

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

FILIPPE SANTOS FERREIRA

**O PAPEL DO ESTADO NO PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO POR
SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES NO BRASIL**

CURITIBA

2017

FILIPPE SANTOS FERREIRA

**O PAPEL DO ESTADO NO PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO POR
SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES NO BRASIL**

Monografia apresentada como requisito parcial à conclusão do Curso de Ciências Econômicas, Setor de Sociais aplicadas, da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof.^a Dra. Carolina Bagattoli

CURITIBA

2017

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à minha orientadora Prof.^a Dra. Carolina Bagattolli que desde o primeiro momento esteve disposta a me receber e orientar, mesmo após sua licença, fez um esforço adicional e me ajudou para que eu pudesse fazer os últimos ajustes deste trabalho. A sua disponibilidade e engajamento fez toda diferença para a conclusão desta monografia.

Agradeço também ao meu companheiro Milton e minha Mãe Josefa, que estiveram ao meu lado desde o início desta jornada, que começou em janeiro de 2017. Foi nos momentos mais difíceis e de incerteza que vocês empenharam um papel fundamental para que eu pudesse continuar firme e seguir em frente. Vocês serviram de inspiração e incentivo para que eu pudesse dar o melhor de mim e realizar minhas tarefas com excelência.

Por último, e não menos importante, quero fazer um agradecimento especial ao grupo Kilo, que foi mais que um grupo de trabalho acadêmico, foi um grupo de amizade. Damos suporte uns aos outros quando mais precisávamos e compartilhamos nossas alegrias, tristezas e sucessos. Sentirei falta dos incontáveis finais de semanas com muito café e horas de sonos mal dormidas.

RESUMO

Este trabalho traz uma análise interpretativa sobre o papel do Estado no processo de formação da indústria brasileira. Procura-se identificar as características dos principais períodos no qual o país vislumbrou um crescimento da indústria e quais políticas foram adotadas para que isto ocorresse, através do método descritivo analítico. Observou-se que até 1930 o País mantinha uma economia predominantemente agroexportadora, sendo o café o principal produto exportado e maior gerador de renda. Até começo do século XX, haviam pequenas indústrias têxteis e setores de transformação voltados para o setor cafeeiro, portanto o Estado tinha pouca participação na economia que era organizada e voltada para os interesses dos grandes empresários cafeicultores. Com o esgotamento deste modelo, após a crise de 1929, o País inicia um processo de substituição de importação como resposta ao estrangulamento externo. É neste contexto, onde há uma dependência em relação as importações, que o Estado começa a atuar de uma forma mais ativa e assume o papel de indutor no planejamento do desenvolvimento industrial do Brasil. Essa atuação é vista principalmente nos Governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek e foi fundamental para o crescimento da indústria nos setores de bens intermediários e de capital até o final dos anos 1970. Verificou-se que o Estado nem sempre foi indutor do desenvolvimento industrial dada as condições cíclicas da economia onde era necessário a adoção de medidas contracionistas. Como resultado, este processo gerou alguns impactos na economia, como inflação; dependência externa; endividamento; concentração de renda e uma série de desequilíbrios sociais. Apesar de o processo de industrialização ter enfrentado alguns entraves o resultado foi positivo e modernizou vários ramos industriais no país.

Palavras-chave: Estado, indústria, substituição de importações

ABSTRACT

This paper presents an interpretative analysis on the role of the State in the process of Brazilian industry formation. It seeks to identify the characteristics of the main periods in which the country stood by a growth of the industry and what policies were adopted for this to occur, through the analytical descriptive method. It was observed that until 1930 the country had a predominantly agro-exporting economy, with coffee being the main exported product and the largest income generator. Until the beginning of the twentieth century, there were small textile industries and sectors of transformation focused on the coffee sector, so the state had little participation in the economy that was organized and focused on the interests of large coffee growers. With the exhaustion of this model, after the crisis of 1929, the country begins a process of import substitution in response to the external bottleneck. It is in this context, where there is a dependence on imports, that the State begins to act in a more active way and assumes the role of inductor on the planning of the Brazil's industrial development. This performance is seen mainly in the Governments of Getúlio Vargas and Juscelino Kubitschek and was fundamental for the growth of the industry in the sectors of intermediate and capital goods until the end of the 1970s. It was verified that the State was not always an inducer of the industrial development given the cyclical conditions of the economy where it was necessary to adopt contracting measures. As a result, this process has generated some impacts on the economy, such as inflation; external dependence; indebtedness; concentration of income and a series of social imbalances. Although the industrialization process faced some obstacles, the result was positive and modernized several industrial branches in the country.

Keywords: State, industry, import substitution

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1 – PIB REAL E PIB PER-CAPITA, 1940 A 1945.....	18
FIGURA 1 – O PLANO DE METAS	27
GRÁFICO 2 – PARTICIPAÇÃO DOS COMPONENTES DA FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO (1955 A 1965)	33
GRÁFICO 3 – IGP-DI – ÍNDICE GERAL DE PREÇOS (1973 A 1979).....	43
FIGURA 3 – QUADRO COMPARATIVO DE MEDIDAS E ESTRATÉGIAS ADOTADAS PELOS GOVERNOS FEDERAIS	50
FIGURA4 – QUADRO COMPARATIVO DE MEDIDAS E ESTRATÉGIAS ADOTADAS PELOS GOVERNOS FEDERAIS	50

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – TAXA ANUAL DE CRESCIMENTO DO PRODUTO INTERNO REAL E PRODUÇÃO INDUSTRIAL (1940-1955)	22
TABELA 2 – TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL DO PIB E SETORES DA INDÚSTRIA, AGRICULTURA E SERVIÇOS, EM (1954 e 1955)	24
TABELA 3 – ESTIMATIVA DO INVESTIMENTO TOTAL 1957-1961 (Cr\$ bilhões e US\$ milhões)	28
TABELA 4 – PLANO DE METAS – PREVISÃO E RESULTADOS (1957-1961)	29
TABELA 5 – VARIAÇÃO DO PIB, DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL E DA TAXA DE INFLAÇÃO (1961-1967)	35
TABELA 6 – ÍNDICES DE LIQUIDEZ REAL,* VARIAÇÃO ANUAL (EM %) – (1960-1981)	37
TABELA 7 – VARIAÇÃO DO PIB (%), FBKF (%), VARIAÇÃO DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL (%), TAXA DE INFLAÇÃO (%) – (1968-1973)	38
TABELA 8 – CRESCIMENTO DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO (EM %)	38
TABELA 9 – EVOLUÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA BRUTA E DAS RESERVAS INTERNACIONAIS – (1960-1974) (US\$ BI)	39
TABELA 10 – PIB – TAXAS DE CRESCIMENTO TOTAL E SETORIAL (1973-1979)	42

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BIRD - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

BNDE - Banco de Desenvolvimento Econômico

BNH - Banco Nacional de habitação

CACEX - Carteira de Comércio Exterior

CEXIM - A Carteira de Exportação e Importação

CHESF - Cia. Hidrelétrica do São Francisco

CMBEU - Comissão Mista Brasil-Estados Unidos

CSN -Cia. Siderúrgica Nacional

CVRD - Cia. Vale do Rio Doce

EXIMBANK - Export-Import Bank

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FMI - Fundo Monetário Internacional

ICM - Imposto sob Circulação de Mercadorias

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo

PASEP - Programa de Assistência ao Servidor Público

PED - Plano Estratégico de Desenvolvimento

PEM - Plano de Estabilização Monetária

PIS - Programa de Integração Social

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PPC - Paridade do Poder de compra

SNH - Sistema de Financiamento da Habitação

SUMOC - Superintendência da Moeda e do Crédito

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
1.1	JUSTIFICATIVA	10
1.1.1	Objetivo Geral	10
1.1.2	Objetivos Específicos	11
1.2	METODOLOGIA.....	11
2	18XX / 1929: A ECONOMIA DO CAFÉ	13
3	1930 / 1945: A FORMAÇÃO DO ESTADO E A INTRODUÇÃO DO MODELO ISI	16
4	1946 / 1955: PÓS GUERRA E O CRESCIMENTO DA INDÚSTRIA BRASILEIRA.....	21
5	1956 / 1961: O PLANO DE METAS.....	25
6	1962 / 1973: CRISE E MILAGRE ECONÔMICO	32
7	1974 / 1980: II PND E O ESGOTAMENTO DO MODELO ISI	41
8	ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DA ESTRATÉGIA DA ISI	44
9	CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
	REFERÊNCIAS	53

1 INTRODUÇÃO

O processo de desenvolvimento da indústria interna brasileira se intensificou após a crise de 1929 onde o mercado externo estava em crise e, em geral, visava a transformação da indústria interna para a produção de bens de consumo duráveis, químico e metal-mecânico.

No começo do século XX, o Brasil encontrava-se em um cenário onde haviam pequenas indústrias voltadas a produção de bens básicos e uma grande dependência externa de insumos com alta tecnologia e bens de capital. A partir de 1930, diante da crise da agro exportação é que ocorreu o chamado *deslocamento do centro dinâmico da economia*, para a produção interna de bens através de um processo de substituição de importações que contou com o apoio do estado, ciclo que durou até o final dos anos 1970.

Deste modo, para fins de análise, dividiremos este ciclo da industrialização do Brasil em seis períodos. O primeiro período analisado será entre os anos 18xx / 1929, onde observa-se a uma singela formação de um setor industrial relacionado a economia cafeeira. Entre os anos de 1930 a 1945 é que se inicia a produção interna de bens de consumo não duráveis e, simultaneamente, ocorre a formação do Estado Nacional liderado por Getúlio Vargas.

O terceiro período abrange os anos de 1946 / 1955. Estes anos são caracterizados pelo pós-guerra onde ocorreu um significativo crescimento da indústria brasileira concomitantemente a uma prosperidade econômica.

É apresentado logo em seguida o período referente ao Plano de Metas, liderado por Juscelino Kubitschek. Foi no Governo JK, de cunho nacional desenvolvimentista, que o Brasil vislumbrou pela primeira vez um planejamento estruturado para o desenvolvimento da indústria nacional, num movimento fortemente apoiado pelo Estado.

O quinto período abrange os anos entre 1961 e 1973, onde procura-se entender os motivos e as consequências dos anos de “crise” e do “milagre econômico”. Foi neste período também, que se instaurou o regime militar através de um golpe de Estado.

Por fim, é discutido o período entre 1973 a 1980, que são os anos que sucederam a primeira crise internacional do petróleo e a criação do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), buscando compreender porque após este período, o

modelo de desenvolvimento econômico pautado no processo de industrialização por substituição de importações começa a declinar.

1.1 JUSTIFICATIVA

Diversos artigos e pesquisas já foram realizadas em relação a este tema. Análises comparativas entre Brasil e países da América Latina para entender o contexto histórico de cada região. Outros artigos mais específicos abordam com mais ênfase as políticas industriais que foram adotadas no País e quais foram os impactos no desenvolvimento da capacidade produtiva da indústria. Contudo, este trabalho tem como objetivo analisar mais profundamente o papel do Estado no processo de industrialização do País. Essa análise, além de trazer alguns aspectos técnicos, nos ajuda a avaliar como as diferentes vertentes de cada governo influenciaram, negativamente ou positivamente, neste processo e como essas políticas foram implementadas. Adicionalmente, o trabalho apresentará uma síntese das medidas adotadas por cada Governo Federal ao longo do tempo, bem como os principais impactos na ISI.

A análise histórica do processo de formação da indústria brasileira em todo o seu contexto nos ajuda a entender o porquê ainda somos uma economia subdesenvolvida, que enfrenta dificuldades para renovar sua pauta de exportação, que hoje é sustentada pelas commodities, e enfrenta um déficit comercial constante na área de bens industriais. Além de ser um assunto de extrema relevância dentro do curso de Economia.

1.1.1 Objetivo Geral

Analisar o impacto das diferentes políticas de incentivo adotadas por cada Governo no processo de formação da indústria brasileira através de uma síntese das medidas empregadas ao decorrer do tempo que tiveram impactos na ISI.

1.1.2 Objetivos Específicos

Os objetivos específicos do trabalho são:

- a) Entender qual o direcionamento de cada governo no processo de desenvolvimento da indústria brasileira (qual foi o foco dado em cada gestão);
- b) Analisar o crescimento da indústria em cada período;
- c) Quais consequências e efeitos colaterais que o modelo ISI apresentou.

1.2 METODOLOGIA

A abordagem metodológica utilizada para este trabalho será a descritiva analítica que se caracteriza regularmente como estudos que visam determinar status, opiniões ou projeções nas respostas obtidas. Esta abordagem tem por finalidade o estudo aprofundado das informações disponíveis para tentar explicar o contexto de um fenômeno, preservando o registro de eventos e realizações passadas. Nesse estudo procura-se explanar a experiência passada, através de um espaço de tempo, pessoa, tendência, eventos, a fim de providenciar respostas para questões particulares.

