

Industrialização e política econômica: uma interpretação em perspectiva histórica *

WILSON SUZIGAN **

I — Introdução

Historicamente, a administração da política econômica em face do desenvolvimento industrial no Brasil apresenta três fases distintas. A primeira compreende todo o período até o final dos anos 20 e caracteriza-se pela predominância da defesa dos interesses dos setores comercial e agrícola (e dos cafeicultores em particular, via programas de valorização do café), com pouco ou nenhum interesse em promover a industrialização do País. A segunda abrange o período dos anos 30 e meados dos anos 50, quando a política econômica passou a comportar medidas esparsas de apoio ao crescimento da produção industrial, conquanto ainda prioritariamente ocupada com o suporte ao setor agrícola (principalmente café) em crise. Finalmente, a terceira compreende o período a partir de 1957, quando o desenvolvimento industrial passou a ser prioritariamente promovido por uma política deliberada de industrialização.

* Este artigo originou-se de uma discussão sobre o tema, apresentada pelo autor no The Institute for Advanced Study, Princeton, no seminário de estudos sobre a América Latina organizado pelo Professor Albert Hirschman. O autor deseja agradecer os comentários de Albert Hirschman, Shane Hunt, Andres Bianchi, Paul Beckerman e Norman Gall. Uma versão preliminar do trabalho foi lida por Stanley J. Stein, Paul Beckerman, Donald Coes, Carlos Von Doellinger, José E. C. Pereira e Pedro Malan; suas críticas e sugestões contribuíram para eliminar diversos erros e melhorar substancialmente o texto. Os eventuais erros remanescentes, no entanto, bem como as opiniões e julgamentos expressados, são de exclusiva responsabilidade do autor.

** Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

Pretende-se argumentar que o processo de desenvolvimento industrial do Brasil a longo prazo foi, em grande parte, determinado por esse comportamento da administração da política econômica e que não obedeceu a qualquer modelo específico cujos padrões de periodicidade cíclica inerente possam explicar satisfatoriamente as fases de crescimento e os períodos de crise. Até fins dos anos 20 o desenvolvimento industrial se fez pelo que podem ser chamados de "surto espontâneos", em que o papel da política econômica governamental *explícita* foi muito pouco significativo. A partir dos anos 30 a produção industrial passou a crescer a taxas mais elevadas, conquanto baseadas primordialmente em maior aproveitamento de capacidade instalada e com atraso tecnológico. E, a partir de 1957/58, o desenvolvimento industrial finalmente tomou um rumo decisivo. Contudo, como consequência das medidas de política econômica que, primeiro, indiretamente permitiram e, depois, deliberadamente promoveram o desenvolvimento industrial, surgiram ou foram agravados problemas econômico-sociais de cuja solução depende a continuidade desse desenvolvimento.

Convém esclarecer desde logo, porém, o que se quer entender por política deliberada de desenvolvimento industrial: um conjunto de medidas de política econômica que tenha sido adotado visando explicitamente à promoção do desenvolvimento industrial. Esse conjunto, obviamente, tem que ser necessariamente *coordenado* para que se evitem ações conflitantes, como, por exemplo, aquelas em que uma tarifa protecionista é contrabalançada pelo irrealismo de uma política cambial que mantém sobrevalorizada a moeda nacional. Contudo, a política pode ou não ser *orientada*, como é o caso, por exemplo, da concessão de incentivos, que podem ser dados sob critérios seletivos ou de forma indiscriminada. Por último, as medidas e instrumentos de política econômica examinadas compreendem:

- a) Política Comercial;
 - i) Política Cambial;
 - ii) Política Aduaneira;
- b) Política Fiscal (inclusive a concessão de incentivos regionais, setoriais ou a atividades específicas);

- c) Política Monetária e Creditícia (inclusive a administração da dívida externa e o desenvolvimento do sistema financeiro); e
- d) Programas Setoriais do Governo.

O artigo está organizado de forma a apresentar, na Seção 2, a evolução e principais tendências de longo prazo da produção industrial; na Seção 3, a política econômica em face da industrialização; na Seção 4, as possíveis conseqüências econômicas das medidas adotadas e dos instrumentos de política utilizados; e, na Seção 5, as observações finais e prováveis caminhos para a continuidade do desenvolvimento industrial.

2 — A evolução da produção industrial

O Gráfico 1 e a Tabela 1 oferecem uma visão tanto das tendências de longo prazo como das diferentes fases da evolução da produção industrial no Brasil. Inicialmente, a longo prazo, duas tendências podem ser observadas: uma de 1911/12 até o final dos anos 20 e início dos 30, e outra a partir de 1933. Na primeira, a tendência de longo prazo apresenta uma taxa anual de crescimento reduzida (cerca de 3,6%), com acentuadas flutuações de curto prazo. Na segunda, a taxa de crescimento de longo prazo é bastante mais elevada (da ordem de 8,5% ao ano), moderada de início e mais acelerada a partir de 1958, e com variações menos acentuadas de curto prazo.

Os principais surtos de crescimento, por outro lado, parecem ter ocorrido:

- i) na segunda metade da década de 1890 (não mostrado no gráfico nem na tabela; ver Seção 3);
- ii) no período logo antes da I Guerra Mundial;
- iii) nos anos 30, particularmente no período 1933/36;
- iv) no período após a II Guerra Mundial, particularmente 1958/62; e, finalmente,
- v) no período recente, a partir de 1968.

GRÁFICO 1 - BRASIL, PRODUÇÃO INDUSTRIAL, PNB, RENDA REAL, IMPORTAÇÃO E OFERTA INTERNA DE BENS DE CAPITAL, 1901/74

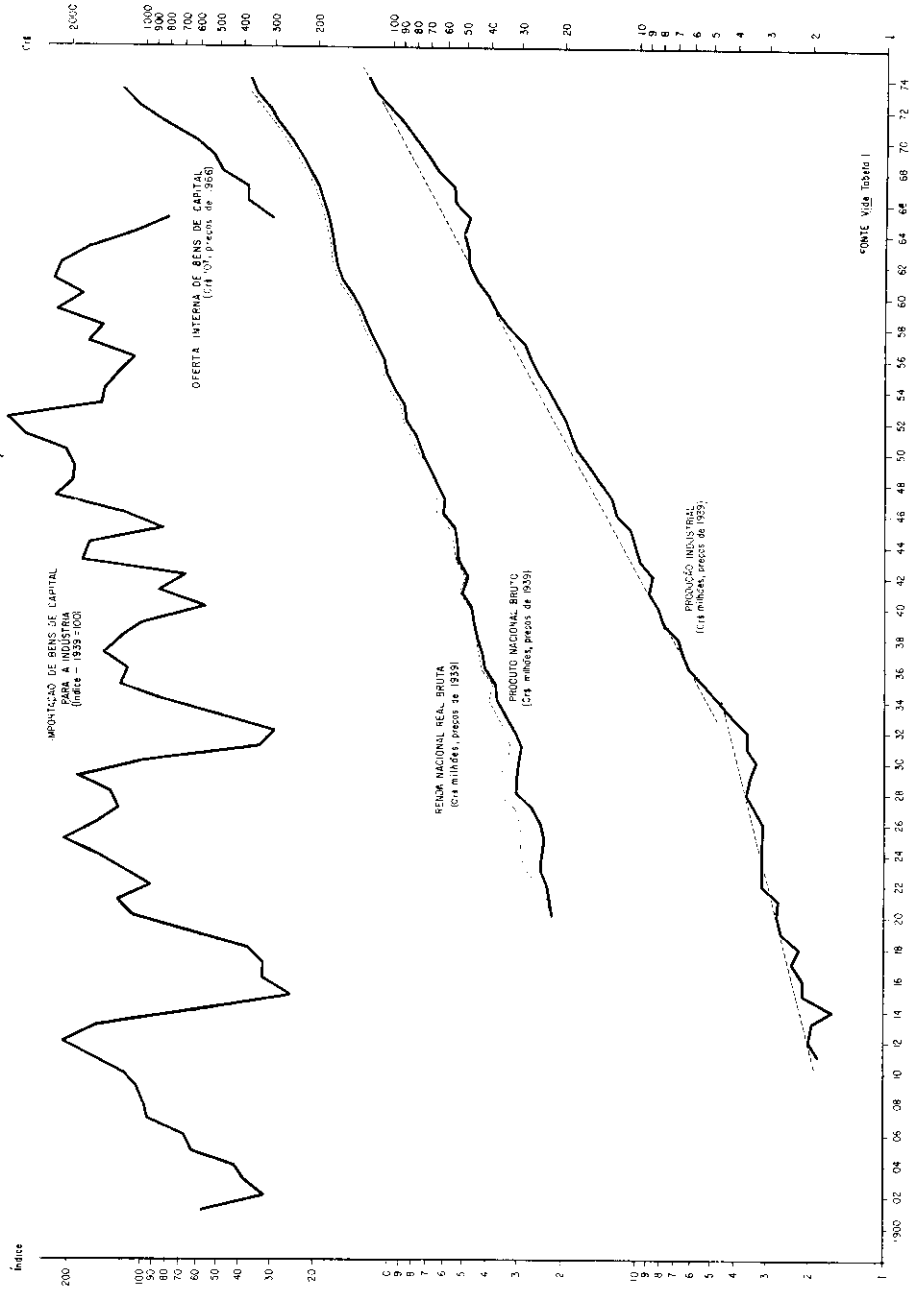


TABELA I

Brasil: taxas anuais de crescimento de indicadores econômicos selecionados, 1905/74

	Produção Industrial	Produto Nacional Bruto	Renda Nacional Real Bruta ^a	Importação de Bens de Capital para a Indústria
1905/12.....	(8) ^b	18,6
1911/13-1917/19.....	3,6	- 14,8
1920/22.....	6,2	3,2 ^c	5,4 ^e	12,3
1923/26.....	0	1,3	4,3	14,0
1927/28.....	8,0	12,4	11,0	- 7,2
1929/32.....	0	0,3	- 1,8	- 31,7
1933/36.....	14,1	7,4	5,9	41,0
1937/41.....	8,3	4,5	4,2	- 5,5
1942/45.....	4,3	1,8	2,4	- 1,1
1946/47.....	9,3	5,7	6,9	65,7
1948/52.....	8,8	7,0	7,9	9,6
1953/57.....	8,1	6,1	6,2	- 14,3
1958/62.....	11,2	7,6	7,5	5,5
1963/67.....	2,9	3,4	3,5	- 5,0
1968/74.....	12,2	10,1	10,5 ^d	25,0 ^d (18,6) ^e

FONTES: 1) *Produção Industrial, 1911/39*: Annibal V. Villela e Wilson Suzigan, *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira: 1889-1945*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973), n.º 10; 1940/46: G. F. Loeb, "Números Índices do Desenvolvimento Físico da Produção Industrial do Brasil, 1939-49", in *Revista Brasileira de Economia*, 7(1): 31-36 (março de 1953); 1947/72: "26 Anos de Estatísticas Básicas", in *Conjuntura Econômica*, 27(12): 3-82 (dezembro de 1972); 1973/74: "Indústria — Menor Expansão em 1974", in *Conjuntura Econômica*, 29(2): 36-44 (fevereiro de 1975).

2) *Produto Nacional Bruto, 1920/45*: Villela e Suzigan, *op. cit.*, pp. 431 e 436; 1946. A. Fishlow, "Origins and Consequences of Import Substitution in Brazil", in E. L. Di Marco (ed.), *International Economics and Development* (New York: Academic Press, 1972), pp. 311-365; 1947/72: "26 Anos de Estatísticas Básicas", *op. cit.*, 1973/74: *Conjuntura Econômica*, 29(2), pp. 8-12.

