

## Resenha bibliográfica 1

# Formação econômica do Brasil – a experiência da industrialização

Versiani, F., e Mendonça de Barros, J. R. (eds.). *Formação Econômica do Brasil – A Experiência da Industrialização*. Série ANPEC de Leituras de Economia. Edições Saraiva, 1977. XVIII, 410 pp.

REGIS BONELLI \*

1 – O volume em epígrafe faz parte da série patrocinada pela Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, (ANPEC), entidade que congrega os programas de mestrado existentes nas faculdades brasileiras de Economia, com o objetivo de tornar acessível, a estudantes e estudiosos de Economia, coletâneas de trabalhos julgados representativos em diversas áreas de especialização. Estas foram arroladas segundo nove grandes temas – o primeiro dos quais objeto do livro sob consideração<sup>1</sup> – sendo que dois dentre eles ocupam-se da economia brasileira, enquanto os restantes tratam principalmente de aspectos teóricos.

2 – Embora seja reconhecidamente difícil resenhar conjuntos de trabalhos, duas têm sido as formas mais comuns de organizar esse tipo de tarefa. A primeira privilegiaria uma apreciação geral do tema onde são ocasionalmente inseridos comentários relativos aos

\* Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

<sup>1</sup> Os demais volumes, em preparação, compreendem as áreas de: Economia Agrícola, Economia Internacional, Economia Regional, Evolução Econômica do Brasil (Colônia e Império), Microeconomia, Macroeconomia, Organização Industrial e Teoria Monetária.

diversos textos incluídos ou exemplos extraídos dos trabalhos — uma abordagem *à la The New York Review of Books*. A segunda alternativa consistiria em examinar, ainda que sumariamente, cada uma das contribuições individualmente. A própria amplitude do tema que orienta a coletânea de Versiani e Mendonça de Barros, aliada ao grande número de contribuições reunidas (14 ao todo) e ao fato de que estas versam sobre uma ampla gama de aspectos — algumas vezes muito específicos, como se verá — impediram-nos de seguir a primeira opção. Na tentativa, feita adiante, de abordar os trabalhos um a um receamos ter sido, talvez, excessivamente breves e, eventualmente, não ter feito inteira justiça aos textos. No entanto um exame mais aprofundado iria obviamente requerer pelo menos uma extensão pouco aconselhável em se tratando de uma resenha bibliográfica.

3 — O livro está dividido em duas grandes partes — cada uma com sua pequena nota introdutória — demarcadas pelos anos da Grande Crise que se inicia em 1929, precedidas por uma Introdução dos editores (pp. XI-XVIII) que, apesar de extremamente condensada, enfoca alguns importantes aspectos relacionados ao estudo de economia brasileira. Entre estes cabe ressaltar: (i) o esquema de análise expresso pelo pensamento da CEPAL quanto à formação das economias latino-americanas e seus desdobramentos, esquema este que, embora posteriormente criticado em alguns aspectos, estendido e retificado em outros, veio fornecer um primeiro marco teórico a partir do qual buscou-se um entendimento coerente do processo de industrialização desde suas raízes; (ii) a onda revisionista associada aos trabalhos de *brazilianists*, como W. Dean, A. Fishlow, D. Huddle, N. Leff e C. Peláez, que a partir da segunda metade dos anos 60 permitiu um grande número de qualificações e análises divergentes — algumas vezes refutadas — em relação às interpretações anteriores; (iii) o aparecimento do conceito de *dependência* também no segundo lustro da década de 60, destinado a lidar com variáveis de cunho não estritamente econômico no que se refere ao desenvolvimento das economias atrasadas; e (iv) os novos esforços em busca de um marco teórico para a compreensão do capitalismo periférico e explicação de sua expansão a partir de fins dos anos 60. Adicionalmente, a bibliografia mencionada nesta Intro-

dução dos editores, embora curta, compreende a grande maioria dos principais trabalhos sobre economia brasileira.

4 – A primeira parte da coletânea, dedicada ao período de industrialização que vai desde fins do século XIX até a Grande Crise da década de 30, é constituída das cinco contribuições que são a seguir brevemente comentadas.