Dessa forma, o processo para elaboração deste trabalho consiste na análise do papel que o Estado Brasileiro teve durante o período agroexportador e na mudança do centro dinâmico da economia que se deu pelo processo de Industrialização por Substituição de Importações. A pesquisa foi realizada através de revisão literária, artigos, pesquisa bibliográfica e outras fontes que abordam o tema tratado.

Foram extraídas informações dos bancos de dados do site do IBGE e IPEA DATA, onde são apresentados indicadores econômicos com suas séries históricas, a fim de embasar e complementar a análise dos contextos históricos abordados.

A análise traz aspectos econômicos de cada período, além de abordar as principais interpretações de diversos autores econômicos relacionado ao longo período de formação da indústria Brasileira.

Será feita uma divisão histórica para que fique evidente as características de cada período, abordando primeiramente a crise pela qual passou o modelo agroexportador, procurando entender quais foram os principais fatores que motivaram o início do

modelo de industrialização por substituição de importações e como esse processo foi de um estágio “não induzido” para um modelo planejado.

Por fim, será feita uma análise detalhada referente ao papel e abordagem econômica de cada Governo nos períodos descritos. Essa análise tem por finalidade compreender se o Estado teve um papel significativo no processo de desenvolvimento da indústria brasileira. Serão analisadas as políticas públicas e econômicas adotadas pelos Governos que atuaram em cada período, visando esclarecer o grau de participação do Estado no processo de industrialização.

2 18XX / 1929: A ECONOMIA DO CAFÉ

A economia do café representou, desde o final do século XIX até a década de 1930, a principal fonte de acumulação de capital do país. Após trinta anos da independência do Brasil, o café passou a ser o produto mais exportado, representando mais de 40% do valor das exportações. O desempenho do setor cafeeiro foi essencialmente responsável pela geração de renda interna e pelo desenvolvimento da economia brasileira.

A larga produção de café surgiu com a decadência das antigas culturas tradicionais, como a do açúcar e algodão (que enfrentou forte concorrência internacional), a crise da economia do minério, o fim da colonização e da exclusividade comercial entre Brasil e Portugal e, por fim, a criação do Estado.

No final do século XIX o Brasil se via numa situação favorável em relação à economia cafeeira. Havia abundância de terra e mão-de-obra. A economia era predominantemente agroexportadora e todo acúmulo de capital desde o final do século anterior foi submetido a este setor. O café representava uma vantagem relativa ao Brasil e beneficiou os grandes empresários. A produção de café no Brasil representava $\frac{3}{4}$ da oferta mundial.

A produção de café foi organizada substancialmente pelos latifúndios onde eram concentradas as terras mais férteis, melhor situadas e pautada pela intensa exploração de mão-de-obra escravista. Observa-se em números, que a produção brasileira saltou de 3,7 milhões de sacas de café em 1880 para 5,7 milhões em 1890 e atingiria uma quantidade de sacas de 16,3 milhões em 1901.

A introdução do trabalho assalariado impulsionou a expansão das lavouras de café e representou o primeiro passo ao desenvolvimento do capitalismo no país. Esse movimento foi consequência da ruptura definitiva do sistema escravista, fomentado principalmente pela lei implantada em 1850 que proibia o tráfico internacional de escravos. Diante deste cenário, passou ser mais lucrativo para o capital cafeeiro o uso da mão-de-obra assalariada, visto que havia uma alta taxa de mortalidade entre os escravos – resultado da intensa exploração a que eram sujeitos e o alto custo de se obter novos escravos.

O fluxo imigratório em direção ao Brasil teve grande impacto na oferta de mão-de-obra e no acúmulo de capital do setor cafeeiro. Entre 1880 e 1930, desembarcaram no país cerca de quatro milhões de imigrantes, a maior parte destes se estabeleceram

no estado de São Paulo, que era onde se concentrava a maior produção de café e era caracterizado com polo de desenvolvimento capitalista do país. Até o final da década de 1930 a contratação de mão-de-obra era composta preferencialmente por imigrantes, embora já houvesse um contingente de trabalhadores assalariados constituídos por brasileiros natos. Isto se deu pelo fato de que a mão-de-obra brasileira era vista como mais desqualificada do que a dos imigrantes, consequência do modo primitivo dos hábitos de trabalhos e dificuldade de adaptação dos trabalhadores, que criavam obstáculos a exploração da mão-de-obra nacional (FURTADO, 2005).

A proclamação da república trouxe consigo um novo modelo de governo para o Brasil onde o poder político passou a ser controlado pelas oligarquias cafeeiras, ou seja, ocorreu uma descentralização da república no âmbito federativo que deu autonomia aos estados, sendo que estes eram organizados pela própria classe dos fazendeiros de café, e que atuavam sempre em direção dos interesses agrário-exportador (FURTADO, 2005).

No início do século XX, os preços do café no mercado mundial estavam em declínio devido à sucessivas recessões internacionais, principalmente nos EUA – que era um dos maiores importadores de café do Brasil. Usou-se então recursos financeiros e políticas cambiais a fim de reter parte da produção do café e manter o nível de preço do produto e a rentabilidade do setor cafeeiro. Contudo, em determinado momento essas políticas cambiais começaram a se tornar impraticáveis e, a partir disso, configurou-se a crise de superprodução.

As classes dos cafeicultores enfrentavam um grande problema com a crise da superprodução, pois os estoques que se acumulavam ano a ano, forçavam os preços para baixo e havia uma perda real de renda tanto para os produtores quanto para o país. Diante deste cenário é que foi criada a política de “valorização” do produto, que consistia na intervenção do Estado pela compra da produção excedente através de empréstimos provenientes de capital estrangeiro, “com o fim de restabelecer o equilíbrio entre oferta e procura do café” (FURTADO, 2005).

O plano previa um pagamento de imposto sobre cada saca de café exportada, como maneira de cobrir os custos de financiamento por parte do estado. Como solução de longo prazo, haveria um movimento de desincentivo à expansão da produção, evitando assim o acúmulo de estoques.

Num primeiro momento os Estados cafeicultores não tiveram apoio do Governo Federal para tal política, tendo assim que recorrer independentemente ao mercado

estrangeiro para captação de empréstimos. Por fim, o Governo Federal tomou para si a responsabilidade e deu continuidade à política. (FURTADO, 2005).

Havia uma grande fragilidade neste mecanismo de defesa que caracterizava a postergação do problema para o futuro. O problema de excesso de oferta ainda podia ser observado. A produção de café cresceu num ritmo muito acelerado e, entre 1925 a 1929, o crescimento foi de cem por cento ao ano (BRESSER, 1970).

A política de valorização funcionou com certa eficácia, mantendo os preços em alta e, como consequência, a rentabilidade do setor cafeeiro até 1930. Entretanto, essa política gerou um movimento inverso do proposto inicialmente, pois a retenção da oferta possibilitava a manutenção do preço do produto no mercado mundial, gerando uma alta lucratividade para os empresários que conseqüentemente expandiam a produção (FURTADO, 2005).

O financiamento dos estoques do café, que tinham como objetivo a compra do excedente do produto no mercado para vendê-lo quando os preços estivessem maiores, através do capital externo resultou em duas situações, a primeira foi a caracterização de uma dependência aos empréstimos estrangeiros e, segundo, criou uma vulnerabilidade do país em relação às crises internacionais.

Durante as três primeiras décadas do século XX a burguesia cafeeira constituiu-se como uma classe nacional que se organizava em torno de seus próprios interesses, haja vista sua grande significância na geração de renda interna e força motriz da economia. O setor agroexportador era um setor bem definido da economia e a economia do café, principalmente, gerava uma alta rentabilidade econômica; portanto era tida como a única que reunia condições para articular ajustamentos e integrar o País. Outro ponto relevante é que, todos os presidentes eleitos durante este período não tiveram a pretensão de mudar a característica social e econômica da época. Nenhum movimento relativo a formação de interesses coletivos, divergências de doutrinas ou reivindicações de classes foi observado (FAUSTO, 1997).

3 1930 / 1945: A FORMAÇÃO DO ESTADO E A INTRODUÇÃO DO MODELO ISI

A crise da produção do café no início dos anos 1930, gerou fortes mudanças estruturais na economia que trouxeram persistentes desequilíbrios, mais acentuadamente para a balança de pagamentos. A política de defesa dos preços do café tinha se esgotado, pois não havia mais como obter crédito no exterior e o país não possuía mais reservas. A política de desvalorização cambial funcionou até certo ponto, pois a crise traduziu-se na queda dos preços do café e, mesmo que a demanda pelo mesmo continuasse estável, o mercado mundial não podia absorver toda produção existente. Deste modo, a grande depressão, que afetou a economia mundial, enfraqueceu o setor produtivo do café culminando na perda da hegemonia política exercida pela burguesia cafeeira (FURTADO, 2005)

Como consequência da crise mundial e, especialmente, com a crise da economia cafeeira, surge um grande estímulo para o aprofundamento da industrialização. Esse processo deu-se por intermédio do processo de substituição de importações, onde passou a se aproveitar do contingente industrial já instalado no país para o aumento da produção interna (LACERDA, et al., 2014).

Diversos autores econômicos discutem sobre qual foi o principal motivo que levou os países subdesenvolvidos à mudança de seu centro dinâmico na economia. Para Maria da Conceição Tavares (2000, p. 223) “A profundidade do desequilíbrio externo fez com que a maior parte dos governos adotassem uma série de medidas tendentes a defender o mercado interno dos efeitos da crise do mercado internacional”.

O processo inicial de industrialização no Brasil foi impulsionado por dois fatores: primeiro, a demanda interna, que se manteve relativamente constante, mesmo com a crise mundial e, segundo, os preços dos produtos manufaturados, que eram em sua totalidade importados, subiram significativamente, enquanto o poder de compra no país se reduziu.

Com relação ao primeiro aspecto, observa-se que o nível de renda foi mantido durante toda a crise, pois o Governo Vargas responsabilizou-se pela compra e destruição do estoque excedente do café. Essa ação por parte do governo garantiu a manutenção do preço mínimo de compra, que refletiu diretamente na manutenção do nível de emprego e renda do mercado exportador e, indiretamente, nos setores produtores internos (BRESSER, 1970). A renda e o emprego se mantiveram

constantes uma vez que o valor do produto que era destruído era muito menor do que a renda gerada (FURTADO, 2005).

Outra decorrência da crise mundial e da política de manutenção de preços e queima do café foi a desvalorização cambial que refletiu em um aumento abrupto nos preços das mercadorias importadas. A perda de poder aquisitivo externo (PPC), aliada a manutenção da renda interna, permitiu um barateamento dos preços relativos internos. Foi a partir deste cenário que os empresários brasileiros vislumbravam uma oportunidade de investimento no setor industrial. A princípio esse movimento rumo a industrialização começou com bens de consumo não duráveis, como alimentos e tecidos e, avançou em direção de bens de consumo duráveis e de capital. (LACERDA et al., 2004)

Em 1935 já era possível observar a expansão da produção industrial brasileira, que era 47% maior do que em 1929 e 90% maior do que a produção registrada em 1925. Verifica-se que entre os anos de 1920 e 1929, foram criados 4.697 estabelecimentos industriais, enquanto na década seguinte esse número de estabelecimentos cresceu para 12.232, observando-se um aumento de 160% no começo dos anos 1930. Deste modo, o aumento substancial da participação da indústria – principalmente de bens de capital – foi de grande importância para o desenvolvimento industrial do país (BRESSER, 1970).

Com a chegada da segunda guerra mundial os preços dos produtos importados subiram substancialmente, criando assim uma oportunidade para o desenvolvimento “voltado para dentro”, com o avanço da industrialização.

Contudo, a política adotada pelo Governo, foi a mesma praticada após a crise de 1929. Foi fixada a taxa de câmbio para que a moeda não se valorizasse e assim houve a manutenção da renda do setor cafeeiro. Isto caracterizou-se mais uma vez como um mecanismo de defesa para a economia do café, pois, mantendo-se a renda, havia um estímulo à demanda pelos produtos internos (FURTADO, 2005).