3) *Renda Nacional Real Bruta, 1920/45*: Villela e Suzigan, *op. cit.*, p. 436; 1946/47: calculado com base nos dados das mesmas fontes indicadas no item 2 acima e em "Índices Econômicos Nacionais", in *Conjuntura Econômica*, 16(10) (outubro de 1969); 1947/67: "Contas Nacionais do Brasil, Despesa a Preços Constantes", in *Conjuntura Econômica*, 16(10) (outubro de 1969); 1968/73: calculado com base nos dados obtidos em *Conjuntura Econômica*, 28(8) (agosto de 1974).

4) *Importação de Bens de Capital para a Indústria, 1901/45*: Villela e Suzigan, *op. cit.*, p. 437; 1946/61: *Estrutura do Comércio Exterior do Brasil, 1920-1964*, vol. II, mimeo (Fundação Getúlio Vargas, 1968); 1962/73: *Conjuntura Econômica*, 29(4) (abril de 1975), p. 127.

^aProduto Nacional Bruto corrigido para incluir variações nas relações de troca. Ver metodologia em Villela e Suzigan, *op. cit.*, "Apêndice Metodológico", pp. 241-248.

^bEstimado a partir de dados sobre indicadores de investimento e relação capital/produto na indústria. Os primeiros são: 1) importação de bens de capital para a indústria, 2) consumo aparente de cimento e 3) consumo aparente de aço, todos de Villela e Suzigan, *op. cit.*, p. 437. Para a relação capital/produto foi utilizada aquela estimada por Fishlow (igual a 2,0), *op. cit.*, p. 337, com os dados do Censo de 1919.

^cReferem-se ao período 1921/22 apenas.

^dPeríodo 1967/73.

^eTaxa de crescimento da produção interna de bens de capital no período 1968/73: *Fonte*, 1968/72: W. Suzigan, R. Bonelli, M. H. T. Taques Horta e C. A. Lodder, *Crescimento Industrial no Brasil: Incentivos e Desempenho Recente*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 26; 1973: estimado com base nos dados em *Conjuntura Econômica*, 29(2) (fevereiro de 1975), p. 44.

Note-se que esses surtos tiveram variadas durações e que quase sempre foram interrompidos bruscamente, sobrevivendo fases de estagnação ou redução nas taxas de crescimento da produção, como nas duas grandes guerras, nos anos 20 (particularmente em 1923/26), na Grande Depressão (1929/32) e nos anos 60 (1962/67).

Embora sem constituir prova definitiva, os dados sugerem que:

a) os chamados “choques adversos”, reduzindo o volume de comércio com o exterior, não tiveram (como já argumentaram muitos historiadores e economistas) os efeitos, que se lhes atribuíam, de estimular a produção interna em substituição às importações cortadas (ou, pelo menos, não na magnitude em que se acreditava). As taxas de crescimento da produção e dos investimentos não só foram drasticamente reduzidas *durante* os períodos adversos (I Guerra, Grande Depressão e II Guerra) como também, após os mesmos, passaram a crescer a uma taxa menor (à exceção da dos anos 30) que as dos surtos anteriores;

b) a descontinuidade do processo de industrialização não obedeceu a nenhum padrão de periodicidade cíclica inerente; nenhuma etapa (ou “estágio”) foi completada dentro de um surto de crescimento. Refletia, certamente, causas exógenas, como: as crises internacionais (a que toda economia dependente está sujeita), problemas políticos internos e as inconcincias da política econômica governamental. Estas mais que tudo, como se verá na Seção 3, a seguir.

Em poucas palavras, o desenvolvimento industrial do Brasil foi *retardado* até o final dos anos 20, a *produção* cresceu a uma taxa mais elevada a partir dos anos 30 até meados dos anos 50 e, finalmente, o desenvolvimento industrial acelerou-se a partir de meados dos anos 50, intermeado por uma recessão que durou cinco anos na década de 60. Mas ainda não pode ser considerado completo, já que lhe falta um setor interno produtor de bens de capital suficientemente desenvolvido.

3 — A política econômica em face da industrialização

Há poucas dúvidas quanto ao fato de o processo de desenvolvimento industrial do Brasil ter sido retardado desde o século passado e

praticamente até o final da década de 20. Isso se torna mais evidente quando se constata a preexistência de condições favoráveis à industrialização. Mais discutíveis, porém, são as causas pelas quais se deu esse retardamento. Sugere-se aqui, contudo, que a mais importante foi a falta de intenção de promover o desenvolvimento industrial por parte dos formuladores da política econômica.

3.1 — As precondições para a industrialização

Que haviam amplas condições para o desenvolvimento industrial do Brasil desde meados do século passado é inegável. E o exemplo mais ilustrativo é o do império econômico erigido por Mauá, o primeiro empresário schumpeteriano brasileiro a partir de meados do século XX. Entre seus empreendimentos em vários setores destacavam-se os da indústria. É sabido, por exemplo, que das suas fundições saiu boa parte do material empregado na urbanização da Corte Imperial (cidade do Rio de Janeiro) e que seu Estaleiro da Ponta da Areia (que chegou a montar 72 navios em seus primeiros 11 anos de existência) forneceu parte dos navios que a Marinha de Guerra brasileira usou na Guerra da Tríplice Aliança.¹

Ao mesmo tempo, Mauá procurou preencher uma lacuna existente no sistema econômico brasileiro — a de uma inadequada intermediação financeira — criando um pioneiro “banco de investimento” (Mauá, McGregor & Cia.). No mesmo sentido, as idéias reformistas de Souza Franco, implementadas nos anos 1850, pretendiam atribuir às instituições de crédito um papel dinâmico na promoção do desenvolvimento industrial, nos moldes da experiência de outros países.² Mas as reformas de Souza Franco foram abandonadas em fins da década de 1850. E Mauá faliu em meados da década de 1870 em virtude da falta de apoio da política econômica:

¹ Ver Mauá, *Autobiografia, Depoimentos Históricos* (Rio de Janeiro: Edições de Ouro, Technoprint Gráfica, 1942).

² As idéias reformistas de Bernardo de Souza Franco estão em seu livro *Os Bancos do Brasil* (Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1848). Ver, a respeito, Carlos M. Peláez, “Long-Run Monetary Behaviour, Policy and Institutions in an Underdeveloped Economy 1800-1973”, apresentado no Sexto Congresso Internacional de História Econômica (Copenhague, agosto de 1974), mimeografado, p. 12.

em 1874 o Governo promoveu uma baixa geral na tarifa aduaneira, reduzindo substancialmente os níveis de proteção propiciados pelos impostos adicionais instituídos durante a Guerra do Paraguai, e em 1875, quando a propagação de uma crise internacional atingiu o Brasil, negou amparo financeiro ao Banco Mauá, bem como a outras empresas.³

Posteriormente, novos fatores viriam contribuir para criar um quadro de condições favoráveis ao desenvolvimento industrial. A partir de 1873 intensificou-se a construção de ferrovias;⁴ embora limitadas a bolsões regionais, muitas vezes seguindo culturas migratórias de exportação, contribuíram para a integração de mercados, principalmente na região Sudeste, abrindo novas perspectivas para o transporte de produtos e insumos industriais. A partir de meados dos anos 1880, o aumento do fluxo imigratório e das migrações internas⁵ permitiu acelerar o adensamento populacional urbano, principalmente no Estado de São Paulo. Isso, por sua vez, deu origem a um mercado de dimensões razoáveis para produtos industriais, assim como a uma oferta mais adequada de mão-de-obra e fonte adicional de capacidade empresarial. A existência, por outro lado, de capitais oriundos da cultura cafeeira ou das atividades comerciais,⁶ bem como do exterior (créditos ou investimentos diretos), e o rápido crescimento (a partir da segunda metade dos anos 1880) da capacidade instalada de energia de origem térmica e imenso potencial de origem hidráulica⁷ (em cuja exploração adiantar-se-ia o Estado de São Paulo) completam o quadro.

Um surto de crescimento industrial verificar-se-ia, com efeito, na década de 1890, mais precisamente no período 1895/99. Há indicações de terem-se efetivado importantes substituições de importações pela produção interna nos gêneros de produtos alimentares,

³ Ver Nícia Vilela Luz, *A Luta pela Industrialização do Brasil* (São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1961), pp. 34-38.

⁴ Ver Annibal V. Villela e W. Suzigan, *op. cit.*, Apêndice H, pp. 383-410.

⁵ *Ibid.*, Apêndice B, pp. 249-307.

⁶ Como sugere Warren Dean, *São Paulo's Industrial Elite, 1890-1960* (University Microfilms, 1964), especialmente pp. 9-72.

⁷ Villela e Suzigan, *op. cit.*, Apêndice G, pp. 377-382.

tecidos, vestuário e bebidas.⁸ Mas foi ela truncada pela política governamental, uma vez mais contrária à industrialização. A sobreposição dos interesses do setor agrícola, cujos representantes dominavam o ambiente político do País, impediu, na verdade, por um longo tempo a formação de um consenso nacional em favor do desenvolvimento industrial.

3.2 — Industrialismo *versus* “ruralismo”

Parece claro que o industrialismo poderia ter nascido com o pioneirismo de Mauá, apoiado pelo reformismo de Souza Franco, ou mesmo no início do período republicano, com Rui Barbosa, que favoreceu a indústria com objetivos políticos. Mas recebeu sucessivos golpes para o resguardo de interesses da agricultura e do comércio.

O argumento antiindustrialista por excelência era o princípio inviolável do liberalismo econômico. Lembrado sempre que se cogitava de medidas protecionistas em favor da indústria, atingiu o seu ápice com a difusão, pelo Ministro Joaquim Murinho, em princípios do século, do conceito de “indústria artificial” em contraposição ao de indústria natural.⁹ Foi, no entanto, “esquecido” quando se tratou de intervir no mercado do café visando à proteção dos interesses da agricultura. A bem sucedida “valorização” do café até o final dos anos 20 marcou uma primeira etapa na evolução desde o liberalismo absoluto do século XIX até o protecionismo exagerado a certas categorias de bens na segunda metade dos anos 50. A etapa intermediária foi a do início dos anos 30 até meados dos anos 50. Nesse período, a intervenção do Governo Federal na economia, iniciada com a introdução do monopólio cambial do Banco do Brasil em 1930 e controle direto das operações cambiais em 1931,¹⁰ evoluiu até o característico regime estatizante e corporativista do Estado Novo. Mas a agricultura continuou a ser ampa-

⁸ Ver A. Fishlow, *op. cit.*, especialmente pp. 311-319; e Villela e Suzigan, *op. cit.*, Capítulo III.

⁹ Ver Ministério da Fazenda, *Relatório de 1899*, “Introdução ao Relatório do Ministro Joaquim Murinho” (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1899). Uma excelente discussão sobre essas duas correntes do pensamento econômico brasileiro é a de Nícia Villela Luz, *op. cit.*, pp. 78 e seguintes.

¹⁰ Villela e Suzigan, *op. cit.*, Apêndice C, pp. 309-329.

rada, agora por um programa federal de defesa do café, e o exacerbado nacionalismo econômico, que vinha empunhando a bandeira do industrialismo sob a liderança de Roberto Simonsen, não logrou forçar a adoção de uma política deliberada de industrialização. Deliberadamente freada no imediato pós-guerra, essa tendência estatizante deu lugar, em fins dos anos 40 e princípios dos 50, à um neoliberalismo, que permitiu a reascensão da economia agrícola de exportação beneficiada por novos aumentos no preço internacional do café. Foi somente com o “desenvolvimentismo” do governo Kubitschek que se viria implantar uma política visando deliberadamente a promover o desenvolvimento industrial sob o amparo de forte protecionismo aduaneiro.