5 – A primeira delas é parte de um clássico (e levemente revisionista) artigo de A. Fishlow,<sup>2</sup> onde o autor procura qualificar determinadas teses com o auxílio de dados estatísticos conhecidos, defendendo e lançando luz sobre algumas idéias novas, tais como: (i) que o processo de substituição de importações no Brasil teve origem na última década do século XIX por influência direta dos esquemas de financiamento inflacionário associados ao período conhecido como do Encilhamento, sendo que este surto inicial não foi beneficiado por proteção das tarifas alfandegárias; (ii) que durante a I Guerra Mundial a substituição de importações foi mais significativa pelos impulsos que deu à demanda do que por aumentos na capacidade de produção; e (iii) que a década de 20, como um todo, não foi muito propícia à propagação do processo de industrialização, dado o aumento das importações competitivas no período.

A contribuição mais importante do artigo de Fishlow talvez esteja em sua análise da década de 30, onde procura qualificar as idéias de Furtado e as respectivas críticas de Peláez. Em particular, o autor enfatiza que “o governo de Vargas não estava mais adiantado em lógica keynesiana, quando assumiu o poder, do que o New Deal, e não seguiu de início políticas de expansão conscientes” (p. 27). Fishlow reconhece, a este respeito, os impactos sobre a demanda originados dos *superavit* na balança comercial e provocados, em boa medida, pela desvalorização e controles cambiais – instrumentos deliberados da política econômica. No entanto, ao analisar os orçamentos federais estimados e realizados nos anos de 1931/39, o autor observa que, de fato, o Governo planejou *superavit* em 1931, 1932 e 1933 – embora, em parte devido às despesas associadas ao

<sup>2</sup> A. Fishlow, “Origens e Conseqüências da Substituição de Importações no Brasil”, in *Estudos Econômicos*, vol. 2, n.º 6 (dezembro de 1972).

café, tenha realizado *deficit* nestes anos. E somente a partir de 1934 é que sistematicamente (até 1937) foram programados *deficit* orçamentários.

6 — O artigo seguinte, de D. Denslow Jr., refere-se às origens da desigualdade regional no Brasil e é dedicado a refutar uma hipótese formulada por N. Leff:<sup>3</sup> a de que, para colocar em termos sucintos, “o Nordeste ficaria bem melhor como uma unidade política separada” (p. 41). A argumentação de Denslow Jr., calcada numa estrutura teórica relativamente simples, procura mostrar que as idéias de Leff não chegam a fornecer uma explicação satisfatória em defesa de sua hipótese e, adicionalmente, não eliminam outras explicações. No todo, a impressão que resta da leitura do artigo é a de que se trata de um comentário à guisa de “teste de hipótese” em história econômica quantitativa.

7 — Um capítulo da tese de doutoramento de W. Cano constitui a terceira contribuição da primeira parte. “Alguns Aspectos da Concentração Industrial” é, a exemplo do artigo de Fishlow acima brevemente comentado, um trabalho destinado a esclarecer, qualificar e mesmo contestar certas noções comumente aceitas em história econômica. A cuidadosa análise de Cano parte da hipótese de que a industrialização brasileira em seus primórdios não seguiu os chamados processos clássicos tanto no que se refere a aspectos institucionais quanto à própria evolução das relações de produção. O pioneirismo do texto em questão está no tratamento da concentração industrial em seus aspectos regional e ao nível das unidades produtivas, no período que vai do início do presente século até 1930. Em particular, a precocidade da concentração industrial brasileira é explicada em função de: “a) a inexistência de um mercado nacional integrado; b) a dinâmica de cada uma das economias regionais e sua estrutura de concentração da propriedade e da renda; c) os problemas decorrentes da relativa rigidez tecnológica” (p. 65). Uma seção importante do artigo é dedicada à análise da concentração industrial em São Paulo, onde Cano destaca dois “sal-

<sup>3</sup> N. Leff, “Desenvolvimento Econômico e Desigualdade Regional: Origens do Caso Brasileiro”, in *Revista Brasileira de Economia*, vol. 26, n.º 1 (janeiro/março de 1972).

tos”: um, quantitativo, cobrindo os anos de 1907 a 1919, quando a indústria paulista cresceu a taxas superiores ao dobro da do restante do País; outro, qualitativo, na década de 20, pela diversificação da produção, incluindo setores de bens de produção com dimensão para suprir o mercado nacional. Desta forma, a Crise de 1929 já encontra em São Paulo o segmento industrial mais avançado do País, prestes a consolidar, nos anos 30, a conquista do mercado nacional.