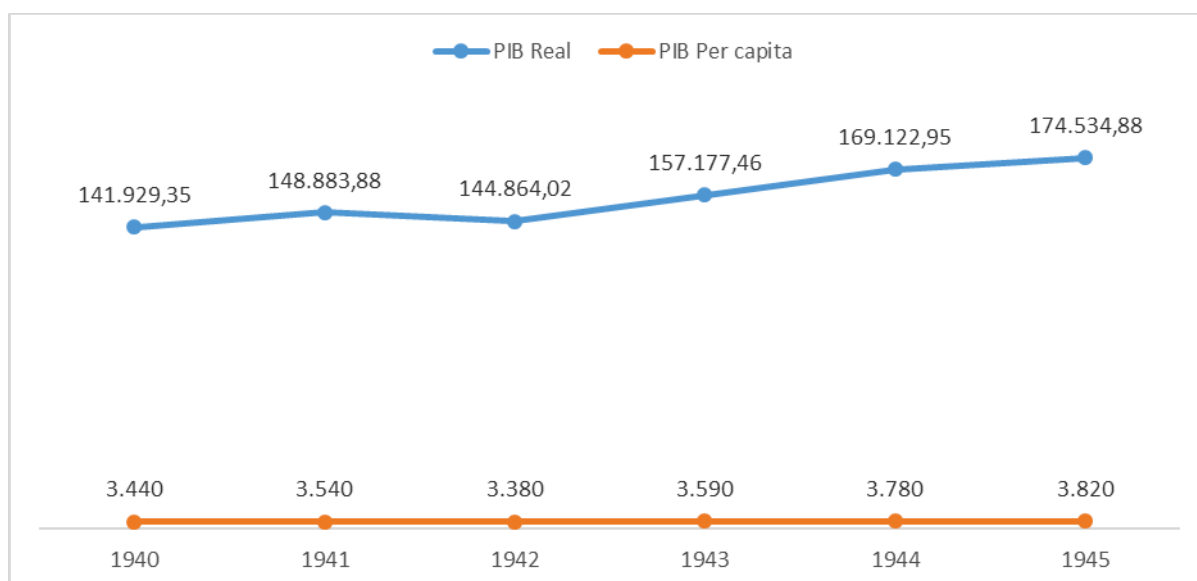
Ademais, entre 1937 e 1945 as relações de troca¹ do Brasil se encontravam em uma situação favorável devido ao aumento na demanda do setor externo. Por outro lado, a oferta de produtos importados sofreu um choque abrupto pelo fato de que os países industrializados estavam direcionando seus esforços para a guerra. (BRESSER, 1970).

¹ Relações de troca ou termos de troca é a relação entre o valor das exportações e valor das importações de um país.

A redução da oferta de produtos importados surgia como uma oportunidade de avanço para a indústria brasileira, porém este fato não se concretizou devido à grande dependência do país em relação aos bens de capital – máquinas e equipamentos – que eram importados. Observa-se então que essa limitação na capacidade de importar foi um entrave ao crescimento industrial brasileiro (BRESSER, 1970).

Portanto, o que se verifica é uma redução do ritmo do desenvolvimento industrial durante a Segunda Guerra Mundial que pode ser identificado pelos dados deste período. Enquanto em 1935 o crescimento da produção industrial era de 43%, entre os anos de 1940 e 1944, o aumento foi de apenas 30%. Outro dado que corrobora a tese de que o período da guerra não foi favorável à indústria brasileira é de que o produto real e o produto per capita, cresceram apenas 23% e 8% respectivamente, entre 1940 e 1945 (BRESSER 1970).

GRÁFICO 1 – PIB REAL E PIB PER-CAPITA, (1940-1945)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), período 1900 até 2013;

Notas: * PIB - Elaboração IPEA. Série estimada a partir do valor do PIB de 2013 (Contas Nacionais Referência 2000) e a taxa de variação real do PIB anual (IBGE). Unidade: R\$ de 2013 (milhões)

** PIB Per capita - Elaboração IPEA. Série estimada utilizando-se o PIB preços de 2013 e a população residente.

Em suma, o resultado deste processo para a economia brasileira foi a acelerada ascensão da indústria como novo centro dinâmico e gerador de renda interna. A revolução de 1930 e a Grande Depressão foram fatores fundamentais que caracterizam o momento de ruptura com o modelo primário-exportador em favor de um modelo voltado para o mercado interno.

Apesar da dinâmica da economia brasileira ter direcionado seu centro dinâmico para o setor interno, tratava-se de um processo de industrialização ainda incompleto, visto que os setores de produção de bens intermediários e bens de capital eram muito pouco desenvolvidos no país (TAVARES, 2000).

Com relação ao papel do Estado neste período faz-se importante enfatizar a baixa intervenção do mesmo nos anos anteriores à 1930, onde predominavam os interesses da burguesia cafeeira. Essa predominância da burguesia cafeeira é bem salientada por Boris Fausto (1997), “Em face dela, não emerge nenhuma classe ou fração com semelhante força, capaz de oferecer uma alternativa econômica e política viável”.

Foi a partir de 1930, com Getúlio Vargas e o surgimento do Estado de Compromisso, que começam a aparecer incentivos a uma produção diversificada, através de propostas intervencionistas do Estado, em resposta à difícil situação econômica em que o país atravessava. Esse período também é marcado pelo fim da hegemonia política das oligarquias regionais caracterizada por uma reorganização na estrutura política entre as classes dominantes.

Cabe salientar que o surgimento do Estado de Compromisso não era um regime sustentado para a proteção de uma “Classe Média”, mas sim como um unificador entre as várias frações das classes dominantes. Esse novo Estado também procurou estabelecer uma nova relação com a classe operária, visto que as políticas de marginalização praticadas pelas classes dominantes anteriores eram insustentáveis (FAUSTO, 1997).

Em 1937 ocorreu o Golpe Militar liderado por Vargas instituindo a Ditadura Vargas e o surgimento do Estado Novo. Diante deste cenário, várias estruturas políticas foram dissolvidas e o poder foi centralizado nas mãos do presidente. Essa centralização do poder estatal tinha como finalidade um projeto nacional, no qual o Estado assumiria o papel de indutor do desenvolvimento industrial com proposta de grandes projetos nacionais.

Observa-se altos investimentos do Estado em obras, como é o caso da Cia. Vale do Rio Doce (CVRD) e a Cia. Siderúrgica Nacional (CSN), com a Usina de Volta Redonda. Além dessas empresas, Vargas investiu na Fábrica Nacional de Motores, na Indústria Química e iniciou a construção da CHESF (Cia. Hidrelétrica do São Francisco).

A criação de agências governamentais, órgãos reguladores, criação de novas leis trabalhistas, etc, são resultados de medidas adotadas pelo Estado que tinham por finalidade o favorecimento a expansão da indústria nacional.

Mesmo após todas essas medidas, o crescimento da indústria não foi tão alto como se esperava. A taxa de crescimento da produção industrial que era de 6,5% ao ano no período entre 1937 a 1939, caiu para 1,6% entre 1939 e 1942 (ABREU, 1989).

4 1946 / 1955: PÓS GUERRA E O CRESCIMENTO DA INDÚSTRIA BRASILEIRA

O término da segunda guerra mundial, o fim da primeira era Vargas e o novo governo Dutra são fatos históricos que marcam este período. O Brasil vivenciou neste nestes anos um crescimento industrial significativo e uma época de prosperidade econômica.

A guerra deixou uma herança positiva para o Brasil, que foi o acúmulo de grandes saldos de divisas estrangeiras, devido à grande redução das importações durante o período bélico.

Logo após a queda de Vargas, Dutra foi eleito e iniciou o seu Governo dentro dos princípios liberais, posição totalmente contrária ao intervencionismo do governo anterior. Deste modo, o novo governo adotou uma política liberal de câmbio, dado o volume confortável de reservas internacionais que o país possuía, visando atrair investimentos diretos estrangeiros, gerando um equilíbrio estrutural do balanço de pagamentos. Em face dessa política, o câmbio foi mantido à paridade do ano de 1939 (Cr\$18,5/US\$), instituindo-se o mercado livre e a revogação das restrições de controle de fluxos de divisas estrangeiras, praticadas desde os anos 1930 (ABREU, 1989).

Mesmo havendo grande desperdício em importações desnecessárias, outra parte das divisas foram destinadas a importações de máquinas e matérias-primas essenciais que serviriam para sanar a demanda contida e reestruturar o setor industrial. É a partir daí que se inicia o reequipamento da indústria nacional como um grande passo para o crescimento da indústria e desenvolvimento da economia Brasileira.

Observa-se que a taxa média de crescimento anual do produto, que era de 4,7% no período da guerra, cresce para 7,3% no pós-guerra e mantém um crescimento de 5,7% entre os anos de 1951 e 1955.

O destaque principal é para o desenvolvimento do setor industrial que apresentou taxas de crescimento elevadas. O crescimento médio anual da produção industrial, que no período da guerra foi de 6,2%, eleva-se para 8,9% entre os anos de 1960-1950 e nos cinco anos posteriores mantém a taxa de 8,1%. Em 1947 o governo Dutra revisou a política de manutenção da taxa cambial, pois verificou-se insustentável manter-se nos moldes da política anterior, em um cenário onde o país enfrentava escassez de moedas estrangeiras fortes (moedas conversíveis), principalmente de dólares. Foram implantados controles cambiais e sistema de

licenciamento de importações, através de um sistema de prioridades que favorecia a importação de produtos essenciais. O sistema de licenciamento de importações revelou-se satisfatório para a redução do déficit da balança comercial, que de US\$ 313 Milhões em 1947, reduziu-se para US\$ 108 Milhões em 1948 e apresentou um pequeno superávit de US\$ 18 Milhões em 1949. A recuperação dos preços do café foi também um fator essencial para a recuperação da balança comercial (ABREU, 1989).

TABELA 1 - TAXA ANUAL DE CRESCIMENTO DO PRODUTO INTERNO REAL E PRODUÇÃO INDUSTRIAL (1940-1955)

Períodos	Produto Interno real	Produção Industrial
1940-1945	4,70%	6,20%
1946-1950	7,30%	8,90%
1951-1955	5,70%	8,10%

Fonte: Fundação Getúlio Vargas e CEPAL, citada por Bresser Pereira (1970, pág 43).

A Carteira de Exportação e Importação (CEXIM) foi o órgão responsável pela política de contingenciamento das importações e teria um papel muito importante no desenvolvimento da indústria nacional. Ao implantar um sistema de prioridades, as importações de bens de capitais e matérias-primas essenciais eram facilitadas, ao passo que as importações de bens de consumo, dependente das licenças de importação, tornavam-se mais difíceis devido à sua baixa prioridade.

Em suma, o sistema de licenças passara a ser visto como instrumento de incentivo à substituição de importações por três principais motivos: a facilidade de importação, por meio de subsídios, de bens de capital e intermediário, restrição à importação de bens de consumo e aumento da rentabilidade para a produção e mercado interno. Outro fator importante para o crescimento industrial do país deve-se a política do Banco do Brasil de crédito à indústria. “O crédito real à industrial cresceu 38%, 19%, 28% e 5% nos anos de 1947, 1948, 1949 e 1950, respectivamente” (ABREU, 1989, pág 116).

O sistema de leilões de câmbio, instituído através da instrução 70 da SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito), manteve o mesmo objetivo da política de licenças para importação, pois criava restrições às importações de bens de consumo e favorecia as importações de bens de capital. Os leilões de divisas operavam com um câmbio diferenciado, conforme essencialidade da importação e foi um mecanismo

para a continuidade do desenvolvimento industrial, além de representar importante fonte de arrecadação de receita para o Governo (LACERDA, et al., 2014).

O foco do segundo Governo Vargas foi o avanço do processo de substituição de importações, com relevância para os bens de produção e de bens de capital, numa tentativa de implantar as bases de uma indústria pesada no país que pudesse suprir a demanda interna e encarar os gargalos para o setor econômico no que se refere à infraestrutura, como por exemplo energia elétrica e transportes.²

Após o suicídio de Vargas, quem assume o Governo é o vice-presidente Café Filho, que governou por um curto período de tempo, entre 1954-1955. Neste período observa-se a aplicação de duas medidas políticas antagônicas concentradas em dois ministros da Fazenda: Eugênio Gudin, economista ultraliberal, e o banqueiro José Maria Whitaker, representante do setor cafeeiro. Essas duas administrações apresentavam objetivos diversos: Gudin era defensor de uma política ortodoxa, e deu prioridade a políticas anti-inflacionárias e contracionistas, além de aplicar cortes em gastos públicos. Tinha como objetivo reverter a crise cambial através da contração de crédito externo e diante deste cenário, editou a instrução 113 da SUMOC que autorizava o CACEX (Carteira de Comércio Exterior) do Banco do Brasil a emitir licenças para a importação de equipamentos e bens de produção sem cobertura cambial. Essa instrução foi um marco para a internacionalização e industrialização da economia brasileira, de forma que permitiu a entrada de capital estrangeiro no país e um aumento da indústria, especialmente a automotiva.

Embora Gudin tivesse grande prestígio com os credores internacionais, conseguiu captar um empréstimo de apenas US\$ 80 milhões e a renovação de outros US\$ 80 que tinha sido obtido na gestão de Aranha, junto ao Federal Reserve. Essa quantia era muito abaixo do necessário para o controle da crise cambial, o próprio ministro estimou que seriam necessários US\$ 300 milhões. A solução foi a busca por recursos privados, no montante de US\$ 200 milhões, em um consórcio com 19 bancos estrangeiros, colocando a reserva de ouro que o Brasil tinha como garantia.

Já Whitaker tinha como objetivo maior a eliminação da política de “confisco” do café através de uma profunda reforma cambial. A proposta desta reforma cambial era

² Dentro deste contexto o Governo criou alguns órgãos: Comissão de Desenvolvimento Industrial, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento dos Transportes, Comissão Nacional de Bem-Estar, Comissão Executiva do Carvão Nacional, Banco do Nordeste, Banco do Crédito do Amazonas, Banco Nacional de Crédito Cooperativo e Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE). Além de empreendimentos estatais como a criação da Petrobrás e o projeto da Eletrobrás. (Fonseca, 1989).

caracterizada pela unificação das dez taxas distintas: cinco de importação, quatro de exportação e a de mercado livre. Por mais que esta reforma cambial de cunho liberalista fosse bem vista aos olhos do FMI (Fundo Monetário Internacional), a mesma não obteve o mesmo sucesso internamente e não contou com o apoio político, pois ia na contramão das políticas desenvolvimentistas que fomentavam o processo de substituição de importação.