Uma interessante evidência (ou resultado) dessa luta pode ser vista (Tabela I e Gráfico 1) pela observação das diferentes tendências do Produto Nacional Bruto e da Renda Nacional Real Bruta (isto é, o PNB corrigido para incluir as variações nas relações de troca). Até o final dos anos 20 a política de valorização do café foi bem sucedida em alterar as relações de troca em favor da economia brasileira. Mas com a superprodução de café e a crise internacional dos anos 30 a agricultura entrou em crise, invertendo-se a tendência; apesar do apoio federal à política do café, as relações de troca deterioraram-se continuamente, anulando boa parte do crescimento do PNB, agora baseado mormente no novo dinamismo da produção industrial. A reascensão do café a partir da guerra, agora não como fruto de intervenção governamental mas como um comportamento de mercado, reviveu a tendência anterior, pelo menos até meados dos anos 50. Depois, à medida que a economia foi-se “fechando” ao comércio com o exterior, como resultado da elevada proteção efetiva e do desestímulo à exportação, implícito no conjunto de medidas visando ao desenvolvimento industrial, a diferença nas tendências daqueles dois agregados (e, conseqüentemente, das relações de troca) foi-se tornando menos significativa.

Em suma, é impróprio falar em política de industrialização, em sentido estrito, antes de meados dos anos 50. Embora muitas outras causas possam ser mencionadas para explicar o atraso da industrialização brasileira, essa parece ter sido a mais importante. Pelo menos até o final dos anos 20 a política econômica favoreceu a especiali-

zação da economia na agricultura de exportação. As únicas “diversificações” ocorreram dentro do próprio setor agrícola de exportação, entre produtos primários. Tanto a agricultura para o mercado interno como a indústria foram negligenciadas.

3.3 — A política econômica e o desenvolvimento industrial

Apesar de tudo, a política econômica permitiu que alguns surtos de crescimento industrial ocorressem, como se viu antes dos anos 50. A questão que se propõe então é: quais foram as medidas que possibilitaram a ocorrência daqueles surtos? E mais: quais as modificações na política econômica que contribuíram para a interrupção desses surtos, ou o surgimento e/ou acentuação de períodos de estagnação? Como, a partir dos anos 50, a política econômica tornou-se mais adequada à promoção do desenvolvimento industrial?

Com o fim de avaliar seus efeitos sobre a indústria, a política econômica será examinada segundo os períodos mencionados na subseção anterior.

3.3.1 — A política econômica e os surtos “espontâneos” de crescimento industrial

No período até o final dos anos 20 a política econômica de um modo geral era envolvida pelo alvéolo do liberalismo econômico: mercado livre de câmbio, tarifa fiscal, política fiscal tradicional de orçamento equilibrado e austeridade monetária. Contudo, a partir de 1906 o programa de valorização do café, embora praticado pelos Estados produtores, absorveu as atenções dos formuladores da política. Dessa maneira, surtos de crescimento industrial ocorreram como resultado indireto de medidas adotadas com fins outros que não o de propriamente promovê-los.

O surto industrial dos anos 1890 tornou-se possível graças à “proteção” à produção interna, que decorreu, principalmente, da contínua desvalorização cambial e, secundariamente, da efêmera reforma tarifária de 1896. A primeira tinha duas causas principais: dificuldades com o balanço de pagamentos e a tentativa governamental de compensar, em moeda nacional, a vertiginosa queda do preço internacional do café. Mas resultou também das políticas

inflacionárias do início da República, que, adicionalmente, proporcionaram maiores facilidades de crédito à indústria. A segunda representou mais uma tímida tentativa de impor alíquotas protecionistas beneficiando apenas as atividades industriais já existentes no País e que processassem matérias-primas locais. Foi logo abolida, em fins de 1897.

No surto dos anos anteriores à I Guerra Mundial, por outro lado, a "proteção" decorreu exclusivamente da política aduaneira. Caracterizou-se, contudo, pelo menos de início, como meramente acidental, já que a tarifa aduaneira era tradicionalmente manejada como um instrumento de política fiscal. De fato, a Tarifa de 1900, embora com objetivos puramente fiscais e sem qualquer intuito protecionista, elevou substancialmente a tarifa média e determinou que parte dos impostos (25%, posteriormente elevados para 50%, em 1905) teria que ser paga em "ouro" (libras esterlinas). Acresce que o importador era ainda obrigado a comprar a moeda estrangeira ao câmbio do dia e entregá-la na alfândega à taxa de câmbio da paridade oficial. A operação implicava uma diferença a favor do fisco (em 1913 chegou a quase 70% do preço oficial da libra), que representava um substancial imposto implícito adicional. Por isso a tarifa aduaneira, conquanto específica, proporcionava uma elevada proteção efetiva nesse período.¹¹

Cabe, porém, perguntar: dado o caráter de tributação indiscriminada que a falta de uma estrutura verdadeiramente protecionista conferia à tarifa, como se explica que a indústria, ainda dependente da importação de insumos e equipamentos, tenha progredido? A resposta comporta dois tipos de explicação. O primeiro, factual, é o de que as indústrias que mais se desenvolveram nesse período foram as tradicionais, processadoras de matérias-primas locais (tecidos de algodão, produtos alimentares, calçados e vestuário). O segundo refere-se a outros aspectos da própria política econômica governamental. De um lado, o Governo indiretamente *subsidiou a importação de bens de capital*. Isso se deu de duas maneiras. Primeiramente, atendendo às exigências da política de valorização do café

¹¹ Ver, a respeito, Manoel Jansen Muller, conferente da Alfândega do Rio de Janeiro, *Relatório sobre a Tarifa das Alfândegas* (Paris, 1913), pp. 21 a 150; e Nícia V. Luz, *op. cit.*, pp. 118-130.

praticada pelos Estados produtores, o Governo criou um fundo de estabilização cambial (Caixa de Conversão) que manteve a moeda nacional sobrevalorizada por um longo período. É suficiente lembrar que a taxa de câmbio da libra esterlina em 1913 era inferior à de 1891, enquanto o nível dos preços internos quase dobrava, e o da Inglaterra aumentava pouco menos de 10% nesse intervalo!¹² Secundariamente, a importação de bens de capital era beneficiada por favores fiscais, como tarifa-ouro mais reduzida e concessão (a empresas e não a indústrias ou setores) de isenções tributárias. Por outro lado, o ambiente econômico era beneficiado na época por uma *política fiscal expansionista*. Pesados investimentos públicos em portos, ferrovias, obras de urbanização e outras geravam importantes economias externas, além de certamente estimular a demanda interna. Esses investimentos foram em boa parte financiados por empréstimos externos, o que, juntamente com a entrada de capitais de risco (por investimento direto e em operações de arbitragem estimuladas pela política da Caixa de Conversão),¹³ ajudou a manter estável a taxa de câmbio. E não chegaram a agravar a inflação, já que o Governo utilizava os recursos em moeda estrangeira *diretamente* para pagar as importações de equipamentos e materiais para as obras públicas, ou para o serviço da dívida externa. Somente as emissões de notas da Caixa de Conversão para “compra” de divisas é que tinham efeito inflacionário, o qual, no entanto, foi grandemente abrandado pelo rápido crescimento econômico.

¹² Os dados sobre a taxa de câmbio e preços internos estão em Villela e Suzigan, *op. cit.*, pp. 424-5; o índice de preços para a Inglaterra é o de P. Deane e W. A. Cole, *British Economic Growth 1688-1959* (Cambridge University Press, 1967).

¹³ A Caixa mantinha a taxa de câmbio (isto é, o preço da moeda estrangeira) ligeiramente acima da do mercado. A moeda estrangeira ingressada no País era “comprada” pela Caixa, que, em troca, emitia notas de conversão (que faziam parte do estoque de moeda). A operação de arbitragem consistia em, sendo a diferença entre a taxa da estabilização e a do mercado suficientemente grande, importar moeda estrangeira para vendê-la à Caixa, e com as notas de conversão adquirir no mercado uma quantia maior em divisas. Evidentemente, essa operação poderia continuar indefinidamente enquanto a Caixa pudesse emitir. Mas havia um teto legal de emissão que, uma vez atingido, tornou-a inoperante. Ver Villela e Suzigan, *op. cit.*, pp. 314-16.

Diversos períodos de estagnação e mesmo de contração da produção industrial ocorreram, contudo, no período antes dos anos 30. É claro que como economia dependente e extremamente "aberta" às transações com o exterior a economia brasileira rapidamente refletia a propagação dos ciclos de negócios internacionais. Mas as crises e depressões internacionais eram freqüentemente agravadas pelo comportamento da política econômica, que ainda gerava suas crises internas independentes. As mais notáveis foram a do período 1899/1902, a de 1913/14 (em parte prolongada durante a guerra), a dos anos 20, particularmente 1923/26, e a que se iniciou em 1929 e depois se precipitaria na Grande Depressão dos anos 30.

A primeira resultou da política de "saneamento monetário e financeiro" do governo Campos Sales através da valorização cambial, redução do estoque de moeda, corte nas despesas públicas (principalmente investimentos) e aumento de impostos e consolidação da dívida externa. Uma evidência da crise foi a falência de praticamente metade do sistema bancário (em número de bancos e participação nos depósitos), com o próprio Banco do Brasil (então sob a denominação de Banco da República) sendo salvo da bancarrota pela intervenção direta do Governo Federal.

Nos anos 20 a estagnação da produção industrial teve uma causa semelhante. O governo Arthur Bernardes implementou uma política de estabilização monetária, equilíbrio orçamentário (através do corte drástico nas despesas públicas) e valorização cambial (por meio da regularização do mercado de câmbio). Mas foi particularmente agravada pela deterioração da tarifa específica devido à inflação do período da I Guerra Mundial.

As crises de 1913/14 e 1929 foram, por outro lado, semelhantes de outro modo. Ambas caracterizaram-se como resultados de crises internacionais agravadas por problemas internos. Em 1913/14 a paralisação da entrada de capitais foi crucial devido ao elevado dispêndio anual com o serviço da dívida externa, resultado de uma caótica administração do endividamento. Em 1929, quando a crise internacional atingiu a economia brasileira, já havia uma crise interna de grandes proporções: a da superprodução de café. E, tal como em 1913/14, a redução na entrada de capitais teve o mesmo impacto em virtude da mesma causa: o endividamento externo em

“bola de neve”. Mas nas duas ocasiões o fator decisivo de agravamento da crise foi o funcionamento das instituições de estabilização cambial — a Caixa de Conversão em 1913/14 e a Caixa de Estabilização (que havia sido criada em 1926 nos mesmos moldes e com os mesmos defeitos da Caixa de Conversão) em 1929/30. Operando como estabilizadores automáticos às avessas, do mesmo modo que haviam causado inflação através da emissão de notas de conversão quando da entrada de capitais, provocaram uma deflação em plena crise em virtude da corrida aos seus depósitos de cambiais e conseqüente retirada de circulação das notas emitidas. Este se constitui, na verdade, em um eloqüente exemplo de como as lições da história, pelo menos em política econômica, nem sempre são devidamente aproveitadas no Brasil.