8 – A seleção seguinte, de F. Versiani e M. T. Versiani, procura contribuir para o debate acerca das origens da industrialização brasileira a partir da análise da indústria têxtil algodoeira no período anterior a 1930. Cinco pontos constituem a espinha dorsal da análise nesse artigo: (i) os surtos de produção e de ampliação de capacidade, tão enfatizados em interpretações correntes do processo de industrialização antes de 1930, mostraram-se, na indústria têxtil, “etapas até certo ponto complementares de um mesmo modelo de industrialização” (p. 123); (ii) a proteção das tarifas de alfândega parece ter sido mais relevante do que, por exemplo, o admitido por Fishlow; (iii) o período do Encilhamento, ao contrário, tem sua importância histórica rebaixada em relação à posição defendida por Fishlow; (iv) a I Guerra Mundial revelou-se um importante período de expansão da produção e lucros, que permitiriam o crescimento da capacidade de produção nos anos seguintes; e (v) a década de 20, “embora tenha presenciado relativa estagnação da produção, foi um período de aumento significativo na capacidade produtiva” (p. 124).

9 – O quinto e último artigo da primeira parte do volume aqui comentado, que parte da tese de doutoramento de C. L. Haddad, tem uma conotação inteiramente distinta dos demais até aqui apresentados, pois trata, essencialmente, de levantamentos de dados e procedimentos estatísticos para a determinação do produto real desde o início do século até 1947, ano em que começam a ser elaboradas as Contas Nacionais do Brasil. A reconstituição “arqueológica” de séries – tarefa a que tão poucos pesquisadores se dedicam – encontra no sério trabalho de Haddad um bom exemplo a seguir, cujo resultado é uma série de produto real obtida pela agregação

de índices referentes a cinco setores: Agricultura, Indústria, Transportes e Comunicações, Comércio e Governo.

10 — É interessante observar, ao encerrarmos a apreciação dos textos que compõem a parte inicial do volume editado por Versiani e Mendonça de Barros, que os textos incluídos — à exceção do de Haddad — transmitem ao leitor uma forte impressão comum: a de que, longe de haver consenso quanto a certos aspectos cruciais do processo de industrialização do Brasil, os trabalhos pertinentes podem ser caracterizados pela tentativa de contestação de noções, hipóteses e teorias prévias. Isto se aplica não apenas aos textos acima resenhados, mas também àqueles de diversos outros autores que se ocuparam das origens de nossa industrialização. O texto de Haddad, como já mencionado, foge a essa caracterização em razão mesmo do seu escopo e objetivos. Ainda assim esse autor engaja-se em polêmica com alguns outros — Fishlow, Villela-Suzigan, Loeb-Meiren e CEPAL — ao comparar sua série de estimativas para os anos de 1920-47 com as daqueles pesquisadores e concluir que os testes por ele efetuados fornecem "... pelo menos uma indicação que as nossas séries corresponderiam mais de perto à série de renda "verdadeira" e, conseqüentemente, deveriam ter maior poder explicativo em análises macroeconômicas da economia brasileira" (p. 166).

11 — Divergências de interpretação, como é sabido, são parte do cotidiano em Economia, e a área de História Econômica não é exceção. Algumas vezes o uso de novos dados ou informações não previamente utilizadas permite elaborar uma contribuição com traços distintivos das anteriores. Outras vezes a própria abordagem, ou questões levantadas pelo pesquisador, admite novas interferências que eventualmente discordam de idéias previamente estabelecidas. Embora seja óbvio que essas divergências interpretativas não se restringem a trabalhos relacionados com a História Econômica no passado mais remoto — como aqueles até aqui resenhados — a seleção de Versiani e Mendonça de Barros atesta que as divergências não diminuem à medida que nos aproximamos do presente. Com efeito, isso pode ser observado na resenha dos textos incluídos na segunda parte do volume, referente à industrialização após a Grande Crise.