O governo Café Filho correspondeu a um período muito curto, o que torna difícil uma análise aprofundada acerca das políticas macroeconômicas e seus efeitos. Contudo, este pequeno período apresentou resultados expressivos no crescimento do País. Em 1954 o PIB teve um crescimento de 7,8%, com serviços crescendo 9,8%, indústria 9,3% e agricultura 7,9%. Já em 1955 o PIB cresce 8,8%, taxa maior que no ano anterior, impulsionado principalmente pelo crescimento da indústria, 11,7%, seguido de serviços com 9,2% e agricultura 7,7% (ABREU, 1989).

TABELA 2 – TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL DO PIB E SETORES DA INDÚSTRIA, AGRICULTURA E SERVIÇOS, EM (1954-1955)

Ano	Indústria	Agricultura	Serviços	PIB Total
1954	9,30%	7,90%	9,80%	7,80%
1955	11,70%	7,70%	9,20%	8,80%

Fonte: Elaboração própria com base em Abreu (1989, p. 163).

5 1956 / 1961: O PLANO DE METAS

O período de desenvolvimento que se deu no pós-guerra foi marcado por um processo inflacionário acentuado. Paralelamente, os preços do café desvalorizaram internacionalmente a partir de 1954, gerando um problema para os saldos comerciais. Além disso, o País sofria com a falta de infraestrutura que impactava diretamente na oferta de bens de capital, ameaçando o desenvolvimento industrial do Brasil (BRESSER, 1970).

Até então, apesar de o Estado ter tido papel significativo no processo de crescimento da indústria brasileira e no estabelecimento do novo centro dinâmico da economia, todo desenvolvimento foi alcançado sem muito planejamento, ou seja, parte significativa desse crescimento industrial deu-se por meio das adversidades externas, que resultaram na incapacidade de importação do País e frente ao crescimento da demanda interna. Estes fatores foram propícios para a criação de uma indústria nacional que tinha por objetivo substituir as importações, preferencialmente de bens de consumo, por produtos nacionais – processo este denominado de substituição de importações não induzido pelo Estado (BRESSER, 1970).

Esse desenvolvimento da indústria não foi acompanhado pelo desenvolvimento de infraestrutura. O país sofria com falta de estradas e ferrovias, sem contar com um sistema portuário totalmente precário. Essa falta de articulação gerou um verdadeiro estrangulamento para a economia e o crescimento industrial, visto que ainda existiam áreas da economia com demanda insatisfeita e que, por conta deste cenário, gerou um desequilíbrio do desenvolvimento econômico.

Foi com o Governo de Juscelino Kubitschek que o País vislumbrou pela primeira vez políticas de fomento ao desenvolvimento da indústria mais estruturadas, que iam além do modelo ISI gerado pelo estrangulamento externo. Diante da necessidade de um planejamento na área, o Governo convocou uma equipe de técnicos, chefiada por Lucas Lopes³. Esta equipe de técnicos foi incumbida de criar um plano de desenvolvimento para o país que visava superar os *pontos de estrangulamento* da economia, pautados sobre os setores de energia, transporte,

³ Lucas Lopes, foi um Mineiro que se formou em engenharia e começou sua carreira trabalhando no jornal *O Estado de Minas*, passando depois por alguns órgãos estaduais. Ganhou destaque quando em 1951, foi convidado pelo governo de Getúlio Vargas a integrar a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Já no governo JK, Lucas Lopes foi inicialmente nomeado presidente do BNDE, acumulando esse cargo com o de secretário-executivo do recém-criado Conselho do Desenvolvimento, órgão que passou a centralizar a aplicação do Plano de Metas.

alimentação, indústrias de base e educação que iriam ao encontro do plano político de “aumentar o nível de vida da população” (LAFER, 1970).

Entre 1951 e 1953, foi criada, ainda no Governo Vargas, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), com o objetivo de elaborar projetos que seriam financiados pelo Eximbank⁴ e pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird)⁵, em um programa de reaparelhamento dos setores de infraestrutura da economia. Essa iniciativa fazia parte do Plano dos EUA de assistência para o Desenvolvimento dos países da América Latina. Apesar de o programa elaborado pela CMBEU não ter sido satisfatório, algumas consequências podem ser observadas, como, por exemplo, a criação do Banco de Desenvolvimento Econômico (BNDE) em 1952, que, entre outras atribuições, gestionava o fundo de Reaparelhamento Econômico – um fundo especial de arrecadação do setor público que serviria para abastecer programas pertencentes ao conjunto de projetos da CMBEU. Diante da dificuldade de arrecadação, tanto externa quanto interna, para este fundo viu-se a necessidade de revisão para o programa de investimentos. Essa primeira revisão constituiu a criação do Grupo Misto BNDE-Cepal em 1953 (ABREU, 1989).

O trabalho do Grupo Misto seria essencialmente fazer um levantamento dos principais pontos de estrangulamento – sobretudo nos setores de transporte, energia e alimentação –, além de identificar as áreas com demanda insatisfeitas e, a partir deste diagnóstico, propor projetos e planos para sanar os problemas estruturais de cada área. Foi com base nesses relatórios que se constituiu o Plano de Metas (ABREU, 1989).

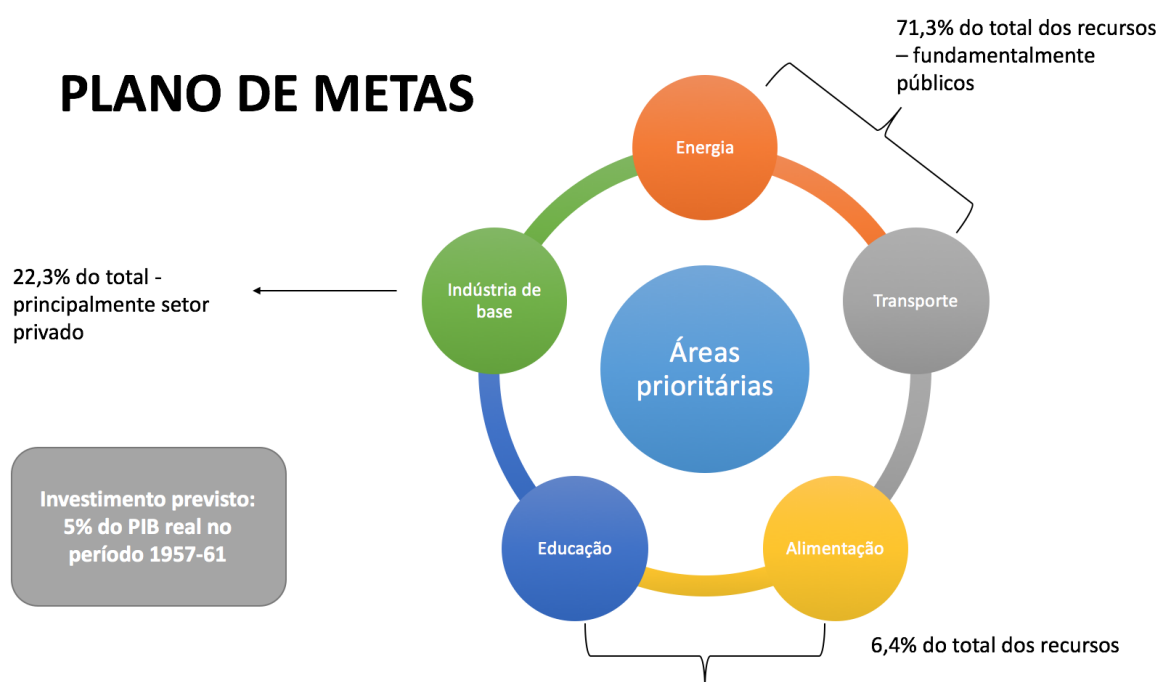
O Plano de Metas proposto por JK para o período de 1956 a 1960 continha um conjunto de 31 metas, incluindo a construção de Brasília. Era um plano arrojado, que tinha como slogan *50 anos em 5*, que abrangia um conjunto de objetivos setoriais. Foi utilizado alguns conceitos para justificar esse programa de desenvolvimento econômico. O conceito de *Ponto de Estrangulamento* tratava da demanda insatisfeita

⁴ **Eximbank** - O Export-Import Bank of the United States (Ex-Im Bank) é a agência de créditos oficial do governo federal dos EUA. Foi criado em 1934 e opera no Brasil há mais de 60 anos e já fomentou cerca de 4 bilhões de dólares em exportações dos Estados Unidos para o Brasil.

⁵ **Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird)** – Foi fundado em 1944 com o objetivo inicial de financiar a reconstrução dos países afetados pela II Guerra Mundial. Com o tempo, o foco da instituição mudou de reconstrução dos países para o Desenvolvimento, com grande ênfase em infraestrutura, rede de energia elétrica e rodovias. Com a fundação da Corporação de Financiamento Internacional em 1956, o BIRD começou a fazer empréstimos a instituições privadas e países em desenvolvimento.

de determinadas áreas da economia e que serviu de base para o planejamento dos setores de *energia, transportes e alimentação*. Por outro lado, o conceito de *Pontos de Germinação* levava a noção contrária do ponto de estrangulamento, pois partia do princípio de que investimentos em infraestrutura criaria outras atividades produtivas, fomentando a concepção de interdependência da economia como um todo, caracterizando-se em uma demanda derivada das outras metas estabelecidas.

FIGURA 1 – O PLANO DE METAS



O Plano de Metas constituiu a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do país. [...] conferia prioridade absoluta à construção dos estágios superiores da pirâmide industrial verticalmente integrada e do capital social básico de apoio a esta estrutura. Daria continuidade ao processo de substituição de importações que se vinha desenrolando nos dois decênios anteriores. (Lessa, 1982, pág 27).

Para Serra (1982, pág 23), este plano “caracterizou-se por uma intensa diferenciação industrial num espaço de tempo relativamente curto, articulada diretamente pelo Estado.

No período da implantação do Plano instalaram-se as indústrias automobilísticas, de construção naval, material elétrico e outras máquinas e

equipamentos. Os setores que mais receberam investimentos foram o de energia, transporte, siderurgia e refino de petróleo.

Os investimentos estatais em infraestrutura foram essenciais para o avanço da indústria. Instrumentos de política econômica – como, por exemplo, subsídios e estímulos – foram concedidos para expansão e diversificação do setor de bens de capital. Além disso, foram utilizados instrumentos como aumento da carga tributária e do déficit fiscal, como fonte de financiamento, captação de investimento estrangeiro a curto prazo e a expansão do crédito para financiar setores prioritários. Aliado a estes instrumentos foram criados grupos executivos, com participantes tanto do setor privado quanto do setor público – SUMOC, CECEX e BNDE (SERRA, 1982).

Os setores de energia e transporte foram os que receberam mais investimentos, 42,4% e 29,9% respectivamente, sendo o destino de 71,3% do total de investimentos – com grande participação do setor público. A indústria de base representou um montante de 22,2% dos investimentos, financiado principalmente pelo setor privado. Os setores de educação e alimentação seriam financiados integralmente pelo setor público e representariam 6,4% da parcela de investimentos, conforme mostra a tabela 3.

TABELA 3 – ESTIMATIVA DO INVESTIMENTO TOTAL (1957-1961) (Cr\$ bilhões e US\$ milhões de)

	Produção Interna Cr\$	Importação US\$	Importação Cr\$	Total Cr\$	%
Energia	110	862,2	69	179	42,4%
Transporte	75,3	582,6	46,6	121,9	28,9%
Alimentação	4,8	130,9	10,5	15,3	3,6%
Ind. Básica	34,6	742,8	59,2	93,8	22,2%
Educação	12	-	-	12	2,8%
Total	236,7	2318,5	185,3	422	100,0%

Fonte: Conselho do desenvolvimento (1959) *apud* Abreu (1989, pag 177).

Lessa (1982) desdobra as políticas econômicas em quatro peças básicas:

- 1) Tratamento especial para o capital estrangeiro;
- 2) Ampliação da participação do setor público na formação interna de capital;
- 3) Incentivo ao capital privado;

- 4) O financiamento dos gastos públicos e privados através da expansão monetária e do crédito, tendo como consequência fortes pressões inflacionárias.

Entre o período de 1957-1962 a taxa média anual de crescimento do PIB brasileiro foi de 7%, frente a taxa média anual de 5,2% do quinquênio anterior. A renda real *per capita* cresceu 3,9%, superando os objetivos do próprio plano. Avaliando as metas e resultados setoriais, pode-se observar boas taxas de realização em relação às previsões (LAFER, 1970).