3.3.2 — A política econômica e o apoio ao crescimento da produção industrial

A partir dos anos 30 o crescimento da produção industrial e o industrialismo (liderado por Roberto Simonsen) tornaram-se um fato consumado. E a política econômica governamental certamente não ignorou esse fato. Na verdade, seria nos anos 30 que o Governo tomaria as primeiras medidas de apoio à indústria. A criação do Conselho Federal de Comércio Exterior foi uma primeira tentativa de institucionalizar uma política industrial num horizonte de “planejamento” que levasse em conta principalmente suas inter-relações com o comércio exterior.¹⁴ E medidas de apoio financeiro foram tomadas no âmbito do Banco do Brasil (cujas funções como autoridade monetária foram ampliadas e fortalecidas). Assim, em 1932 foi criada no Banco a Caixa de Mobilização Bancária, primeira

¹⁴ Conselho Federal de Comércio Exterior, *Dez Anos de Atividades* (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944). Ver também a interessante análise do Conselho como experiência de planejamento de Jorge V. Monteiro e Luiz R. A. Cunha, “Alguns Aspectos da Evolução do Planejamento Econômico no Brasil (1934-1963)”, in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 4, n.º 1 (fevereiro de 1974), pp. 1-24; c. ainda, W. Baer, I. Kerstenetzky e A. V. Villela, “As Modificações no Papel do Estado na Economia Brasileira”, in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 3, n.º 4 (dezembro de 1973), p. 889.

instituição de controle monetário e financeiro;¹⁵ em 1935 foi dada nova regulamentação à Carteira de Redescontos, aumentando-se o seu teto operacional e facilitando o acesso ao redesconto dos títulos industriais e comerciais; e em 1937 foi criada a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial, destinada a suprir de crédito a longo prazo a agricultura e a indústria. Contudo, a crise na atividade agrícola de exportação (devido à superprodução e queda no preço internacional do café) e os problemas nas transações (comerciais e financeiras) com o exterior levaram os formuladores da política econômica a concentrar as atenções nos programas de assistência à agricultura (defesa do café pelo Conselho Nacional do Café, criado em 1931, e Reajustamento Econômico dos Agricultores, criado em 1933), equilíbrio do balanço de pagamentos e controle da dívida externa. Mas das medidas adotadas tendo em vista principalmente os dois últimos objetivos surgiram importantes estímulos ao aumento da produção industrial.

De fato, também em face da contínua deterioração das alíquotas específicas da tarifa aduaneira, a política cambial voltou a ser, nos anos 30, o mais importante fator de proteção à produção interna. Mas agora não mais como na década de 1890, por meio exclusivamente da desvalorização da moeda nacional, e sim por uma intervenção mais direta do Governo no mercado cambial. Em fins de 1930 foi instituído o monopólio cambial do Banco do Brasil e, em 1931, o controle direto das operações cambiais segundo uma escala de prioridades. Nesta, deu-se preferência absoluta às necessidades de divisas para o pagamento da dívida externa (sob novo esquema de consolidação) e outras compras do Governo. Em consequência, ocorreu um drástico corte nas importações. E esses esquemas continuariam, com algumas alternâncias, durante toda a década de 30, dando oportunidade ao crescimento da produção interna.

Adicionalmente, o corte nas importações teve um efeito expansionista sobre as finanças públicas num momento decisivo. Limi-

15 O funcionamento da Caixa de Mobilização Bancária (CAMOB), contudo, falhou devido à peculiaridade do sistema monetário brasileiro: o Banco do Brasil era (e é) ao mesmo tempo autoridade monetária e banco comercial. Tendo a CAMOB sido ligada ao Banco, ocorreu que este, operando como banco comercial, não esterilizava os recolhimentos compulsórios, utilizando-os para expandir seus empréstimos. Ver Villela e Suzigan, *op. cit.*, p. 52.

tando a receita devido à substancial redução no imposto de importação, contribuiu para agravar o *deficit* orçamentário de 1932 (não planejado, como o que ocorreu em 1930), decorrente das despesas extraordinárias com a Revolução Constitucionalista de São Paulo e a seca do Nordeste. Mas durante toda a década a política fiscal foi restritiva. Implica isto reconhecer que o impacto dos programas de assistência à agricultura não foi da magnitude que se acreditava, como política fiscal compensatória.¹⁶

É preciso, porém, qualificar o crescimento industrial dos anos 30 à luz das medidas de política econômica que possibilitaram a sua ocorrência. De fato, as restrições às importações impostas pela política cambial e pela limitação da capacidade de importar atingiram não só os bens cuja produção interna já era viável, mas também bens de capital e matérias-primas. Além disso, uma lei específica proibia a importação de máquinas e equipamentos para instalação de novas fábricas em diversos setores tradicionais da indústria considerados em “superprodução”. Configura-se, assim, um quadro de condições que levou à dualidade tecnológica que caracterizou o crescimento industrial dos anos 30: nos setores tradicionais, o aumento da produção através da utilização e sobreutilização da capacidade existente,¹⁷ levando ao rápido desgaste e obsolescência do equipamento no fim da década, quando esses setores geravam ainda 65% do valor adicionado total da indústria; e, nos setores chamados dinâmicos, implantavam-se indústrias com tecnologia mais moderna, especialmente as que recebiam investimentos diretos de capital estrangeiro. Esse quadro se acentuaria ainda mais durante o período da II Guerra Mundial.

As condições que provocaram a redução do crescimento industrial durante a guerra foram obviamente impostas pela própria guerra. A política econômica suspendeu todo tipo de controle do mercado

¹⁶ Ver Carlos M. Peláez, *História da Industrialização Brasileira* (Rio de Janeiro: APEC Editora, 1972), Capítulo 2; A. Fishlow, *op. cit.*, pp. 327-330; e Villela e Suzigan, *op. cit.*, pp. 46-53 e 182-200.

¹⁷ Ver Stanley J. Stein, *The Brazilian Cotton Manufacture — Textile Enterprise in an Underdeveloped Area, 1850-1950* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1957), p. 128; W. Suzigan, “A Industrialização de São Paulo, 1930-45”, in *Revista Brasileira de Economia*, vol. 25, n.º 2 (abril/junho de 1971), pp. 96-98; e A. Fishlow, *op. cit.*, pp. 336-339.

de câmbio, mantendo estável a taxa de câmbio. Além disso, as políticas fiscal e monetária passaram a ser abertamente expansionistas, e um dos efeitos da inflação resultante foi o de deteriorar ainda mais as alíquotas específicas da tarifa aduaneira, reduzindo a tarifa média a níveis inusitadamente baixos. Mas as condições de guerra funcionaram como um freio, dificultando a importação de bens de capital, matérias-primas essenciais e combustíveis. Os importantes empreendimentos da Companhia Siderúrgica Nacional, Companhia Vale do Rio Doce, Companhia Nacional de Alcalis e Fábrica Nacional de Motores foram *estatais*, baseados em decisões não estritamente econômicas e com forte apoio do capital estrangeiro (norte-americano).

No pós-guerra, contudo, o crescimento industrial voltaria a fazer-se à sombra da "proteção" à produção interna decorrente da política cambial. Normalizadas as correntes de comércio no imediato pós-guerra e tendo sido mantida pelas autoridades governamentais a mesma orientação de política econômica que prevaleceu durante a guerra, sobrevieram rapidamente problemas com o balanço de pagamentos que as obrigaram a restaurar os sistemas de controle cambial. Desta vez por meio de controle quantitativo seletivo das importações, até 1952, e por um sistema de leilões de divisas com taxas cambiais múltiplas, de 1953 a agosto de 1957. Além de, obviamente, terem tornado praticamente impossíveis as importações de bens de consumo e algumas matérias-primas cuja produção interna já era satisfatória, esses sistemas tiveram outro efeito importante, tendo em vista particularmente o desgaste e obsolescência tecnológica do parque industrial ao final da guerra. Tal foi o subsídio à importação de bens de capital implícito através da manutenção, até 1952, da taxa de câmbio fixa *ao nível de antes da guerra*, enquanto a inflação multiplicava por aproximadamente 4,5 vezes o nível interno de preços, e, segundo, pelas taxas de câmbio favorecidas do sistema de taxas múltiplas. Mas a outra face da moeda foi o agravamento de um problema não menos importante: o desestímulo à exportação. Mascarado até 1954 pela reascensão do café, tornar-se-ia ele agudo no final dos anos 50 e princípios dos 60, quando era mais que nunca necessário um desempenho dinâmico da capacidade de importar.

Por outro lado, a política monetária e financeira tornava-se mais adequada às necessidades de financiamento. Em 1945 foi criada a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) com funções de banco central; a partir de 1947 começaram a se desenvolver as sociedades de crédito e financiamento, que viriam desempenhar importante papel nos anos 50 no suprimento de crédito a médio prazo para a comercialização de bens de consumo duráveis e bens de capital; e, em 1952, fundou-se o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, que logo se destacaria no financiamento de investimentos em infra-estrutura e indústrias básicas. Contudo, não conseguiu evitar a escalada da inflação com seus efeitos distorcivos. Endêmica até os anos 30, acelerou-se a partir dos anos da II Guerra em virtude das grandes emissões de moeda: primeiro para a compra das cambiais resultantes do acúmulo de reservas internacionais durante a guerra, já que o Governo não dispunha de uma via institucional para esterilizá-las, e depois para financiar o *deficit* de caixa do Tesouro e a expansão dos empréstimos do Banco do Brasil ao setor privado. Conjugada com os controles estatais sobre as tarifas de serviços básicos (Código de Águas) e teto legal para cobrança de juros (Lei da Usura), introduzidos em 1933, a inflação provocaria, na verdade, as mais sérias distorções no funcionamento da economia de mercado: o atraso na institucionalização e diversificação do sistema financeiro e a fuga da empresa privada nacional dos investimentos nos setores básicos e de infra-estrutura. Nos dois casos, a participação direta do Estado viria a preencher o vazio.

3.3.3 — A política deliberada de desenvolvimento industrial

3.3.3.1 — O “desenvolvimentismo” dos anos 50

A implementação da política “desenvolvimentista” da administração Kubitschek marca a utilização, pela primeira vez, de uma política deliberada de industrialização. Essa política consistia essencialmente de uma tarifa aduaneira efetivamente protecionista, combinada com um sistema cambial que subsidiava a importação de bens de capital e insumos básicos, e atração do capital estrangeiro por investimento directo. Ao mesmo tempo, e complementarmente, a política fiscal era francamente expansionista e iniciou, no fim da década, a concessão de incentivos fiscais (regionais) para o desenvolvimento

industrial; e a política monetária permitiu uma rápida expansão do crédito bancário e uma maior utilização do crédito externo de curto prazo.

O aumento nas taxas de crescimento da produção industrial na segunda metade dos anos 50 deu-se, realmente, somente após a adoção pela política econômica, em agosto de 1957, de uma estrutura verdadeiramente protecionista. Em primeiro lugar, na política aduaneira, a velha tarifa específica, completamente deteriorada pela inflação, cedeu lugar à tarifa de 1957. Esta, com taxas *ad valorem*, passou a proporcionar uma elevada proteção efetiva à produção interna.¹⁸ Simultaneamente, a Lei dos Similares foi regulamentada e passou a ser efetivamente aplicada pelo então criado Conselho de Política Aduaneira. Em segundo lugar, a política cambial, por meio de um sistema simplificado de taxas cambiais múltiplas diferenciadas segundo a essencialidade dos bens, manteve as restrições às importações nos moldes do que vinha ocorrendo com os sistemas anteriores de controle cambial a partir do pós-guerra. Mas, ao mesmo tempo, manteve também o subsídio à importação de bens de capital e insumos básicos, implícito na sobrevalorização do cruzeiro, em particular na chamada "categoria geral" de câmbio, em que eram classificadas aquelas importações, e em geral devido aos longos intervalos que separavam cada reajustamento das taxas cambiais. Finalmente, visando a acelerar a implantação dos setores dinâmicos da indústria, a política econômica buscou atrair o capital estrangeiro por investimento direto. Para isso ofereceu um tratamento cambial favorecido, que incluía liberdade cambial para transações financeiras (facilitando principalmente a remessa de rendimentos em dólares adquiridos com cruzeiros sobrevalorizados) e importação de equipamentos sem cobertura cambial. Esta última tinha seu instrumento legal na conhecida Instrução n.º 113 da antiga SUMOC, que havia sido adotada ainda no governo Café Filho, em 1954, quando da administração monetária e financeira de Gudin-Bulhões. Dela se beneficiaram principalmente as indús-

¹⁸ Ver Joel Bergsman, *Brazil: Industrialization and Trade Policies* (London: Oxford University Press, 1970), Capítulo 3; e J. Bergsman e Pedro S. Malan, "A Estrutura de Proteção Industrial no Brasil", in *Revista Brasileira de Economia*, vol. 24, n.º 2 (abril/junho de 1970), pp. 97-144.

trias automobilística, química e de máquinas e equipamentos (especialmente elétrico-eletrônicos), cuja implantação e expansão se iniciara sob a “orientação” dos primeiros grupos executivos (dos quais o GEIA — Grupo Executivo da Indústria Automobilística — era o mais importante) criados pelo Governo Federal com aquela finalidade.