12 — Esta começa com um texto de S. Silber, “Análise da Política Econômica e do Comportamento da Economia Brasileira durante o período 1929/1939”,<sup>4</sup> que em sua parte final qualifica e critica as interpretações de C. Peláez,<sup>5</sup> C. Furtado,<sup>6</sup> A. Villela e W. Suzigan<sup>7</sup> e A. Fishlow,<sup>8</sup> com o auxílio de informações estatísticas. Furtado e Fishlow, em particular, saem relativamente ilesos, ao passo que a maior parte das correções concentra-se no trabalho de Peláez.

13 — O texto seguinte é uma parte do monumental trabalho de A. Villela e W. Suzigan,<sup>9</sup> ou aquela dedicada ao crescimento da renda real durante a II Guerra Mundial. Os autores procuram, na pequena seleção reproduzida, analisar a evolução da renda real durante um período pouco estudado de nossa história econômica.<sup>10</sup> E isto é o que parece ter justificado a inclusão deste texto, que, sem dúvida, não faz justiça à totalidade da obra destes autores.

14 — “Uma Tentativa de Avaliação da Política Cafeeira”, de Delfim Netto e Andrade Pinto, é parte (Cap. II) do seu conhecido “O Café no Brasil” e dedica-se à análise da cafeicultura a partir de dados para o período 1945/65. A contribuição específica desta seleção é no sentido de indicar que as autoridades brasileiras praticaram uma equivocada e malconcebida política de preços para o café, que resultou não só no estímulo à produção competitiva em outros países como também no excessivo incentivo à expansão da cafeicultura no Brasil.

<sup>4</sup> A rigor, o trabalho contém uma grande parte referida ao período 1919/29.

<sup>5</sup> C. M. Peláez, *História da Industrialização Brasileira* (Rio de Janeiro: APEC, 1972).

<sup>6</sup> C. Furtado, *Formação Econômica do Brasil* (Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959).

<sup>7</sup> A. V. Villela e W. Suzigan, *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira: 1889-1945*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973), n.º 10.

<sup>8</sup> A. Fishlow, *op. cit.*

<sup>9</sup> A. V. Villela e W. Suzigan, *op. cit.*

<sup>10</sup> Ver P. S. Malan *et alii*, *Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil (1939/52)*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977), n.º 36, para uma análise detalhada dos anos 40 no que diz respeito ao setor externo, inflação e industrialização.

15 — A seleção seguinte é composta de excertos de “A Industrialização Brasileira — Diagnóstico e Perspectivas”, trabalho elaborado em 1966<sup>11</sup> pelo setor de indústria do IPEA, sob a coordenação de A. Candal. O caráter pioneiro do então denominado “Diagnóstico da Indústria” pode ser apontado como a razão básica para sua inclusão na seleção — se bem que as partes incluídas na coletânea de Versiani e Mendonça de Barros sejam mais um apanhado de certos fatos e interpretações sobejamente conhecidos do que uma profunda análise setorial. A principal exceção, no texto reproduzido, é uma análise da produtividade setorial da mão-de-obra, no subitem dedicado às características tecnológicas do desenvolvimento industrial.

16 — A transcrição da introdução de “O Desenvolvimento Econômico do Brasil: Bases para um Programa de Desenvolvimento para o Período 1955/62”, trabalho elaborado por um grupo de economistas da CEPAL e do BNDE na primeira metade dos anos 50, representa a seleção seguinte na coletânea. Embora a introdução transcrita não faça justiça ao trabalho como um todo, deve ser destacado que este, afóra a óbvia influência sobre o Plano de Metas do Governo Kubitschek, caracterizou-se pelo esforço de compatibilizar metas de produção através de um modelo geral de programação e pela apresentação de estudos de caso para a substituição de importações.