TABELA 4 – PLANO DE METAS – PREVISÃO E RESULTADOS (1957-1961)

Meta	Previsão	Realizado	%
Energia Elétrica (1.000 Kw)	2000	1650	83%
Carvão (1.000 Ton.)	1000	230	23%
Petróleo-Produção (1.000 barris/dia)	96	75	78%
Petróleo-Refino (1.000 barris/dia)	200	52	26%
Ferrovias (1.000 Km)	3	1	33%
Rodovias-Construção (1.000 Km)	13	17	131%
Rodovias-Pavimentação (1.000 Km)	5	0	0%
Aço (1.000 Ton.)	1100	650	59%
Cimento (1.000 Ton.)	1400	870	62%
Carros e Caminhões (1.000 Unid.)	170	133	78%
Nacionalização (carros) (%)	90	75	83%
Nacionalização (caminhões) (%)	95	74	78%

Fonte: Banco do Brasil. Relatório e anuário estatístico, vários anos. Apud (Marcelo de Piava Abreu, 1989, pag 180).

O crescimento industrial foi estruturado em um tripé articulado pelo Estado entre o capital estrangeiro, empresas estatais e o capital privado nacional. Por representar a parte mais frágil do tripé, o capital privado nacional beneficiou-se, através de medidas protecionistas, de um montante significativo de incentivos para a sua expansão nos segmentos produtores de bens de capital e nos setores fornecedores das empresas multinacionais. Além disso, o capital nacional beneficiou-se também da expansão da demanda por bens de consumo não duráveis, setor este que tinha peso relevante na indústria (SERRA, 1982).

Apesar do apoio do capital privado, o Estado assumiu participação direta em alguns setores, com atenção especial para a ampliação da Companhia Siderúrgica

Nacional e a criação de três novas companhias produtoras de aço, bem como a expansão da PETROBRÁS e o setor de energia elétrica através da ELETROBRÁS.

Vale ressaltar um fenômeno fundamental para o desenvolvimento econômico neste período, que foi a implantação de uma grande e forte indústria automobilística no Brasil. Com uma produção praticamente zerada até os anos de 1955, o País já produzia 133.078 veículos nos anos 1960, com um índice de nacionalização acima dos 90%. A importância dessa indústria é fundamental na explicação do desenvolvimento brasileiro, pois, além de gerar divisas ao país, salários para empregados e lucros para acionistas, beneficiou toda uma cadeia ligada a este setor, como por exemplo a indústria de autopeças, indústrias de base, para o setor de comercialização de veículos produzidos, etc. (BRESSER, 1970).

Para Lessa (1982) o resultado final do Plano de Metas coincide com a finalização do longo processo de diversificação industrial atravessado pela economia brasileira no contexto do modelo de desenvolvimento por substituição de importações. Observa-se neste período que a industrialização, antes não induzida, mas estimulada por estrangulamentos externos, se depara com um projeto de planejamento com orientação estatal fundamentalmente industrializante. O crescimento do PIB, no período de 1957 a 1961, deve-se a concentração de esforços e na definição de prioridades de investimentos, no sentido de preencher as lacunas da indústria brasileira, concretizando-se, de certa forma, em um sistema industrial integrado que superou os gargalos nos setores de bens de capital e insumos. Ainda que houvesse algumas assimetrias na estrutura industrial, o objetivo principal foi cumprido: o Brasil entra na década de 1960 com perfil industrial de uma economia madura.

Segundo Serra (1982), o aspecto que merece mais destaque no desenvolvimento da indústria associado ao Plano de Metas foi o elevado grau de complementariedade dos investimentos nos grandes projetos, no sentido de que um investimento levaria ao planejamento de outro. Por exemplo, a meta para implantação de uma indústria de material elétrico pesado, foi programada com base na demanda derivada do setor da indústria de base (automobilista e construção naval) e do setor de energia (reequipamento e construção de ferrovias). A indústria automobilística levou ao planejamento dos setores de autopeças, metais não-ferrosos e de borracha. A meta de mecanização do setor da agricultura, levou à meta de fabricação de tratores; a meta para fomento do comércio marítimo, levou à indústria da construção naval e a meta de cimento foi planejada tendo em vista as metas globais do Plano.

Neste contexto de industrialização do país através do Plano de Metas, o modelo de substituição de importações exigia uma transição para um modelo autossustentado de crescimento. No início dos anos 1960, Maria da Conceição Tavares (1972) já havia considerado a hipótese de esgotamento do modelo de substituição de importações, com a diminuição de seus efeitos benéficos para a indústria brasileira. Os problemas de inflação e os desequilíbrios setoriais e regionais que a economia enfrentava dificultava o planejamento do processo de industrialização. A falta de coordenação entre as medidas políticas no que tange aos investimentos privados e públicos também foram um entrave ao desenvolvimento do processo.

De forma geral, verifica-se no período de 1957-61 um grande desenvolvimento da indústria, orientado principalmente pelo Estado por meio de uma política industrializante e um crescimento do produto interno superior aos anos anteriores. A entrada de capital estrangeiro tem um papel muito importante no financiamento da indústria manufatureira. Destaca-se a indústria automobilística como grande fato econômico dominante deste período, beneficiando diversos outros setores industriais.

6 1962 / 1973: CRISE E MILAGRE ECONÔMICO

No início dos anos 1960 o Brasil ainda mantinha seu ritmo de crescimento, proveniente da onda de crescimento observada no período de 1956 a 1961, em que a intensificação do processo de substituição de importações, impulsionada pelo Plano de Metas, logrou um crescimento do PIB com taxa média anual de 6,9%. Contudo, a partir de 1962 já era observada a desaceleração do crescimento do produto interno e queda no nível de investimentos e crescimento industrial, que apontariam para uma recessão em 1963.

Entre 1962 e 1967, a taxa média anual de crescimento do PIB cai pela metade, além de ser nítido o declínio do ritmo de crescimento da indústria, como por exemplo a diminuição da produção do setor manufatureiro em quatro vezes em relação ao período anterior e a desaceleração do setor da construção civil. (SERRA, 1982)

Pode-se apontar alguns fatores que contribuíram para a crise a partir de 1963: a diminuição do ritmo de crescimento do país associada à conclusão do grande pacote de investimentos do Plano de Metas; as políticas econômicas de cunho recessivo que foram implantadas pelos governos seguintes e a crise política que desordenou o País decorrente da renúncia de Jânio Quadros em 1961, que iria além do Golpe Militar de 1964.

Com relação ao primeiro aspecto, alguns autores como Tavares e Serra, avaliam que a desaceleração do crescimento era típica de uma crise cíclica, pois após a conclusão dos projetos relacionados ao Plano de Metas a economia levaria algum tempo para absorver os investimentos feitos, visto que a própria existência da grande capacidade ociosa em vários setores da indústria seria um entrave a continuidade dos mesmos.

Essa capacidade ociosa da indústria acentuou o declínio no ritmo de crescimento da formação de capital na economia, gerando impacto na indústria de bens de consumo intermediários. Ademais, a expansão da produção de bens de capital já havia preenchido as lacunas da demanda reprimida. (SERRA, 1982).

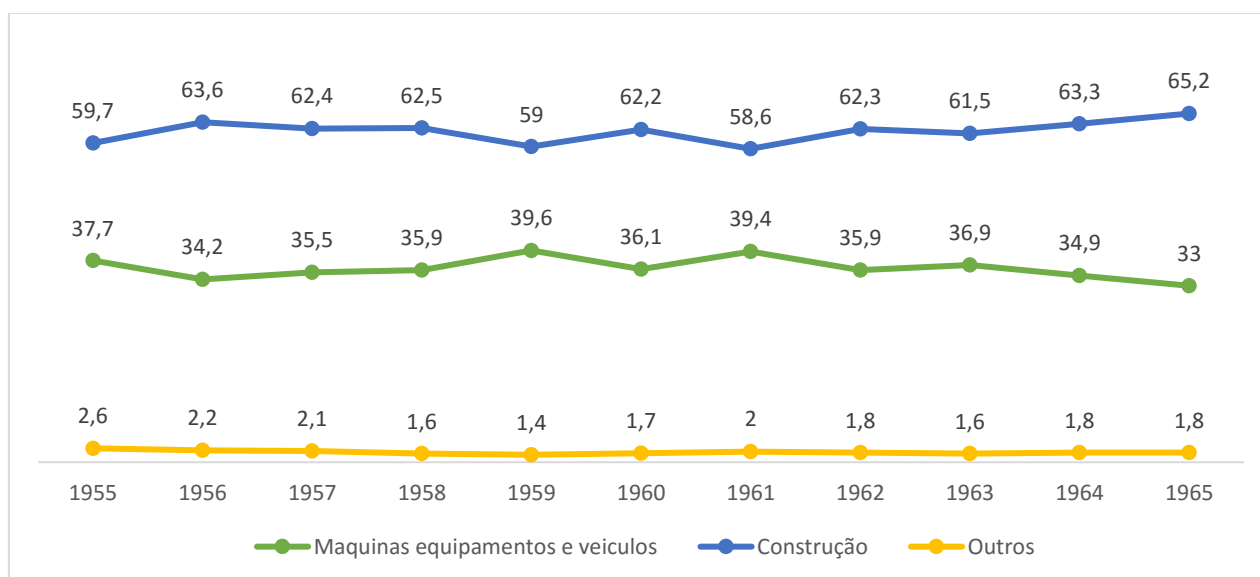
Dentro deste cenário, temos como evidência a queda na taxa de crescimento da formação bruta de capital fixo da economia. Esse declínio é observado a partir de 1962, principalmente para os bens duráveis e de capital, onde a taxa de crescimento teve uma redução de 9% em relação ao ano anterior representando 35,9% na participação da formação de capital, frente aos 39,4% em 1961. A participação deste

setor chegou a 33% em 1965, com uma taxa média de crescimento de -16%, se considerarmos a análise para o período de 1961/1965, como pode ser observado no gráfico.

Contribuindo intensamente para a queda do crescimento do ritmo industrial e a formação de capital fixo foi a desaceleração dos investimentos privados e públicos observados a partir de 1962.

No começo dos anos 1960, a capacidade ociosa da indústria automobilística chegou a 50%. A demanda e a produção vinham crescendo desde 1960, até que este crescimento deu sinais de redução em 1963. Contudo, a capacidade produtiva do setor de bens de capital cresceu acima da demanda o que provocou um excesso da capacidade ociosa. (LEFF, 1968 Apud SERRA, 1982)

GRÁFICO 2 – PARTICIPAÇÃO DOS COMPONENTES DA FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO (1955-1965)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Fundação Getúlio Vargas - Centro de Contas Nacionais - diversas publicações, período 1947 a 1989; IBGE. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de Contas Nacionais

O setor de máquinas e equipamentos, assim como o setor automobilístico, enfrentaram dificuldades, pois a demanda não crescia no mesmo ritmo que a oferta. Toda demanda reprimida que já havia sido atendida não havia mais espaço para crescimento devido à baixa renda per capita e a alta concentração de renda no país. A falta de meios de financiamento a longo prazo para o consumo era um fator agravante que limitava ainda mais a demanda. (LACERDA; Et al., 2014)

Quanto ao segundo aspecto, além das questões estruturais, atuavam paralelamente fatores conjunturais, como o aumento drástico da inflação, que deteriorava o poder de compra dos consumidores e a implantação de políticas anti-inflacionárias recessivas como o Plano Trienal e o PAEG.

No final do ano de 1962 foi apresentado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social com elaboração de Celso Furtado, que na época era Ministro extraordinário para Assuntos do Desenvolvimento Econômico, como resposta aos recorrentes déficits na balança comercial e à aceleração inflacionária. (ABREU, 1989)

O Plano Trienal era uma tentativa de reestruturação no ambiente econômico-social que visava as soluções dos problemas da coletividade brasileira. Resumidamente, o plano foi traçado sob cinco objetivos principais: a retomada do ritmo de crescimento, observada nos anos anteriores, 1957-1961, em torno de 7%; a contenção do processo inflacionário; correções no processo de distribuição de renda; reformas de base como por exemplo, bancária, administrativa, fiscal e agrária e o reescalonamento da dívida externa. (LAFER., 1970).

As ações do Plano elaborado por Furtado eram bastante ortodoxas e foram fundamentadas em um diagnóstico de ascensão inflacionária, acentuada pelo excesso demanda através dos gastos públicos como sua principal causa. (ABREU, 1989)

Frente a um cenário político de instabilidade, consequência da renúncia de Jânio Quadros, Furtado enfrentou dificuldades para dar continuidade as suas políticas econômicas. A política de contenção de gastos públicos associada às políticas de cunho contracionistas não foi bem aceita pelas bases sindicais e parte da base política, que reivindicavam que os assalariados não podiam arcar novamente com o peso de medidas anti-inflacionárias. Dentro deste contexto, a tentativa de estabilização do Plano não foi bem-sucedida e gerou um crescimento negativo da renda per capita. Em 1962 a economia cresceu 6,6%, porém no ano seguinte, apenas 0,6%, com uma inflação anual de 83,25%. (LACERDA; Et al., 2014)

O Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) foi implementado já no regime militar pela equipe econômica do marechal Castelo Branco. Era um programa de cunho desenvolvimentista que também foi estruturado em cinco pilares: acelerar o ritmo de crescimento econômico interrompido pela crise de 1962-1963; contenção do processo inflacionário, com o objetivo de estabilização de preços a partir de 1966; atenuação dos desequilíbrios regionais e sociais; implementação de políticas de

investimento para fomentar a criação de empregos e a correção nos déficits na balança de pagamentos que prejudicavam a continuidade do desenvolvimento econômico, visto a dificuldade para importação. (ABREU, 1989)

Esse plano de estabilização teve sucesso em reduzir a inflação que, de 90% em 1964, caiu para menos de 30% em 1967. A avaliação do PAEG como um plano de estabilização foi positiva, pois conseguiu reduzir a inflação, revertendo uma tendência inflacionária que existia desde o final dos anos 1930 e executou transformações institucionais significativas que seriam reflexo para o crescimento econômico que seria observado mais à frente.