Essa política, contudo, carecia de uma melhor coordenação geral, e o resultado foi a manifestação ou agravamento de sérias distorções na economia. As mais importantes foram aquelas provocadas pela inflação, pelos sistemas de controle cambial e pela tarifa aduaneira.

A inflação tinha como principais causas primárias a emissão de moeda destinada a financiar os grandes *deficits* orçamentários provocados pela política fiscal expansionista do Governo e a expansão do crédito ao setor privado pelo Banco do Brasil. É provável que tenha desempenhado um papel positivo importante como mecanismo de acumulação interna de recursos para o financiamento do desenvolvimento industrial no perfil setorial então definido.¹⁹ Mas provocou pelo menos duas distorções importantes: o atraso no desenvolvimento do sistema financeiro e o afastamento do capital privado dos investimentos de longa maturação em infra-estrutura e setores de base. No caso da primeira, a espiral inflacionária, conjugada com o limite legal à cobrança de juros, imposto pela Lei da Usura, fez com que o sistema financeiro permanecesse inteiramente inadequado para o financiamento industrial. Em princípios da década de 60 ainda cerca de 90% dos ativos em poder do público não-bancário eram representados por haveres monetários: moeda manual e depósitos bancários à vista.²⁰ A única diversificação importante até então ocorrida foi a da “letra de câmbio”. Permitindo burlar a Lei da Usura graças a artifícios legais, possibilitou às sociedades de crédito e financiamento (“financeiras”) captar recursos a médio prazo. Estes eram aplicados de forma a suprir parcial-

¹⁹ Ver W. Suzigan, J. E. de Carvalho Pereira e R. A. Guimarães de Almeida, *Financiamento de Projetos Industriais no Brasil*, Coleção Relatórios de Pesquisa (2.^a edição; Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 9, 2.^a Parte, Capítulo I.

²⁰ Cf. Basílio Martins, “A Evolução da Intermediação Financeira no Brasil” (mimeo.), citado em W. Suzigan, J. E. de Carvalho Pereira e R. A. Guimarães de Almeida, *op. cit.*, pp. 50 e 175.

mente uma necessidade fundamental trazida pelo desenvolvimento industrial: crédito a médio prazo para financiamento da comercialização de bens de consumo duráveis e bens de capital. Os bancos comerciais não supriam essa faixa de crédito, já que não dispunham de um meio institucional de captar recursos a médio prazo. Os depósitos a prazo haviam sido reduzidos quase a zero em virtude da inflação; operavam, assim, a prazos curtíssimos. E os créditos a longo prazo, ainda mais racionados, só podiam ser obtidos no BNDE, cujos recursos se destinavam prioritariamente aos investimentos em infra-estrutura e siderurgia, e nos bancos oficiais (CREAI/Banco do Brasil e Banco do Nordeste). Dessa maneira, as autoridades monetárias eram fortemente pressionadas para expandir o crédito bancário, o que em geral era feito *via* Banco do Brasil.

Quanto à fuga do setor privado dos investimentos em infra-estrutura e setores de base, deveu-se à imprevisibilidade financeira, face à inflação, dos investimentos de longa maturação. Além, é claro, da própria insuficiência de crédito adequado e dos controles estatais sobre preços e tarifas dos serviços industriais de utilidade pública, acentuados nos anos 50. O Governo, então, que já vinha desempenhando um papel mais ativo na formulação da política econômica vinculada às metas de um plano global, inclusive com a criação de órgãos setoriais de política industrial (os conhecidos grupos executivos industriais), passou a aumentar a sua participação (direta e indireta) na atividade econômica. Destacam-se: o monopólio estatal do petróleo através da PETROBRÁS (criada em 1953); o apoio financeiro através do BNDE aos investimentos em infra-estrutura (transportes e energia) e indústrias de base (siderurgia, sobre cujos principais empreendimentos — COSIPA e USIMINAS — o Banco viria assumir o controle acionário); o impulso ao desenvolvimento regional da indústria através do Banco do Nordeste do Brasil (criado em 1954), que passou a funcionar como o agente financeiro da SUDENE na administração dos incentivos fiscais regionais; e a expansão do crédito pelos bancos oficiais. Essa maior atuação do Governo, no entanto, não parece ter sido planejada, caracterizando-se antes como uma função supletiva.

Entre as distorções provocadas pela política cambial, por outro lado, duas foram mais importantes: o atraso na substituição de

importações de bens de capital e insumos básicos e o desestímulo à atividade exportadora. No caso da primeira, embora o subsídio cambial à importação de bens de capital e insumos básicos tivesse obviamente favorecido a formação de capital na indústria, contribuiu também para atrasar o desenvolvimento da produção interna desses bens. Em 1962 eram ainda importados 43% da oferta total de bens de capital.²¹ Mas o desestímulo à atividade exportadora foi, sem dúvida, a mais séria conseqüência negativa da política cambial. De fato, a contrapartida do subsídio à importação era, evidentemente, o imposto sobre as exportações, da mesma forma implícito nas taxas cambiais que mantinham sobrevalorizada a moeda nacional, configurando-se, assim, como já havia ocorrido antes nos períodos anterior à I Guerra Mundial e posterior à II, uma transferência líquida de recursos do setor exportador para financiar a formação de capital do setor industrial *via* sistema cambial. Não havia uma política de promoção das exportações capaz de contrabalançar esse desestímulo. E o resultado foi a limitação da capacidade de importar, que permaneceu virtualmente estagnada em toda a década de 50 e princípios da de 60, gerando problemas de balanço de pagamentos que contribuíram para o pesado endividamento externo característico desse período. Uma vez mais tornava-se extrema a necessidade de manter um elevado nível de ingresso anual de recursos do exterior.

Por último, as distorções causadas pela política aduaneira. Combinada com os efeitos da política cambial, sua desigual estrutura interindustrial de proteção²² proporcionava baixa proteção efetiva aos bens de capital e insumos básicos e proteção redundante aos setores tradicionais (bens de consumo não-duráveis), já de longa data estabelecidos, e aos setores modernos produtores de bens de consumo duráveis. As conseqüências foram, no primeiro caso, o já mencionado atraso no desenvolvimento daqueles setores e, no segundo, a deterioração da eficiência dos setores produtores de bens de consumo não-duráveis, bem como a viabilização da excessiva

²¹ Ver W. Suzigan, R. Bonelli, M. H. T. Taques Horta e C. A. Lodder, *op. cit.*, p. 133.

²² Joel Bergsman, *op. cit.*, p. 172.

fragmentação, com prejuízo das economias de escala, nos setores produtores de bens de consumo duráveis.

3.3.3.2 — A estagnação dos anos 60

Os problemas que estavam latentes nas distorções examinadas tornaram a economia extremamente sensível a quaisquer alterações na situação econômica internacional, modificações no quadro político interno e, principalmente, mudanças na orientação da política econômica. Foi assim que, quando a partir de 1961 a política de realismo cambial do governo Quadros reduziu o subsídio cambial à importação de bens de capital e insumos básicos, quando a instabilidade da situação política e uma nova legislação sobre controle das remessas de lucros provocaram a redução na entrada anual de capitais do exterior e quando o governo, na tentativa de conter a inflação, diminuiu a taxa de crescimento das despesas públicas e reduziu o crédito bancário, a indústria foi logo atingida. Já em 1962 reduziam-se as taxas de crescimento do investimento, do produto real e da produção industrial. A crise política, agravada em 1963/64, só fez precipitar a crise econômica já estabelecida.

Tornam-se em contrapartida, difíceis de sustentar os argumentos que procuram atribuir a estagnação dos anos 60 ao “esgotamento do dinamismo do processo de substituição de importações e à crise de demanda”, inerentes ao próprio processo. De fato, a substituição de importações tinha ainda um longo caminho a percorrer, principalmente em bens de capital e insumos básicos (químicos, petroquímicos e metalúrgicos). O que ocorreu, na verdade, foi um arrefecimento do processo, em que a redução dos investimentos desempenhou um papel-chave.²³ E essa redução dos investimentos, como bem apontou Fishlow,²⁴ foi mais acentuada que a redução da demanda, o que permitiria atribuir a estagnação a uma manifestação do caráter cíclico, e não estagnacionista, do processo. Contudo, mesmo essa explicação cíclica da estagnação tem um defeito: o de

²³ Ver Maria da Conceição Tavares, *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro* (Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972), pp. 169-170.

²⁴ A. Fishlow, *op. cit.*, p. 350.

esconder ou minimizar os efeitos da política econômica sobre o nível de investimentos. Estes, como se viu, tiveram a redução no seu ritmo de expansão e posterior contração ligadas a causas não propriamente cíclicas: redução do crédito e contenção das despesas públicas no âmbito da política antiinflacionária, redução do subsídio cambial à importação de bens de capital e redução da entrada de capitais do exterior. Talvez a única causa com um componente cíclico importante tenha sido a do fim do ciclo de investimentos iniciais dos setores dinâmicos, particularmente da indústria automobilística. Este se explica, naturalmente, pelas indivisibilidades do investimento inicial, baseado em tecnologia moderna, visando ao aproveitamento de economias de escala, o que é correto do ponto de vista da firma. Mas permitiu-se um superdimensionamento da indústria, e aqui também a maior parcela da culpa cabe à política econômica.

De fato, a não orientação do desenvolvimento industrial foi a principal falha da política econômica nos anos 50 e início dos 60. De modo geral, a estrutura protecionista pouco seletiva levou a uma industrialização substitutiva de importações no sentido horizontal e altamente diversificada, abrangendo bens de consumo duráveis, parte dos bens intermediários e, em menor escala, bens de capital. A nível de setores, por outro lado, os grupos executivos desempenharam um papel passivo. O melhor exemplo é o do Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA). Permitiu a entrada de um número excessivo de empresas, exageradamente otimistas quanto à expansão futura do mercado e aproveitando-se de generosos benefícios cambiais; os resultados foram o superdimensionamento da indústria e a excessiva fragmentação tanto das montadoras quanto da indústria de autopeças, com desperdício das economias de escala. Em 1962, para um mercado de cerca de 190.000 veículos, a indústria automobilística operava com 12 unidades empresariais e produzia cerca de 50 modelos;²⁵ e entre 1961 e 1965 operou com uma capacidade ociosa de, em média, 50%.²⁶ Novos investimentos

²⁵ Dados da ANFAVEA, citados por Bergsman, *op. cit.*, pp. 124-125.