17 — O relatório do GTDN, “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”, é a seleção seguinte, que, como se sabe, foi uma peça básica na concepção da SUDENE. Embora o documento em questão tenha sido, e ainda hoje é, extremamente importante para a compreensão do papel da região Nordeste na economia brasileira, das razões do seu atraso e dos erros seculares de avaliação quanto às prescrições de política econômica para a região, não deixa de causar certa estranheza encontrá-lo na coletânea de Versiani e Mendonça de Barros. Isto ocorre também em relação aos trabalhos de Delfim Netto e Andrade Pinto, e de Denslow Jr., anteriormente comentados, que, como o relatório do GTDN, parecem

<sup>11</sup> Embora a data da publicação seja 1969.

deslocados numa seleção de textos como a presente. Voltaremos a este ponto mais adiante.

18 – O pequeno artigo de A. Rio e H. Gomes, “Sistema Cambial: Bonificação e Ágios”, inicialmente publicado em 1955, representa o caso oposto em relação ao trabalho anterior. Embora destituído de conteúdo analítico, esse artigo descreve com detalhes os mecanismos da Instrução 70 da SUMOC (1953), que, como se sabe, modificou radicalmente o sistema cambial brasileiro e representou uma medida crucial no processo de industrialização ao instituir um regime de leilões de câmbio que alocava as divisas segundo categorias de essencialidade dos bens importáveis. Assim, embora seja um texto meramente descritivo, sua inclusão é justificada pela clara visão dos importantes mecanismos cambiais implementados pela Instrução 70.

19 – O texto de D. Huddle, “Balanço de Pagamentos e Controle de Câmbio no Brasil: Diretrizes Políticas e História, 1946/1951”, analisa precisamente o sistema de taxa de câmbio fixa que prevaleceu no País desde o pós-guerra até a expedição da Instrução 70. Huddle, como se sabe, é bastante crítico em relação à política cambial que era então implementada pelo Banco do Brasil. O ponto central do seu argumento é que o sistema de controle de câmbio e racionamento direto foi pouco eficaz do ponto de vista de alocação de recursos escassos (divisas), tendo em vista o objetivo de acelerar o processo de industrialização – no que contradiz a análise anterior de Furtado e a posição posteriormente defendida por Fishlow. Em particular, Huddle é enfático quanto aos aspectos de corrupção e fraude inerentes ao sistema, chegando a estimativas contestadas por Fishlow: “Elas (as estimativas de pagamento ilegais para a obtenção de licenças de importação) implicam, por exemplo, em que no período 1948/1952 os funcionários do câmbio receberam em ‘gorjetas’ (*sic*) quase o equivalente às despesas do Governo Central com salários e pagamentos a todo o funcionalismo”.<sup>12</sup>

20 – O último texto, de J. Bergsman, é parte de seu livro sobre a política comercial brasileira no pós-guerra dedicada ao estudo

<sup>12</sup> A. Fishlow, *op. cit.*, p. 46, parte do artigo não transcrita no volume editado por Versiani e Mendonça de Barros.

da proteção tarifária nominal e efetiva. Embora algumas das suas conclusões principais não tenham constituído novidade entre os economistas — que existiu discriminação contra a produção para exportação; alta proteção dos produtos industriais; desigualdade na estrutura de proteção por categoria de uso dos bens — e esforço de Bergsman é notável especialmente pelas tentativas de quantificar a proteção efetiva (em relação ao câmbio corrente e ao de “equilíbrio” de livre comércio) com que contava a produção industrial brasileira em meados dos anos 60.

21 — Um dos principais problemas das coletâneas de textos, e que é frequentemente alvo de críticas — quando não objeto principal dos comentários — refere-se à própria seleção do material incluído. Mesmo quem nunca esteve envolvido na organização de coletâneas do tipo referido poderá fazer uma idéia das dificuldades a ela inerentes. Em particular, não é difícil imaginar que boa parte das críticas toma a forma de perguntas do tipo: quais foram os critérios utilizados na escolha de artigos para a coletânea?, ou, por que determinados artigos não foram incluídos? Tais questões não admitem resposta fácil, exceto a de que a seleção feita reflete o julgamento dos organizadores quanto a trabalhos significativos e que podem ser legitimamente discutidos. Embora não tenha sido o propósito específico desta resenha encaminhar a discussão no sentido de sugerir lacunas e deficiências, é importante que sejam registrados alguns comentários acerca das perguntas anteriormente formuladas.