TABELA 5 – VARIAÇÃO DO PIB, DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL E DA TAXA DE INFLAÇÃO (1961-1967)

Ano	Variação do PIB (%)	Variação da Produção Industrial (%)	Taxa de Inflação IGP-DI (%)
1961	8,6	11,1	33,2
1962	6,6	8,1	49,4
1963	0,6	-0,2	72,8
1964	3,4	5	91,8
1965	2,4	-4,7	65,7
1966	6,7	11,7	41,3
1967	4,2	2,2	30,4

Fonte: IBGE, Conjuntura Econômica. Apud Corrêa de Lacerda, Antônio; Et al., 2014.

A instabilidade política, num ambiente de desordem da economia do país, limitou as alternativas de políticas do governo, ainda mais após a renúncia de Jânio Quadros. Essa instabilidade se intensifica no governo de João Goulart até 1964 quando foi dado o Golpe Militar. (PRADO; Et al., 2011).

O Golpe foi apoiado por setores de classe média urbana e de plutocratas que temiam as reformas de base que estavam sendo reivindicadas pelas bases populistas. Sendo assim, os militares assumiram o poder e promoveram uma série de reformas conservadoras.

O regime militar tinha como objetivo a superação das políticas populistas, pois acreditavam que estas eram ultrapassadas. Apesar disso, manteve vários elementos desenvolvimentistas visando a retomada do crescimento econômico e aumentou a capacidade de intervenção do Estado na economia.

As políticas adotadas pelo governo militar ignoraram completamente as questões sociais, embora tenham sido implantadas medidas necessárias visando à continuidade do crescimento do Brasil. Saíram de pauta preocupações com justiça social, com problemas como acesso à terra e à distribuição de renda.

Grandes reformas foram realizadas durante o período militar, dentre elas a reforma tributária em 1967, alterando a base de financiamento do Estado, com a criação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), o Programa de Integração Social (PIS), o Programa de Assistência ao Servidor Público (Pasep) além da criação do mecanismo de indexação pela inflação do período anterior.

A reforma bancária, foi também, de relevante significância para o período. Foram criados o Banco Central e o Conselho Monetário nacional que permitiu uma reestruturação do sistema, redirecionando as atividades dos bancos. A criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) tinha por objetivo se contrapor a um antigo direito trabalhista, a estabilidade no emprego. Este fundo construía-se por depósitos num montante de 8% sobre o salário do empregado e poderia ser utilizado para fins de financiamento habitacional ou em caso de demissão sem justa causa, seria retirado pelo trabalhador com correções de juros. Neste mesmo período, foram criadas as cadernetas de poupança, Sistema de Financiamento da Habitação (SNH) e do Banco Nacional de habitação (BNH). (LACERDA; Et al., 2014)

O milagre econômico é caracterizado por um período, 1968 – 1973, de grande expansão do PIB e da produção industrial Brasileira. A economia se beneficiou da grande expansão do comércio mundial e do capital estrangeiro, especialmente por meio de empréstimos, para financiar os investimentos.

Foi no começo de 1967, que se deu início ao governo do general Costa e Silva com uma equipe econômica liderada pelo novo Ministro da Fazenda Delfim Netto. O novo governo promoveu e financiou intensos investimentos que permitiram um novo ritmo de crescimento e a criação de uma base industrial mais diversificada, como por exemplo o setor de petroquímica e química fina, entre outras atividades econômicas. (PRADO; Et al., 2011)

Além da disponibilidade de divisas - graças a recuperação da exportação e os preços do café - e a facilidade para captação de empréstimos externos, outro fator que foi fundamental para o financiamento dos investimentos foi a expansão do crédito ao setor privado. (SERRA, 1982).

Os dados da tabela abaixo exemplificam de forma notória as políticas monetária e creditícia que foram fortemente implantadas na gestão de Delfim Netto, durante o milagre econômico.

TABELA 6 – ÍNDICES DE LIQUIDEZ REAL,* VARIAÇÃO ANUAL (EM %) – (1960- 1981)

Ano	Trimestres			
	1º	2º	3º	4º
1960	8	11	6	5
1961	12	4	3	1
1962	-6	0	3	12
1963	-6	-9	-12	-9
1964	-6	2	0	-7
1965	9	17	30	42
1966	21	1	-12	-17
1967	-5	10	18	20
1968	21	11	10	10
1969	15	12	9	9
1970	7	8	9	8
1971	7	3	9	12
1972	11	12	12	12
1973	14	18	21	23
1974	22	8	1	-1
1975	-6	4	8	8
1976	9	3	-4	-5
1977	-7	-5	1	2
1978	4	2	0	-2
1979	1	0	-6	-5
1980	-10	-13	-18	-22
1981	-27	-31	-24	-14

Fontes: Banco Central e Conjuntura Econômica. Apud SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra, 1982, pag 38).

*Taxa de crescimento dos meios de pagamentos, deflacionada pelo IPA (índices de preços no Atacado).

O novo ciclo de crescimento foi impulsionado pelos setores industriais de bens duráveis e de bens de capital. A indústria de transformação cresceu, no período entre 1967 a 1973, 13,3%; o setor de consumo de bens duráveis foi o que teve melhor desempenho no período, alcançando uma média na taxa de crescimento de 23,7%, puxado principalmente pelo setor de transporte e automobilístico; já o setor de bens de capital atingiu uma média de 18,1%.

Outro fator relevante deste período é que o crescimento da indústria esteve fortemente relacionado com uma acentuada abertura estrutural para o exterior. O coeficiente de importações em relação ao PIB, que era de 5,4%, aumentou para 8,6%. Por outro lado, a contribuição das substituições de importações do setor manufatureiro foi negativa, entre 1968 e 1974, na ordem de -5,4%, frente aos 7,5% entre 1957 a 1961. (SERRA, 1982).

TABELA 7 – VARIAÇÃO DO PIB (%), FBKF (%), VARIAÇÃO DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL (%), TAXA DE INFLAÇÃO (%) – (1968-1973)

Ano	Variação do PIB (%)	Formação Bruta de Capital Fixo (%)	Variação da Produção Industrial (%)	Taxa de Inflação IGP-DI (%)
1968	9,8	18,7	14,2	25,5
1969	9,5	19,1	11,2	19,3
1970	10,4	18,8	11,9	19,3
1971	11,3	19,9	11,9	19,5
1972	12,1	20,3	14,0	15,7
1973	14,0	20,4	16,6	15,6

Fonte: IBGE, Conjuntura Econômica. Apud Corrêa de Lacerda, Antônio; Et al., 2014.

TABELA 8 – CRESCIMENTO DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO (EM %)

Indústria	1965-1967	1967-1970	1970-1973	1974-1977
I Bens de consumo	4,8	11,6	12,3	4,5
1 Duráveis	13,4	21,9	25,5	5,5
1.1 Transporte	13,1	23,9	24,5	-1
1.2 Elétricos	13,9	17,4	28	16
II Bens de produção	9,1	13,7	15,7	8,6
1 Capital	4,5	13,7	22,5	8,4
2 Intermediários	10,8	13,7	13,2	8,7
Total	6,8	12,6	14	6,6

Fonte: Inpes. Apud Corrêa de Lacerda, Antônio; Et al., 2014. In: TAVARES, Maria Conceição. Notas sobre o processo de industrialização recente no Brasil.

Para alguns autores, como Paul Singer (1989) o capital estrangeiro foi de grande importância para a conjuntura econômica. O grande aumento do endividamento externo ocorrido durante o milagre econômico levou esses autores a classificar esse como um período de *crescimento conduzido por financiamento externo*. (LACERDA; Et al., 2014)

O acelerado crescimento de dívida externa brasileira foi consequência do excesso de liquidez internacional, que diminuiu as taxas de juros, tornando os

empréstimos mais atraentes. Portanto, o endividamento ocorreu por conta da captação de recursos do exterior para serem investidos em empresas dentro do país.

Podemos verificar o crescimento da dívida externa através da tabela 10. O endividamento externo líquido, passou de US\$ 3,2 Bilhões em 1967, para US\$ 6,2 Bilhões, em 1973. As reservas líquidas que eram de US\$ 200 Milhões em 1967, saltaram para US\$ 6,4 Bilhões em 1973. Vale ressaltar que em 1973, as reservas internacionais representaram 51% da dívida bruta externa, frente aos 10% observado em 1967.

TABELA 9 – EVOLUÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA BRUTA E DAS RESERVAS INTERNACIONAIS – (1960-1974) (US\$ BI)

Ano	Dívida externa bruta	Reservas internacionais	Dívida externa líquida
1960	3,1	0,3	2,8
1961	3,1	0,5	2,6
1962	3,2	0,3	2,9
1963	3,2	0,2	3
1964	3,1	0,2	2,9
1965	3,5	0,5	3
1966	3,7	0,4	3,3
1967	3,4	0,2	3,2
1968	3,8	0,3	3,5
1969	4,4	0,7	3,7
1970	5,3	1,2	4,1
1971	6,6	1,7	4,9
1972	9,5	4,2	5,3
1973	12,6	6,4	6,2
1974	17,2	5,3	11,9

Fonte: Banco do Brasil, Banco Central e FMI. Apud Cruz, Paulo. *Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos 70*. São Paulo: Brasiliense, 1984. In: Corrêa de Lacerda, Antônio; Et al., 2014. Economia Brasileira.

O grande crescimento, tanto econômico quanto o da indústria, não refletiu necessariamente na melhora das condições de bem-estar da população. Este foi um dos saldos negativos do período do milagre econômico, tanto que os próprios dirigentes diziam que "a economia ia bem, mas o povo ia mal". (LACERDA; Et al., 2014.)

O período do milagre trouxe benefícios para as classes de maior renda, já as classes dos trabalhadores não tiveram o mesmo sucesso, dado que sua renda, se não

sofreu declínio, cresceu, na maioria das categorias, a uma taxa muito inferior à da produtividade ou do produto per capita. (ABREU, 1989).

Ainda neste período, houve registro do aumento nos acidentes de trabalho, como consequência a intensa jornada de trabalho e horas extras realizadas. Houve também um aumento no número de indivíduos empregados por família, em parte devido à queda na renda do chefe de família. (OLIVEIRA, 1987)

Fica claro que, ocorreu um agravamento do quadro social do país, que é conflitante com o grande crescimento da riqueza nacional. Uma forma de interpretação do que foi o chamado o Milagre Econômico Brasileiro: expressivo crescimento da economia, gerando uma acumulação capitalista elevadíssima, como consequência das altas taxas de lucro, resultante, portanto, do enrijecimento dos salários dos trabalhadores. (LACERDA; Et al., 2014.)

Essa forma de crescimento da produção industrial, foi classificada por Fernando Fajnzylber como *competitividade espúria*, pois baseava-se no agravamento das questões sociais em detrimento da deterioração da relação salário/câmbio.

7 1974 / 1980: II PND E O ESGOTAMENTO DO MODELO ISI

Uma característica marcante do ciclo expansivo, consistiu na desproporcionalidade departamental. No que tange a indústria, essa desproporcionalidade é observada pelo atraso da produção de bens de produção (máquinas, equipamentos e bens intermediários), pertencentes ao departamento I da economia, frente ao setor de bens de consumo duráveis, não duráveis e da construção civil. (SERRA, 1982).

No auge do ciclo expansivo, 1970 a 1973, enquanto a produção de bens de consumo duráveis praticamente dobrou (97%), a produção de bens intermediários cresceu apenas 45%.

Além disso, o déficit na conta de transações correntes começou a pesar, decorrente do aumento de juros no mercado financeiro internacional. Esse déficit era coberto com mais empréstimos, com base em um diagnóstico de que a crise externa seria passageira.

Outro aspecto observado no final de 1973, era a tensão inflacionária, causada principalmente pelos reajustes salariais, o aumento da demanda e a redução da produção de alimentos que abastecia o mercado interno, que gerou mais pressão sobre os preços. (LACERDA; Et al., 2014.)

Foi no governo empossado por Geisel em 1974, que o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) foi lançado. O plano previa retomar o crescimento no modelo desenvolvimentista com foco nas indústrias produtoras de bens de capital e bens intermediários, que ainda eram setores com pontos de estrangulamentos que limitavam a continuidade do processo de crescimento.