²⁶ Ver José Almeida, "A Evolução da Capacidade de Produção da Indústria Automobilística Brasileira no Período 1957-1969", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 2, n.º 1 (junho de 1972), p. 60.

em montante significativo só seriam outra vez realizados a partir de fins da década de 60.²⁷

3.3.3.3 — *A política econômica e a promoção do desenvolvimento industrial*

No período recente, finalmente, o conjunto de medidas de política econômica visando à promoção do crescimento industrial tornou-se mais completo e diversificado: elevada proteção aduaneira, combinada com isenções tarifárias à importação de bens de capital e bens intermediários; realismo cambial; concessão de incentivos e/ou subsídios fiscais à exportação e à produção para exportação e para o desenvolvimento regional; maior e mais adequada oferta de crédito de fontes domésticas e internacionais; mais elevados investimentos governamentais em infra-estrutura econômica e social básica; e maior participação direta do Governo na economia. Antes disso, no entanto, procurou-se corrigir as distorções causadas pelas políticas anteriores.

a) *Prioridade no combate à inflação*

Com efeito, a partir de 1964 deu-se prioridade absoluta ao combate à inflação, a que se atribui geralmente o prolongamento da estagnação até 1967. A via institucional foi a das chamadas reformas de base, principalmente monetária, bancária e do mercado de capitais e tributária; as duas medidas básicas mais importantes foram, sem dúvida, a instituição do Banco Central como autoridade monetária e a introdução de uma importante inovação financeira: a correção monetária. A estratégia utilizada compreendeu a eliminação das causas da inflação e a correção das distorções por ela causadas.

As principais causas imediatas da inflação, na época, eram o *deficit* de caixa do Tesouro e os empréstimos do Banco do Brasil ao setor privado.²⁸ Assim, a política econômica procurou, por um lado, reduzir e controlar o *deficit* orçamentário do Governo Federal e, por outro, restringir o crédito ao setor privado. O primeiro foi

²⁷ Ver W. Suzigan, J. E. de Carvalho Pereira e R. A. Guimarães de Almeida, *op. cit.*, pp. 232-234.

²⁸ Ver A. C. Pastore, "A Oferta de Moeda no Brasil — 1961/72", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 3, n.º 4 (dezembro de 1973), p. 1.041.

feito através de um substancial corte nas despesas de consumo do Governo (porém, manteve-se o nível dos investimentos públicos) simultaneamente com uma forte elevação da carga tributária como resultado da implementação da reforma tributária; além disso, o financiamento do *deficit* passou a ser crescentemente feito por meios não inflacionários: colocação, junto ao mercado financeiro, de títulos públicos reajustáveis. O segundo foi feito, evidentemente, pela ação direta das autoridades monetárias, principalmente por meio da redução das suas operações ativas de empréstimos ao setor privado (*via* Banco do Brasil) e de redescontos. Mas permitiu-se pelo menos duas válvulas de escape às pressões de crédito: novas facilidades de acesso ao crédito externo e aumento da intermediação financeira não-bancária. A primeira teve na Instrução nº 289 da antiga SUMOC o seu instrumento legal, permitindo às empresas do País contratar diretamente no exterior empréstimos em moeda estrangeira para financiamento de capital de giro;²⁹ contudo, beneficiou principalmente as subsidiárias das empresas multinacionais operando no País e, por seus efeitos sobre o balanço de pagamentos, frustrou, em parte, a política antiinflacionária de 1964. Quanto ao aumento da intermediação financeira não-bancária, em parte foi natural pelo fato conhecido de não se sujeitar aos mecanismos tradicionais de controle monetário e financeiro; mas foi decisivamente impulsionada pelas medidas de política econômica visando à diversificação do sistema financeiro no âmbito das reformas monetária, bancária e do mercado de capitais.

b) *A correção das distorções*

Nesse sentido, pois, a política econômica foi ao mesmo tempo corrigindo as distorções que haviam sido causadas pela própria inflação e pelas políticas cambial e tarifária. Quanto às primeiras, a aplicação da correção monetária aos ativos financeiros, depósitos a prazo e de poupança, e aos títulos e contratos imobiliários veio eliminar os desestímulos até então representados pelo teto legal à cobrança de juros e congelamento de aluguéis, conjugados com

²⁹ A Instrução n.º 289 seria revogada em 1972. Ver J. E. de Carvalho Pereira, *Financiamento Externo e Crescimento Econômico no Brasil: 1966/73*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 27, pp. 22-23.

taxas crescentes de inflação. Assim, fortaleceu-se a captação de recursos a médio prazo pelas companhias financeiras e pelos bancos de investimento (então criados), através de accites cambiais, para aplicação no financiamento de capital de giro; ressurgiram os depósitos a prazo no sistema bancário como fonte de recursos também para suprimento de capital de giro; e a captação de recursos sob a forma de depósitos de poupança e através da colocação de letras imobiliárias veio compor, junto com os fundos oriundos da poupança institucional (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço), os recursos do Sistema Financeiro da Habitação. Com isso foi possível dinamizar a indústria de construção civil e os gêneros da indústria de transformação a ela relacionados já a partir de 1967. Por outro lado, os empréstimos a longo prazo para investimento fixo na indústria foram estendidos a um maior número de gêneros e diferentes extratos de empresas da indústria de transformação, em virtude da diversificação das aplicações do BNDE e dos bancos oficiais, e pela atuação dos novos fundos específicos de financiamento industrial. Paralelamente, foram também eliminados os controles de preços/tarifas sobre serviços industriais de utilidade pública, infra-estrutura básica (energia e transportes) e insumos básicos.

Foram também eliminadas, em parte, as distorções cambiais, chegando-se gradativamente à unificação cambial em 1967. Isso evidentemente representou o fim do subsídio à importação de bens de capital *implícito* na "categoria geral" de câmbio, conquanto ainda permanecesse na periódica sobrevalorização do cruzeiro. Porém, já a partir de 1964 esses subsídios haviam passado a ser *explícitos* por meio da concessão direta de isenção tributária, exclusivamente para importação de bens de capital, pela Comissão (depois Conselho) de Desenvolvimento Industrial (CDI).³⁰ Permaneceu, portanto, o desestímulo à produção interna de bens de capital. O desestímulo à exportação, por outro lado, foi gradativamente reduzido (embora ainda persistisse na sobrevalorização do cruzeiro),

³⁰ Criada em 1964, incorporou os antigos grupos executivos setoriais, passando a ser o órgão administrador desse e de outros incentivos à indústria e formulador da "política industrial". Ver W. Suzigan, R. Bonelli, M. H. T. Taques Horta e C. A. Lodder, *op. cit.*, pp. 11-23.

passando-se para um sistema de incentivos à exportação de manufaturados.

Por último, as distorções tarifárias foram também reduzidas, procedendo-se ainda a uma baixa geral na tarifa (Tarifa de 1967). Esta tinha por objetivos forçar aumentos de produtividade, principalmente nos setores onde a proteção redundante havia levado à deterioração da eficiência, e também introduzir o aumento das importações como um fator adicional no combate à inflação.

Com isso foram criadas as condições que permitiriam à política econômica, principalmente a partir de 1968, mudar o seu objetivo prioritário: do combate à inflação à promoção do crescimento econômico acelerado, e medidas mais objetivas nesse sentido passaram a ser adotadas.

c) *A política econômica e a recuperação e sustentação do crescimento industrial*

De fato, e tendo em vista que a liberalização das importações proporcionada pela Tarifa de 1967, conjuntamente com a sobrevalorização do cruzeiro, trouxe problemas de balanço de pagamentos em 1968, a política econômica tomou medidas no sentido de elevar novamente a proteção efetiva à produção interna e de reforçar os esquemas de promoção das exportações. A mais importante foi, sem dúvida, a adoção em agosto de 1968 do sistema de “minidesvalorizações” cambiais. Logo a seguir foi efetivada uma alta geral nas alíquotas da tarifa aduaneira;³¹ contudo, manteve-se e subseqüentemente ampliou-se uma política de *liberalização seletiva* de importações.³² E, da mesma forma, foram instituídos a partir de 1969 novos incentivos fiscais e creditícios à exportação, à formação de companhias de comercialização e à produção para exportação.

³¹ Ver Bergsman, *op. cit.*, p. 37; e C. Von Doellinger, H. B. de Castro Faria e L. Caserta Cavalcanti, *A Política Brasileira de Comércio Exterior e seus Efeitos: 1967/73*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 22, pp. 51-52.

³² Baseada nas isenções (totais ou parciais) concedidas pelo CDI (bens de capital, a partir de 1971 inclusive, para compra no mercado interno), pelo Conselho de Política Aduaneira (bens de capital e intermediários) e nos sistemas de *draw-back* e de importação contingenciada. Ver W. Suzigan, R. Bonelli, M. H. T. Taques Horta e C. A. Lodder, *op. cit.*, pp. 11-23 e 45-49.

No mesmo sentido, foi aumentado o suprimento de crédito ao setor privado. O Banco do Brasil e os bancos comerciais passaram a oferecer maior volume de empréstimos, principalmente para capital de giro. Cresceu rapidamente a intermediação financeira não-bancária, com gradativa especialização dos intermediários financeiros: as financeiras no crédito direto ao consumidor (financiamento da comercialização de automóveis e bens de consumo duráveis) e os bancos de investimento no suprimento de capital de giro; e fortaleceu-se o Sistema Financeiro da Habitação. Permitiu-se também um crescente endividamento externo por empréstimos em moeda (em geral para capital de giro) e financiamento de importações. Por último, aumentou-se o suprimento de crédito a longo prazo pelo BNDE, bancos oficiais e fundos de financiamento industrial. Em algumas faixas, contudo, como a de financiamentos para a comercialização de bens de capital, apresentava-se ainda em volume insuficiente. A conseqüência dessas medidas foi o recrudescimento das pressões inflacionárias, tendo por causas principais os empréstimos do Banco do Brasil ao setor privado e o acúmulo de reservas em moeda estrangeira em contrapartida do endividamento externo. Para conter essas pressões, a política econômica passou a controlar os preços através do Conselho Interministerial de Preços (criado em 1968) e a "enxugar" os excessos de liquidez do sistema pela colocação de títulos públicos no mercado financeiro.

Além disso, foi dinamizada a aplicação dos incentivos fiscais regionais, aumentaram-se os investimentos públicos e das empresas estatais em infra-estrutura e setores de base, e o Governo passou a implementar importantes políticas e programas setoriais. Destacam-se o Programa Siderúrgico Nacional, o Programa de Construção Naval, o Programa Habitacional e a implantação dos pólos petroquímicos.

O crescimento da produção industrial, como resultado, acelerou-se novamente a partir de 1968 e tem sido responsável pelas altas taxas de crescimento do PIB. Em resumo, a retomada do crescimento no período 1968/70 deu-se pela absorção da capacidade ociosa existente, principalmente nos setores de bens de consumo duráveis, cuja comercialização passou a ser beneficiada pela expansão do crédito direto ao consumidor (financeiras) e aumento do capital de giro (Banco

do Brasil e bancos comerciais); secundariamente, vinham os setores produtores de bens intermediários relacionados (principalmente metalúrgica) e aqueles com maior grau de inter-relação com a indústria de construção civil, que havia iniciado sua recuperação já em 1967, beneficiando-se dos financiamentos do Sistema Financeiro da Habitação. A demanda de bens de capital era, nessas condições, reduzida e em sua maior parte desviada para o exterior, atraída pelas melhores condições e maior disponibilidade de financiamentos. E a produção interna era desestimulada em virtude de os incentivos administrados pelo CDI beneficiarem apenas os bens de capital importados. Posteriormente, a partir de 1971, com a diminuição (e provável esgotamento em alguns setores) da capacidade ociosa, aumentaram os níveis de investimento e o crescimento passou a basear-se primordialmente na produção de bens de capital. Ao mesmo tempo, os incentivos do CDI passaram a beneficiar também os bens de capital adquiridos no mercado interno, eliminando o desestímulo anterior, e o suprimento interno de crédito para a comercialização de bens de capital passou a ser mais adequado em termos de prazos e condições, conquanto ainda em volume insuficiente.