22 — Em primeiro lugar, a questão dos critérios utilizados na seleção. Em relação a este ponto a resposta parte dos próprios organizadores, que enfatizam, de início, a opção em favor de trabalhos de conteúdo econômico: “não seria nosso propósito invadir a seara específica do historiador” (p. IX). Além dessa opção, os editores tiveram também a preocupação de introduzir textos interpretativos e de propósitos didáticos. Dentro dessa perspectiva, optou-se pela inclusão dos trabalhos menos acessíveis, embora reconhecendo que isto importava deixar de lado significativas contribuições. E, não menos importante, “houve também a preocupação de incluir textos que exemplificassem ou sugerissem linhas de pesquisa, no sentido

de eventualmente motivar os estudantes que quisessem trabalhar na área” (p. IX). Assim definidos os critérios de seleção — de resto, caracterizados por robusta sensatez — os organizadores ressaltam que “o simples critério de extensão presidiu, em certos casos, a inclusão ou exclusão de certos casos (não citados), dada a necessidade de manter a coletânea dentro de determinado limite quanto ao número de páginas” (p. X).

23 — Em segundo lugar, quanto à questão de trabalhos são incluídos no volume de Versiani e Mendonça de Barros, é importante que seja lembrado que, apesar do grande número de títulos, existem poucos trabalhos significativos nessa área,<sup>13</sup> especialmente no tocante aos períodos anteriores à primeira metade da década de 60. Ainda assim, é possível pensar em pelo menos três trabalhos, de acesso não muito fácil nos dias de hoje, dos quais teria sido útil extrair partes para a seleção.<sup>14</sup>

24 — Em que pese estas observações finais, o trabalho de organização feito por Versiani e Mendonça de Barros passa razoavelmente ileso, na opinião deste comentarista, pelas críticas do tipo apontado acima. Aparecem dúvidas, como já observamos, em relação à inclusão dos trabalhos referentes a aspectos regionais do processo de desenvolvimento econômico brasileiro. Sem entrar no mérito quanto à qualidade dos textos — aspecto, aliás, pouco discutível — estes parecem algo deslocados quando a coletânea é avaliada em seu conjunto. Se bem que seja conspícua a ausência de alguns conhecidos autores na seleção editada — C. Furtado<sup>15</sup> e M. C. Ta-

<sup>13</sup> Basta recordar a quase inexistência de estudos que lidem especificamente com temas tais como o papel da agricultura (ou da inflação) no processo de acumulação de capital industrial no Brasil.

<sup>14</sup> Queremos nos referir ao texto de C. Lessa e Grupo de Desenvolvimento Econômico CEPAL/BNDE, “Quinze anos de Política Econômica no Brasil”, in *Boletín Económico de América Latina* (novembro de 1964); Presidência da República, *Plano Trienal, 1963-65* (dezembro de 1962); e Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, *Relatório Geral* (1954).

<sup>15</sup> A rigor, Furtado está presente em pelo menos um dos textos da coletânea: *Relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste* (1959).

vares,<sup>16</sup> por exemplo — a exclusão aparece justificada pelo fato de seus estudos serem, em sua maioria, de grande circulação e/ou fácil acesso. Por outro lado, Versiani e Mendonça de Barros tiveram o cuidado de incluir na coletânea textos ricos de informação factual ou institucional não facilmente acessíveis. O resultado final é uma edição equilibrada, onde estão combinados textos de interpretação e análise, de levantamentos estatísticos pioneiros, de descrição institucional e de análise de política econômica.

<sup>16</sup> Uma referência aqui seria ao seu artigo “Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil”, in *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro* (Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972).