Além da resposta à crise conjuntural da economia brasileira, o II PND tinha como objetivo, também, de superar o próprio subdesenvolvimento. Mais uma vez o projeto foi financiado em boa parte com o capital estrangeiro, que foi fundamental para o equilíbrio do balanço de pagamentos.

A estratégia de financiar o II PND através do capital estrangeiro, era contrário à proposta de ajustamento convencional proposto pelas entidades internacionais, principalmente pelo FMI. O governo assumiria o risco de aumentar provisoriamente os déficits comerciais e a dívida externa para levar adiante o processo de desenvolvimento. (BARROS DE CASTRO; SOUZA, Francisco E. P. de., 1985)

O Estado serviu como agente principal na captação de empréstimos externos, através das empresas estatais. Os grandes investimentos da Eletrobrás, Petrobrás, Siderbrás, Embratel, entre outras empresas públicas, eram o eixo de sustentação do programa. (ABREU, 1989)

O II PND, em detrimento de suas metas, foi caracterizado como um programa de médio e longo prazos. Porém, para Lessa (1998) “O II PND era impossível de ser implantado em função de seu gigantismo e da crise econômica mundial, uma vez que se tratava de um verdadeiro projeto de Nação-potência, não apoiado pelas bases sociais de sustentação do regime militar”.

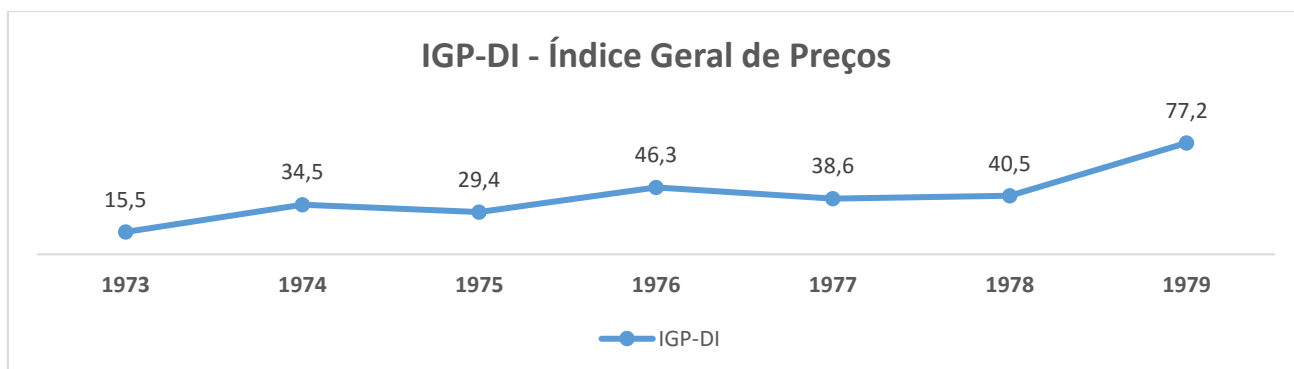
A estatização da economia foi fortemente criticada e sofreu ataques da imprensa conservadora, coordenada pela revista *Visão* e pelo jornal *O Estado de S. Paulo*. A ação reguladora do Estado, mediante políticas de incentivos e orientação das decisões privadas, era algo intrínseco à decisão maior de levar adiante o desenvolvimento como um meio de resposta à crise com a finalidade de reestruturação do aparelho produtivo do País. (BARROS DE CASTRO; SOUZA, Francisco E. P. de., 1985)

O Saldo final do II PND foi positivo, porém com taxas menores em relação às do milagre econômico. Entre 1974 e 1978, o crescimento do PIB obteve uma taxa média anual de crescimento de 6,6%, enquanto o setor industrial cresceu 6,9%, frente aos 13,3% do período anterior (1968-1973). Esse crescimento resultou num déficit em transações correntes e o crescimento da inflação. (LACERDA; Et al., 2014.)

TABELA 10 – PIB – TAXAS DE CRESCIMENTO TOTAL E SETORIAL (1973-1979)

Ano	PIB	Indústria	Agricultura	Serviços
1973	14,0	17,0	0,1	15,6
1974	8,1	8,5	1,3	10,9
1975	5,2	4,9	6,6	4,9
1976	10,3	11,7	2,2	11,4
1977	4,9	3,1	12,1	5,0
1978	5,0	6,4	-2,8	6,1
1979	6,8	6,8	4,8	7,7

Fonte: IBGE. Apud Corrêa de Lacerda, Antônio; Et al., 2014.

GRÁFICO 3 – IGP-DI – ÍNDICE GERAL DE PREÇOS (1973-1979)

Fonte: Elaboração própria com dados de *Conjuntura Econômica* Apud Corrêa de Lacerda, Antônio; Et al., 2014.

O crescimento da economia, no período de 1974 a 1979, foi acompanhado do aumento da inflação. Segundo o Índice Geral de preços, em 1974 a inflação já era o dobro do ano anterior, com uma taxa média anual de 34,5%. Já no governo Figueiredo, em 1979, a inflação atingiu uma taxa média anual de 77,2%.

O aumento exacerbado da dívida externa, aliado ao aumento da inflação no país fez com que o governo perdesse a sua credibilidade. A desordem no campo político e econômico, levou a derrota do regime militar. Assim como o regime militar, o modelo econômico que este sustentou não era mais funcional para a economia Brasileira. (PRADO; Et al., 2011)

8 ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DA ESTRATÉGIA DA ISI

Após o resumo das políticas governamentais apresentadas anteriormente, é possível agora analisar de forma sintetizada a atuação de cada Governo Federal no respectivo período histórico, com o intuito de compreender as medidas que foram adotadas para a promoção da ISI e se este processo foi realmente um movimento induzido pelo Estado ou por fatores exógenos.

18xx / 1929 – A economia do café

Estado Imperial – No século XIX a economia Brasileira era predominantemente agroexportadora, o que a tornava totalmente dependente das importações de bens de consumo (duráveis e não duráveis). Essa dependência criava um ambiente de vulnerabilidade para o país, principalmente em tempos de crise externa. Diante deste contexto, é que se iniciou uma movimentação, mesmo que pequena, em favor da criação de uma indústria nacional.

Apesar de algumas tentativas fracassadas, entre 1840 – 1850, o Governo tomou algumas medidas protecionistas para incentivar a produção interna. Com a expiração do tratado alfandegário com a Inglaterra, o Governo implantou uma tarifa mais alta para importações e concedeu subsídios à produção local de artigos têxteis.

República Velha – Uma grande mudança vista no final do século XIX foi a ascensão de um mercado de mão-de-obra assalariada. Essa foi uma importante transformação da economia, que intensificou a concentração de riquezas e impulsionou as relações monetárias no país. O Governo republicano adotou uma política monetária expansiva para fomentar a circulação de moeda, pois via nessa política um modo de financiar a economia.

Alguns movimentos em favor da indústria foram observados nessa época, como por exemplo, a implantação da lei de proteção da indústria e a manutenção das tarifas alfandegárias em favor dos produtos nacionais. Esses movimentos não tiveram muito apoio, visto que a maioria dos Governantes da República Velha representavam os interesses da oligarquia cafeeira.

A ausência de incentivo por parte do Estado foi um fator negativo para o desenvolvimento da indústria. A Primeira República (1889 – 1930) representada pela oligarquia do café, utilizava os recursos públicos e outras medidas de intervenção

estatal puramente em benefício próprio. As pequenas indústrias da época (têxteis, calçados, fábricas de cerveja, etc), foram criadas por empresários e comerciantes, alguns pertencentes a corrente migratória, que chegaram no país no final do século XIX e vislumbraram um modo de enriquecimento rápido.

1930 / 1945 – A formação do Estado e a introdução do modelo ISI

Vargas - O Estado Novo surge em decorrência de um Golpe Militar liderado por Vargas em 1934. Neste contexto ocorre a descentralização da república, substituindo os governadores estaduais por interventores e concentrando no Governo central a maior parte do poder.

A crise mundial, que afetou fortemente a economia do café, foi um dos fatores que abriram espaço para oportunidades de investimentos internos, utilizando a capacidade ociosa das empresas nacionais. É neste cenário que o Governo Vargas, que já contava com o apoio dos industriais brasileiros, implanta um decreto proibindo as importações de maquinários, com o objetivo de fomentar o mercado interno. Observa-se que após este decreto, as importações tiveram uma redução significativa e parte da demanda que era satisfeita com importações, começou a ser sanada pela oferta interna.

A revolução de 1930 foi um ponto de inflexão para a economia brasileira, pois trouxe consigo ideias de renovação para a política econômica. O governo contava com o apoio de classes emergentes (trabalhadores, classe média e empresários da indústria nacional). Este apoio foi fundamental para que o Governo adotasse uma política em prol do desenvolvimento da indústria. A construção da siderúrgica de Volta Redonda, demonstra a motivação do Estado para com o crescimento industrial. Podemos observar que, apesar da falta de um plano bem estruturado para o desenvolvimento da indústria nacional e um cenário econômico externo turbulento, o Governo teve uma atitude positiva em relação à industrialização, que serviu de base política para dar continuidade ao processo nos Governos posteriores.

1946 / 1955 – Pós-guerra e o crescimento da indústria brasileira

Dutra – Identificou a inflação e o déficit orçamentário da união como um problema. As medidas adotadas sobre o câmbio e importações tinha como objetivo

principal a redução do déficit no balanço de pagamentos, o que realmente ocorreu. Observa-se que o crescimento da indústria foi um acontecimento indireto, reflexo das políticas adotadas. O setor privado foi fundamentalmente essencial nesse processo, pois se beneficiou da queda dos preços relativos, que permitiu a compra de insumos a um custo mais baixo e um aumento da produção interna.

Entretanto, há uma iniciativa de intervenção planejada por parte do Estado para o desenvolvimento econômico que foi o Plano Salte, uma tentativa de gestão dos gastos públicos destinados a saúde, alimentação, transporte e energia, que previa investimentos para os anos seguintes (1949 – 1953). O grande problema encontrado foi a inexistência de uma fonte de financiamento bem definidas que levou ao seu fracasso no Governo de Café Filho.

Vargas – Em seu governo foram delineados dois objetivos básicos: (1) estabilizar a economia, através de políticas creditícias e monetárias contracionistas, com a finalidade de diminuir a inflação e equilibrar a balança de pagamentos e (2) dar continuidade ao processo de industrialização do país.

A criação de empresas estatais, como por exemplo o BNDE, Petrobrás e Eletrobrás, enfatiza a intervenção do Estado em um movimento como indutor do desenvolvimento industrial por meio da ampliação da oferta de insumos industriais para a produção interna.

Café Filho – O Governo de Café Filho teve de enfrentar a crise cambial e implantou medidas de política monetárias contracionistas que geraram crises de liquidez no país. Teve, também, de recorrer à empréstimos para financiar o déficit público.

Destaca-se uma medida cambial adotada pelo Governo, a criação da Instrução 113 da Sumoc, que autorizava o Cacex (Carteira de Comércio Exterior), do Banco do Brasil, a emitir licenças para importação sem cobertura cambial para equipamentos e bens de produção. Deste modo, incentivava-se a entrada de capital estrangeiro no país, que se beneficiavam da importação de bens de capital com o objetivo de complementar a indústria já instalada.

1956 / 1961 – Plano de Metas

JK - Sem ter muita autonomia para fazer ajustes fiscais e monetários, a política econômica de JK, assim que assumiu o poder, foi conduzida essencialmente através de políticas cambiais.

Grande parte dos recursos que financiaram os investimentos nos setores chaves, foram provenientes do Governo, e pequena parte através de empréstimos e capital estrangeiro que se beneficiavam do modelo de subsídio a importação de bens de capital.

O mecanismo de financiamento se deu por meio da inflação, consequência da expansão monetária que os gastos do governo geravam e a ampliação do crédito, que possibilitava os investimentos no setor privado.

Com o objetivo de conter o processo inflacionário, foi proposto, ainda em seu governo, o PEM (Plano de Estabilização Monetária). Este plano visava a contenção da elevação dos preços e o crescimento do déficit das contas públicas. Apesar das orientações do FMI e Eximbank para adoção de políticas monetárias contracionistas – contenção do gasto público e crédito, reajustes salariais menores e reforma do sistema de taxas cambiais múltiplas -, muitas das vezes condicionadas para obtenção de empréstimos, o Governo preferiu o crescimento ao invés da estabilização da economia.

A atuação do Estado na transformação estrutural da economia brasileira foi notória e bem clara no período do Governo JK. Foi o Estado que conduziu um planejamento, através da implantação de metas para a ampliação da indústria e da infraestrutura nacional. As principais metas foram alcançadas e o projeto de desenvolvimento de JK foi atingindo com sucesso.

1962 / 1973 – Milagre econômico

Jânio Quadros e João Goulart – O novo governo se viu diante de uma herança na política macroeconômica não muito favorável. Assim que assumiu o Governo, Jânio implementou políticas ortodoxas de cunho totalmente contracionistas, visando essencialmente a estabilização da economia.