Teria esse crescimento características de uma recuperação cíclica? É possível que sim. Contudo, o argumento em favor da política econômica parece mais forte. São realmente inegáveis os méritos da política econômica, mormente no período 1968/73, no alcance do seu objetivo prioritário: o da maximização a curto prazo da taxa de crescimento do Produto Interno Bruto. Mas, em virtude da evidente estreiteza desse objetivo e dos instrumentos utilizados para alcançá-lo, o crescimento no período recente não se fez sem agravar problemas antigos e causar novos, como se verá na seção seguinte.

4 — Industrialização orientada, opções de política econômica e suas conseqüências

Caberia agora responder às seguintes indagações: até que ponto o processo de industrialização do Brasil foi *orientado* pela política econômica? Em que medida a política econômica atual foi influenciada pela do passado? E, sobretudo, quais as *conseqüências* para a economia brasileira das medidas adotadas?

Como se viu, o processo de industrialização foi historicamente menos orientado do que se poderia pensar. Até 1929/30 o desenvolvimento industrial foi absolutamente desfavorecido pela política governamental. De princípios dos anos 30 até meados dos anos 50 não chegou a ser promovido, mas beneficiou-se, em primeiro lugar, de efeitos "protecionistas" de medidas tomadas com o fim de controlar o *deficit* do balanço de pagamentos e o endividamento externo; em segundo lugar, de uma maior conscientização da política governamental quanto à necessidade de organizar o sistema financeiro e suprir créditos a longo prazo, cujos marcos foram: a criação da CAMOB/Banco do Brasil, em 1932, a reativação da Carteira de Redescontos do Banco do Brasil, em 1935, a criação, no mesmo banco, da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial, em 1937, a criação da Superintendência da Moeda e do Crédito, em 1945, e do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, em 1952; e, em terceiro lugar, dos primeiros empreendimentos estatais no campo da indústria (mineração, siderurgia, álcalis e motores pesados). Contudo, o crescimento foi tecnologicamente inferior e acentuou desequilíbrios regionais e setoriais.

A partir de meados dos anos 50 o desenvolvimento industrial passou a ser deliberadamente promovido pela política governamental, mas não orientado. O resultado foi um desenvolvimento desequilibrado e altamente ineficiente. Ainda hoje não se pode afirmar que o crescimento industrial é orientado. Embora contando com uma quantidade de incentivos (regionais, setoriais e a indústrias específicas) que subsidiam a formação de capital, a sua concessão é indiscriminada, não obedecendo a critérios estabelecidos de política econômica.

Em suma, o *mercado* atuou como orientador dos investimentos na indústria. Nesse sentido, as distorções, no seu mecanismo resultantes das medidas de política econômica adotadas (cambiais, aduaneiras e fiscais), levaram a uma combinação híbrida de fatores e a uma inadequada alocação de recursos. Para preencher os vazios, o Governo ampliou suas atividades como empresário e convocou maciçamente o capital estrangeiro.

A resposta à segunda indagação (influência da política econômica pretérita), por outro lado, é mais positiva que negativa. Realmente,

sob o regime inaugurado em 1964 os *técnicos* puderam implementar medidas que, embora de há muito preconizadas, não puderam ser implementadas durante os Governos comprometidos com esquemas populistas, como, por exemplo, aquelas do Programa de Estabilização Monetária proposto por Lucas Lopes e Roberto Campos em 1958. As *reformas* implementadas a partir de 1964 visaram sobretudo a implantar um “neoliberalismo” baseado no fortalecimento da economia de mercado, abrangendo a reforma do sistema monetário e financeiro, o fortalecimento do mercado de capitais, a atração do capital estrangeiro e o maior “grau de abertura” da economia ao comércio internacional. Mas as medidas adotadas vieram ou dar continuidade a políticas anteriores (como a de subsídio à formação de capital que, antes implícitos na taxa cambial, tornaram-se explícitos nos sistemas de incentivos administrados pelo CDI e nos regionais) ou solucionar velhos problemas gerados por políticas anteriores (como as de correção monetária e maior oferta de crédito a longo prazo, realismo cambial e incentivos e subsídios à exportação de manufaturados).

A questão mais importante, contudo, é a que se refere às consequências sobre a economia brasileira das medidas de política econômica adotadas. Sem pretender ter abrangido todas, as mais importantes parecem ter sido: a de uma utilização intensiva de capital com baixa absorção de mão-de-obra no processo produtivo, uma maior participação do capital estrangeiro e aumento da dependência da economia em relação ao exterior, o padrão concentrador (setorial e regionalmente) do processo de industrialização e o aumento da participação do Estado na economia. A seguir examina-se cada uma separadamente.

a) *Utilização intensiva de capital e baixa absorção de mão-de-obra.* As causas foram de duas ordens: primeira, a que se refere ao quase perene subsídio à formação de capital na indústria. Inicialmente implícito em taxas de câmbio favorecidas, estendidas ao capital estrangeiro no período em que vigorou a Instrução nº 113 da SUMOC, seria, depois, tornado explícito por meio da concessão pelo CDI de incentivos fiscais; inicialmente apenas à importação de bens de capital, a partir de 1964, e, de 1971 em diante, também às compras no mercado interno. Enquanto isso o uso da mão-de-obra

era crescentemente penalizado pelos encargos trabalhistas.³³ A segunda causa diz respeito à importação de técnicas, padrões de demanda e correspondentes perfis de produção característicos das economias capitalistas avançadas. Em consequência, "a expansão ocorre nos setores onde a relação trabalho/produto é relativamente a mais baixa".³⁴

b) *Maior participação do capital estrangeiro na economia e aumento da dependência em relação ao exterior.* Atrair capital estrangeiro na forma de investimento direto foi a solução encontrada pela política econômica nos anos 50 para implantar e expandir os setores dinâmicos da indústria. No período recente, além do investimento direto, recorreu-se ao crédito externo também na forma de empréstimos e financiamentos. Isso, evidentemente, tem como contrapartida um elevado dispêndio anual de divisas na forma de remessas de rendimentos e pagamento do serviço da dívida externa, o que, por sua vez, implica a necessidade de manter uma receita cambial elevada, sob pena de se incorrer em sério desequilíbrio no balanço de pagamentos, com repercussões sobre a taxa de crescimento do PIB decorrentes das inevitáveis restrições às importações. Para isso torna-se necessário não só um desempenho crescentemente dinâmico das exportações (cada vez mais difícil em vista dos problemas de balanço de pagamentos dos países importadores de petróleo) como também, e principalmente, a manutenção de uma elevada entrada anual de recursos do exterior. Nesse particular, a situação atual se assemelha à de períodos passados, como os de antes da I Guerra Mundial, fins dos anos 20 e início dos 60. Agora, apesar do elevado nível das reservas internacionais (que nada mais são que parte da dívida), há o perigo latente de que qualquer distúrbio (interno ou internacional), suficientemente prolongado para inter-

³³ Ver Edmar L. Bacha, Milton da Mata e Rui L. Modenesi, *Encargos Trabalhistas e Absorção de Mão-de-Obra: uma Interpretação do Problema e seu Debate*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972), n.º 12; e Edmar L. Bacha, "O Subemprego, o Custo Social da Mão-de-Obra e a Estratégia Brasileira de Crescimento", in *Revista Brasileira de Economia*, vol. 26, n.º 1 (janeiro/março de 1972), pp. 109-111.

³⁴ Nicholas Georgescu-Roegen, "O Impasse da Inflação Estrutural e o Desenvolvimento Equilibrado", in *Revista Brasileira de Economia*, vol. 26, n.º 3 (julho/setembro de 1972), p. 135.

romper ou diminuir substancialmente esse fluxo, possa desencadear crises semelhantes (embora talvez não tão profundas) às que se sucederam àqueles períodos.

Contudo, o aspecto crucial da maior dependência em relação ao exterior, que resultou das medidas de política econômica adotadas para promover o desenvolvimento industrial a partir de meados dos anos 50, é o que se refere, primeiro, ao atraso no desenvolvimento tecnológico e, segundo, à falta de um setor interno produtor de bens de capital suficientemente desenvolvido. Ambos, evidentemente, são inerentes ao tipo de relacionamento das economias dependentes com as economias capitalistas desenvolvidas.³⁵ A importação de tecnologia, “embutida” ou não, torna-se essencial para a continuidade do desenvolvimento. Mas a dependência quanto à importação de bens de capital foi, no caso específico do Brasil, agravada por dois motivos. Primeiro, o efeito conjunto do subsídio à importação de bens de capital com a reduzida proteção aduaneira à sua produção interna atrasou o desenvolvimento do setor. Segundo, a insuficiência em termos de volume, prazos e condições da oferta interna de crédito adequado, concomitantemente às condições favoráveis que vigoraram no mercado externo pelo menos até 1973. Tal fato contribuiu para desviar para o exterior boa parte da demanda interna daqueles bens. Por isso, embora não possa evidentemente ser eliminada, pode ser diminuída, e a substituição de importações de bens de capital, certamente já em curso, é a mais segura das possibilidades que se oferecem para a manutenção, nos próximos anos, de taxas elevadas de crescimento da produção industrial.

c) *O padrão concentrador do processo de industrialização, em termos setoriais e regionais.* No primeiro caso relaciona-se, de um lado, com o perfil setorial da produção industrial que resultou das medidas de política econômica adotadas com o fim de acelerar o desenvolvimento industrial a partir de meados dos anos 50 e, de outro, com os padrões da demanda interna. Estes foram, em parte, impostos de fora e, por outra parte, refletem o grau de concentração

³⁵ Ver Fernando H. Cardoso, “Associated-Dependent Development: Theoretical and Practical Implications”, in A. Stepan (ed.), *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future* (New Haven and London: Yale University Press, 1973), pp. 142-176.

da renda a que levaram a inflação interna e a política econômica (principalmente salarial). Em termos regionais, o processo foi concentrador, a despeito dos programas e sistemas de incentivos regionais. É certo que estes impediram que os desníveis regionais se ampliassem ainda mais; mas falharam pelo papel passivo que lhes foi atribuído, apenas ratificando a orientação do mercado. O transplante para o Nordeste, por exemplo, de indústrias com funções de produção e padrões de consumo do Sudeste "industrializado" foi apenas uma repetição a nível regional dos mesmos erros que ocorreram no processo de substituição de importações a nível nacional. Mas no fundo da questão estão as raízes históricas da concentração regional da produção industrial: os setores (indústrias) dinâmicos concentraram-se no Estado de São Paulo desde os primórdios da industrialização, atraídos pelas economias externas existentes e que aquele Estado soube desde logo desenvolver.

d) *O aumento da participação do Estado na economia.* A marcha do processo de intervenção do Estado na vida econômica e sua *rationale vis-à-vis* a política econômica podem ser resumidas como segue. Caracterizando-se como meramente incidental, iniciou-se com a encampação de ferrovias no início do século e a conivência para com a defesa a nível estadual do café iniciada em 1906, permitindo-se inclusive a criação de um instituto nacional de estabilização cambial (Caixa de Conversão). Depois, a partir dos anos 30 até meados dos 50, passou a um *intervencionismo consciente* mas sem uma força ideológica expressiva. O estatismo, na verdade, era um estilo de desenvolvimento; o Estado, em seu papel de investidor e orientador da atividade econômica e social seria o principal agente do desenvolvimento econômico e o mais rápido meio de atingi-lo. Datam desse período a passagem para o âmbito federal da defesa do café, o início dos controles de câmbio, preços e taxas de juros, a criação de novas linhas de crédito no Banco do Brasil e de instituições de política monetária, a fundação do primeiro banco de fomento econômico (BNDE) e os primeiros investimentos em indústrias básicas.

