-106, abr. 1981.
- NORMANO, J. F. *Brazil, a study of economic types*. New York, Biblio and Tannen, 1968. [Publicado inicialmente em 1935.]
- NUNES, P. C. B., e SILVA, J. R. *Tarifa das alfândegas*. 4 v. Rio de Janeiro, 1929-1932.
- PELÁEZ, Carlos M. *História da industrialização brasileira*. Rio de Janeiro, APEC Editora, 1972.
- PELÁEZ, Carlos M., e SUZIGAN, Wilson. *História monetária do Brasil: análise da política, comportamento e instituições monetárias*. Série Monográfica, 23. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976.
- SCHILLING, G. E. The opportunity of paper. *Brazilian Business*, 3 (9) : 69, set. 1923.
- SCHILLING, P. C. Drugs, chemicals and pharmaceutic preparations. *Brazilian Business*, 3 (9) :23, set. 1923.
- SILBER, Simão. Análise da política econômica e do comportamento da economia brasileira durante o período 1929/1939. In: VERSIANI, Flávio Rabelo, e MENDONÇA DE BARROS, José Roberto, orgs. *Formação econômica do Brasil: a experiência da industrialização*. São Paulo, Saraiva, 1977.
- STEIN, Stanley J. *The Brazilian cotton manufacture: textile enterprise in an underdeveloped area, 1850-1950*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1957.
- SUZIGAN, Wilson. Industrialização e política econômica: uma interpretação em perspectiva histórica. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 5 (2) :433-74, dez. 1975.
- VERSIANI, Flávio Rabelo. Industrialização e emprego: o problema da reposição de equipamentos. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 2 (1):3-54, jun. 1972.

- . Industrialização e economia de exportação: a experiência brasileira antes de 1914. *Revista Brasileira de Economia*, 34 (1): 3-40, jan./mar. 1980.
- . *Um novo índice da produção industrial para a década de 1920*. Textos para Discussão, 102. Brasília, Departamento de Economia, Universidade de Brasília, 1983.
- VERSIANI, Flávio Rabelo, e VERSIANI, Maria Teresa R. O. A industrialização brasileira antes de 1914: uma contribuição. *Estudos Econômicos*, 5 (1): 37-63, 1975.
- VERSIANI, Maria Teresa R. O. *Política tarifária e crescimento industrial nos anos 1906-1912*. Textos para Discussão, 78. Brasília, Departamento de Economia, Universidade de Brasília, 1981.
- VILLELA, Annibal V., e SUZIGAN, Wilson. *Política do governo e crescimento da economia brasileira: 1889-1945*. Série Monográfica, 10. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1973.

(Originais recebidos em setembro de 1983. Revistos em janeiro de 1984.)