Com o governo Kubitschek diminuiu a ênfase no papel do Estado, em favor do capital estrangeiro, beneficiado por um tratamento cambial favorecido. Contudo, a participação do Estado na economia foi ampliada nessa fase com o controle do BNDE sobre os principais

projetos de siderurgia (COSIPA e USIMINAS) e com o monopólio estatal da PETROBRÁS para exploração de petróleo e controle de grande parte das atividades de refino.³⁶ Já o aumento da participação estatal, que ocorreu nos anos críticos de 1962/64, foi meramente circunstancial, face ao recuo do investimento privado nacional e estrangeiro em razão da instabilidade política.

A partir de 1964 passou-se a uma política neoliberal de inspiração francamente capitalista,³⁷ com ênfase no fortalecimento da empresa privada nacional e na atração do capital estrangeiro. As reformas institucionais visaram a recuperar e fortalecer a economia de mercado. Contudo, o forte comprometimento, absolutamente prioritário, com a promoção do crescimento econômico trouxe resultados aparentemente inesperados: a “inchação” do Estado, ao lado de crescente participação do capital estrangeiro (multinacionais), concentrado principalmente na produção de bens de consumo duráveis. E a empresa privada nacional, que supostamente seria fortalecida, vê-se enfraquecida. Mas de que maneira o Estado se envolve na vida econômica brasileira atual?

A “ideologia” do estatismo brasileiro é *sui generis*: a de que a prioridade absoluta ao crescimento econômico, especialmente a partir de 1968, justificaria o processo de *take-over*. A atuação governamental se dá de duas formas: uma em que *regula* a vida econômica e outra em que *participa* da atividade econômica, seja diretamente, como empresário, seja indiretamente, através do sistema financeiro; pela implementação de programas setoriais ou pelo peso que representam para o setor produtor de bens de capital as encomendas do próprio Governo e das empresas estatais.

Na segunda forma, apesar da ênfase no papel do Estado durante o período Vargas e de alguns arroubos nacionalistas, a verdade é que a crescente intervenção do Estado na economia foi historicamente conseqüência de, basicamente, dois fenômenos: a inflação conjugada com controles de preços e tarifas de serviços públicos e o atraso do desenvolvimento do sistema financeiro. Atualmente,

³⁶ W. Baer, I. Kerstenetzky e A. V. Villela, *op. cit.*, p. 895.

³⁷ Ver A. Fishlow, “Some Reflections on Post-1964 Brazilian Economic Policy”, in A. Stepan (ed.), *op. cit.*, especialmente pp. 97-113.

além dos investimentos em infra-estrutura e serviços básicos — transportes (ferrovias, navegação, portos e aeroportos), comunicações (telefone, telecomunicações) e geração de energia elétrica — o Governo controla os setores de mineração (minério de ferro), petróleo (extração e refino) e insumos industriais básicos (siderurgia e petroquímica). Por outro lado, a demanda estatal é o propulsor de setores vitais como os de bens de capital e construção naval. E, através de sua participação no sistema financeiro *via* Banco do Brasil, BNDE e subsidiárias, bancos regionais e estaduais de desenvolvimento econômico, Banco Nacional da Habitação e fundos específicos de financiamento industrial, o Estado “lubrifica” o funcionamento do aparelho econômico.

É, contudo, na atuação normativa do Governo sobre a economia na fase pós-1964 que se encontra a face mais interessante, do ponto de vista de formulação de política econômica, do processo de estatização. Dois aspectos ressaltam: primeiro, o da insulação da formulação da política econômica de injunções políticas³⁸ e, segundo, o da emergência de um novo tipo de organização para formulação e acompanhamento da política econômica: o dos *colegiados*,³⁹ ou conselhos, integrados por ministros de Estado e membros de órgãos econômicos de cúpula.

O primeiro é, evidentemente, decorrência do regime autoritário. As medidas de política econômica passaram a ser tomadas por meio de decretos do executivo, conferindo-lhe uma *eficácia* até então inexistente e com um raio de ação praticamente ilimitado. Essa tendência foi acentuada depois que, em 1968, foram atribuídos

³⁸ Cardoso, *op. cit.*, pp. 173-4; Thomas E. Skidmore, “Politics and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil, 1937-71”, in A. Stepan (ed.), *op. cit.*, p. 20.

³⁹ Os Professores Jorge V. Monteiro e Luiz Roberto A. Cunha, da PUC, foram os pioneiros no estudo dessa forma peculiar de organização da tomada de decisões sobre política econômica, inclusive sugerindo a sua importância também no estudo do grau de controle do Estado sobre a economia, que aqui se procura explorar. Ver Jorge V. Monteiro e Luiz R. A. Cunha, “A Organização do Planejamento Econômico: o Caso Brasileiro”, in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 3, n.º 4 (dezembro de 1973), pp. 1.045-1.064; e, também, dos mesmos autores, “Alguns Aspectos da Evolução do Planejamento Econômico no Brasil (1934-1963)”, *op. cit.*

poderes ainda mais fortes ao executivo, e a coordenação *de fato* da política econômica passou a ser exercida pelo Ministro da Fazenda, no âmbito do Conselho Monetário Nacional (CMN).

A organização de instituições de política econômica na forma de colegiados, por seu lado, teve inicialmente o propósito de criar órgãos de política setorial (monetária, de comércio exterior, industrial e aduaneira). Mas com a transferência do centro de decisão da política econômica para o Ministério da Fazenda, o CMN, sob a presidência do Ministro da Fazenda, transformou-se no verdadeiro órgão normativo de toda a política econômica governamental e de acompanhamento global dessa política.⁴⁰ E, o que talvez seja ainda mais importante sob o ângulo do envolvimento do Estado na vida econômica, os preços passaram a ser controlados pelo Conselho Interministerial de Preços a partir de 1968.

Atualmente, esse original sistema de administração da política econômica é mantido, mas o CMN voltou às suas funções originais, passando a coordenação da política econômica a ser exercida pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), integrado por todos os ministros da área econômica e presidido pelo próprio Presidente da República.

Por tudo isso, pode-se concluir que a economia brasileira é hoje dentre as economias de mercado a mais guiada pela mão da política pública de que se tem notícia. Que isso em grande parte foi um dos resultados da própria política governamental ao longo do processo de industrialização, supõe-se ter ficado claro. Quanto à sua conveniência ou não, discute-se adiante.

5 — Observações finais e perspectivas

Em suma, o desenvolvimento industrial brasileiro foi retardado até o final dos anos 20; não foi promovido no período dos anos 30 até meados dos anos 50; e quando, a partir de meados dos anos 50, passou a ser deliberadamente promovido pela política econômica, o processo resultante provocou ou acentuou: distorções na proporção

⁴⁰ J. V. Monteiro e L. R. A. Cunha, *op. cit.*

de fatores utilizada, em relação à sua dotação interna; um padrão de crescimento setorial e regionalmente concentrador; o aumento da dependência em relação ao exterior; e uma crescente estatização da economia.

Nos anos recentes, os fatos comprovam a eficiência da política econômica, levando-se em conta seu objetivo prioritário pelo menos até princípios de 1974: o de maximizar a curto prazo a taxa de crescimento do PIB. Pode-se, contudo, levantar dúvidas sobre a base de sustentação a longo prazo de um objetivo tão estreito, sobretudo em vista das distorções geradas e/ou agravadas. E pode ser indicativa, nesse sentido, a redução do ritmo de crescimento a partir de meados de 1974. Por isso, há que convir sobre a necessidade de uma estratégia de crescimento equilibrado a longo prazo. Os parágrafos seguintes procuram apontar alguns dos tópicos indispensáveis na formulação dessa estratégia.

A curto e médio prazos um dos objetivos prioritários deve ser, sem dúvida, o de reduzir o grau de dependência econômica em relação ao exterior. Não deve haver dúvidas de que, nesse horizonte de tempo pelo menos, deverão continuar elevados os dispêndios cambiais com o pagamento do serviço da dívida externa e importações essenciais (principalmente petróleo, carvão metalúrgico e outros insumos básicos). Por isso, para que esse objetivo seja alcançado, a política econômica precisará atuar sobre os dois lados da balança comercial das transações com o exterior. De um lado, trata-se de reduzir a taxa de crescimento das importações; para isso é necessário acelerar a atual etapa de substituição de importações de bens de capital e promover o desenvolvimento tecnológico. E as principais medidas de apoio devem ser o suprimento interno de crédito em volume suficiente (com prazos e condições adequados) e a orientação para o mercado interno, preferivelmente de forma institucional, da demanda de bens de capital do Governo e empresas estatais.⁴¹ De outro lado, trata-se de consolidar o recente *export-drive* da economia brasileira. Para isso, é necessário que a política econômica promova uma recomposição da pauta de expor-

⁴¹ Essas duas medidas já vêm sendo, em parte, efetivadas principalmente através do BNDE e FINAME, por meio dos novos programas especiais criados em meados de 1974, com recursos do PIS e PASEP.

tações de produtos manufaturados, orientando-a para mercados e produtos mais dinâmicos.⁴² E, também nesse sentido, deve-se forçar as empresas multinacionais a cumprir o seu papel como exportadoras (e, assim, gerando pelo menos as divisas de que necessitam), seja como fruto dos investimentos que caracterizam as suas atividades no ciclo do produto, seja como resultado dos investimentos internacionais sob os novos padrões de divisão internacional do trabalho que marcam a sua atuação como empresas transnacionais.

A longo prazo, porém, para a manutenção de um crescimento equilibrado é necessário que a política econômica seja orientada visando a atingir duas metas principais: ampliação e maior diversificação do mercado interno e maior eficiência na ação do Estado, seja como empresário (produção de insumos básicos), seja nas suas funções tradicionais de prestação de serviços (geração de economias externas). A primeira é evidentemente a mais difícil. Envolve questões amplas, tais como: induzir modificações em direção a uma menor concentração na estrutura setorial da produção industrial; promover a utilização de técnicas (ou o desenvolvimento de setores, industriais ou não-industriais) mais adequadas à dotação interna de fatores; reduzir os desequilíbrios regionais; e buscar um padrão de distribuição de renda capaz de gerar um padrão de demanda também menos concentrado. Significa, na verdade, toda uma reorientação da política econômica governamental visando a corrigir as distorções causadas ou agravadas pelo comportamento da própria política econômica no passado.

Quanto à necessidade de aumentar a eficiência do Estado, não se trata aqui de defender a tese em favor da estatização. Pelo contrário, tem-se consciência de que um Estado economicamente forte pode pender perigosamente para qualquer um dos extremos do balanço do poder político. Trata-se, na verdade, de reconhecer um fato consumado. E a sua eficiência como agente econômico torna-se uma necessidade puramente econômica. Mas talvez seja uma forma de, antepondo-se ao poder das companhias multinacionais como um poder igual (ou maior), paradoxalmente preservar o setor privado nacional.

⁴² C. Von Doellinger, *et alii*, *op. cit.*, p. 162.

Acima de tudo, porém, é essencial que se torne ainda mais efetivo o planejamento econômico. Com os recursos cada vez mais escassos, não é racional esperar pelos sinais do mercado, como no passado, freqüentemente distorcidos pela própria política econômica ou manipulados pelos agentes econômicos. Mas o planejamento só será efetivo na medida em que se sobreponha à formulação da política econômica como centro de decisão. Nesse sentido, talvez se chegue, um tanto por acaso, a uma forma peculiar de sistema econômico: essencialmente capitalista, fortemente controlado pelo Estado e orientado por um sistema efetivo de planejamento econômico.