Com a renúncia de Jânio, Goulart assume o poder e junto com o novo Governo surge mais uma tentativa econômica de estabilização e crescimento da economia

caracterizado pelo Plano Trienal. Dentre os vários objetivos deste Plano, proposto por Celso Furtado, cabe ressaltar um dos objetivos que foi a retomada do crescimento do PIB com o desenvolvimento da indústria. Furtado propôs sua estratégia de desenvolvimento dando ênfase ao aprofundamento do processo de industrialização por substituição de importações como forma de enfrentar os pontos de estrangulamentos da economia. Esse aprofundamento da indústria seria realizado através da ampliação do mercado interno, da reforma agrária e de políticas focadas na distribuição de renda.

Os anos que sucederam o Governo JK, trouxeram consigo problemas estruturais no qual os Governos de Jânio e Goulart tiveram que enfrentar. Deste modo, o Estado focou, principalmente na contenção do processo inflacionário, inviabilizando assim medidas direcionadas ao crescimento da indústria no país. Podemos sugerir que o crescimento da produção industrial do período (1961 – 1964) foi reflexo das medidas adotadas pelo Governo anterior.

Castelo Branco – Após o Golpe Militar, o país ainda enfrentava os mesmos problemas econômicos, inflação e déficit no balanço de pagamentos. É neste cenário que o PAEG associado de reformas estruturais, aparece como uma medida do Estado para estabilização da economia. Apesar do PAEG ter como principal meta a redução da inflação, este também previa taxas reais de crescimento do PIB.

As reformas tributárias e bancárias foram medidas chaves adotadas pelo Estado para que a meta do PAEG fosse cumprida. Essas medidas aumentaram a receita do Governo, através da implantação de novos impostos e mudaram a estrutura bancária e financeira. Analisando este conjunto de medidas, podemos dizer que a reforma bancária foi, indiretamente, uma ação do Estado em favor do modelo ISI, pois tinha como objetivo criar um mecanismo de financiamento para sustentar o processo de continuidade de industrialização.

Costa e Silva – No começo de seu Governo, o General Costa e Silva manteve as políticas de estabilização do PAEG, porém em 1967 ocorreu uma reorientação das políticas econômicas. A política monetária, que antes era contracionista, se tornou expansionista e para que não houvesse a elevação da inflação, foi implantado um sistema de controle de preços.

Em 1968 foi lançado o PED (Plano Estratégico de Desenvolvimento) cujas prioridades refletiam as novas intenções do Governo em relação a retomada do crescimento. As medidas que o Estado adotou foram: fortalecer as empresas privadas

para facilitar os investimentos, solidificar a infraestrutura brasileira – esta medida ficaria a cargo do Governo - e a ampliação do mercado interno para a produção de bens duráveis.

Médici – A mesma reorientação foi mantida no Governo Médici. Colhendo os frutos do PED, a economia começou um novo ciclo de crescimento a partir de 1968, que se estendeu até 1973. Além das medidas econômicas, mantidas desde o Governo anterior, outros fatores exógenos tiveram seu papel como indutor do crescimento, como por exemplo: a capacidade ociosa na indústria, ampliação do crédito externo e o regime autoritário vigente que facilitava a adoção e implementação de políticas pelo Governo.

1974 / 1980 – II PND e esgotamento do modelo ISI

Geisel – O modelo adotado pelo novo Governo foi de um ajuste estrutural da economia. Este ajuste foi materializado através do II PND. Este novo plano de desenvolvimento do Governo, tinha como objetivo a maturação da indústria nacional para cobrir o GAP entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento. O governo viabilizou esses investimentos através do financiamento público e externo.

Apesar do forte incentivo por parte do Estado para o crescimento e solidificação da indústria nacional, havia também uma forte movimentação por parte dos empresários para a continuidade do crescimento. Portanto, observa-se, um ambiente conjuntural favorável ao desenvolvimento da indústria no País. Embora houvesse uma preocupação com o processo inflacionário, acabou predominando na condução das políticas adotadas pelo Estado o objetivo de tornar o Brasil um país mais desenvolvido, através de sua industrialização.

Figueiredo – Ao contrário do que fez o Governo anterior, a política adotada pelo novo Presidente foi de contração aos meios de pagamentos, crédito e subsídio aos investimentos. Tais medidas tinham como objetivo controlar a inflação e conter o déficit público, através do controle dos gastos públicos. Verifica-se no Governo Figueiredo um modelo de política recessiva, onde o papel do Estado foi atuar através de políticas restritivas para sanar problemas conjunturais da economia, prevendo a recuperação das contas públicas e a retomada do equilíbrio externo e fiscal. O “crescimento inercial” observado no período foi consequência dos investimentos viabilizados pelo II PND, que ainda estavam em andamento.

Figura 3 – QUADRO COMPARATIVO DE MEDIDAS E ESTRATÉGIAS ADOTADAS PELOS GOVERNOS FEDERAIS

18xx / 1929 – A economia do café	1930 / 1945 – A formação do Estado e a introdução do modelo ISI	1946 / 1955 – Pós-guerra e o crescimento da indústria brasileira
<p>• Medidas</p> <p>Estado Imperial - implementação de novas tarifas alfandegárias</p> <p>República Velha - Política monetária expansionista, política de tarifas alfandegárias</p> <p>• Estratégias ISI</p> <p>Estado Imperial - Modelo protecionista para incentivar pequenas indústrias de abastecimento do setor agroexportador</p> <p>República Velha - Tarifas alfandegárias e impostos protecionistas para produtos manufaturados nacionais</p>	<p>• Medidas</p> <p>Vargas - Controle cambial, controle de importações, políticas monetárias, fiscais e creditícias expansionistas</p> <p>• Estratégias ISI</p> <p>Vargas - Estado com o papel de indutor do desenvolvimento industrial, redução das importações</p>	<p>• Medidas</p> <p>Dutra - Controles cambiais e de importações, expansão do crédito, política monetária contracionista. No intervalo entre seus dois governos, a presidência de Dutra caracterizara-se, inicialmente, pela defesa do liberalismo cambial e alfandegário, e por uma menor intervenção do Estado na economia.</p> <p>Vargas - Criação da CMBEU, política monetária e creditícia contracionistas, implantação do sistema de taxas múltiplas de câmbio.</p> <p>Café Filho - política monetária contracionista.</p> <p>• Estratégias ISI</p> <p>Dutra - O controle de importações, através de licenças, visavam a importação de produtos essenciais para implantação interna de indústrias substitutivas de bens de consumo, sobretudo os duráveis, que ainda não eram produzidos no país.</p> <p>Vargas - Defesa da industrialização e ampliação da legislação trabalhista, estabilização da economia, volumosos gastos em obras públicas visando a adequação da infraestrutura do país para o crescimento industrial sustentado.</p>

Fonte: Elaboração própria

Figura 4 – QUADRO COMPARATIVO DE MEDIDAS E ESTRATÉGIAS ADOTADAS PELOS GOVERNOS FEDERAIS

1956 / 1961 – Plano de Metas	1962 / 1973 – Milagre econômico	1974 / 1980 – II PND e esgotamento do modelo ISI
<p>• Medidas</p> <p>JK - Continuidade dos controles cambiais e de importações, concessão de crédito através do BNDE e Banco do Brasil;</p> <p>• Estratégias ISI</p> <p>JK - Elaboração de um Plano de Metas para o crescimento e desenvolvimento da indústria Nacional, com um enfoque maior para o setor de infraestrutura básica (energia e transportes), que foi identificado como ponto de estrangulamento da economia</p>	<p>• Medidas</p> <p>Jânio Quadros - Desvalorização cambial e unificação do mercado de câmbio, corte nos gastos do governo, política monetária contracionista e redução de subsídios a importação</p> <p>João Goulart - Elaboração do Plano Trienal</p> <p>Castelo Branco - Implantação do PAEG, contenção do gasto público, política monetária contracionista, reforma tributária e financeira</p> <p>Costa e Silva - Política monetária expansionista, controle de preços, política de minidesvalorização cambial</p> <p>Médici - Política monetária expansionista, controle de preços, política de minidesvalorização cambial</p> <p>• Estratégias ISI</p> <p>Jânio Quadros - Estabilização da economia para conter a elevação de preços e o déficit na balança de pagamentos</p> <p>João Goulart - Estabilização da economia com crescimento econômico e aprofundamento do modelo ISI</p> <p>Castelo Branco - Estabilização e recuperação econômica</p> <p>Costa e Silva - Combate à inflação com reorientação para o crescimento econômico e industrial (especialmente para os bens duráveis)</p> <p>Médici - Combate à inflação com reorientação para o crescimento econômico e industrial (especialmente para os bens duráveis)</p>	<p>• Medidas</p> <p>Geisel - Implantação do II PND</p> <p>Figueiredo - Políticas monetárias e creditícias contracionistas, política cambial de maxidesvalorização</p> <p>• Estratégias ISI</p> <p>Geisel - Plano de investimento público e privado com o objetivo de sanar os pontos de estrangulamento da economia. Os setores chaves foram: infraestrutura, bens de produção (capital e insumos, energia e exportação tanto de bens primários, como também de manufaturados e semimanufaturados.</p> <p>Figueiredo - Estabilização da economia através do controle de gastos públicos para conter o déficit público e a inflação</p>

Fonte: Elaboração própria

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisou o processo de formação da indústria brasileira, tomando como ponto de partida as pequenas manufaturas implantadas simultaneamente ao modelo econômico agroexportador no final do século XIX e começo do século XX. Com o esgotamento deste modelo, é que se verifica o início do processo de Industrialização por substituição de importações, que num primeiro momento foi de uma forma não induzida e, posteriormente, evoluiu para um estágio de planejamento e orientação por parte do Estado. Por último, se fez uma análise comparativa do papel atuante do Estado como indutor, ou não, no processo de desenvolvimento da indústria Brasileira.

Apesar das medidas adotadas em todos os governos, nota-se uma forte dependência em relação ao mercado externo. O café ainda era o produto de maior participação das exportações, portanto qualquer oscilação no mercado internacional refletia um impacto na acumulação de reservas e por consequência nas importações. Se os preços do café aumentassem, as exportações cresceriam e assim geraria condições favoráveis à importação de insumos. Caso contrário, uma contração das exportações, como consequência da queda do preço do café no mercado internacional, reduziria o poder de importação do país. A grande dependência externa e deterioração dos termos de troca impactava no processo de crescimento da indústria, pois havia a necessidade de importar matérias-primas essenciais para a produção interna.

Os problemas estruturais do País como: Inflação, Déficit no BP, falta de políticas de planejamento coordenadas de longo prazo, mudanças constantes no cenário político, agravado pela dependência externa, sempre foram um entrave ao crescimento e desenvolvimento da indústria no país. O crescimento da indústria brasileira se deu através do endividamento: dependência de capital externo, principalmente de empréstimos, para poder investir na indústria nacional. O conjunto de inconstâncias observadas ao longo do tempo no processo de desenvolvimento industrial, gerou um crescimento assimétrico, onde muitas das vezes o processo de industrialização foi mais um fato “acidental” do que propriamente planejado.

Inflação e Déficits no balanço comercial foram problemas recorrentes, ocasionando um período de crescimento acompanhado de um período de recessão. É indiscutível o crescimento e desenvolvimento da indústria Brasileira entre os

períodos de 1930 a 1970. O país iniciou a década de 1980 como uma nação industrializada, porém trazendo consigo um conjunto de contradições econômicas e sociais.

O processo de industrialização não conseguiu fazer com que questões sociais evoluíssem e nota-se severas desigualdades, principalmente na distribuição de renda. “O bolo cresceu, mas a fatia de cada um ficou menor”. O Modelo ISI também não eliminou a dependência financeira e tecnológica, esta última, na forma de importação de bens de capital, máquinas e equipamentos. A falta de investimento em Educação demonstra a fragilidade dos Governos em gerar políticas internas para fomento da inovação e capacitação para a geração de mão-de-obra mais qualificada. Desta forma, apesar do país ter desenvolvido um parque industrial consolidado, não conseguiu superar a condição de um país subdesenvolvido e ainda se encontra na dependência dos países centrais.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Marcelo de Paiva. **A Ordem do Progresso: Cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- BARROS DE CASTRO, Antonio; SOUZA, Francisco E. P. de. **A economia brasileira em marcha forçada**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- BIOGRAFIA de Lucas Lopes. Disponível em <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/biografias/lucas_lopes>. Acesso em: 01 nov. 2017.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil 1930-1983**. São Paulo: ed. Brasiliense S.A. 1970.
- Delorme Prado, Luiz Carlos; Et al., **O Desenvolvimento Econômico e a Caixa Conferências**. Rio de Janeiro, 2011
- FAUSTO, Boris. **A Revolução de 1930: historiografia e história**. 16. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997
- FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 32 Ed. São Paulo. Companhia Editora Nacional, 2005.
- História do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/about/history>>. Acesso em: 30 set. 2017.
- História do EXIMBANK - Export-Import Bank. Disponível em <<https://www.buyusa.gov/brazil/financiamentoaimportacao/index.asp>>. Acesso em 01 nov. 2017.
- LACERDA, Antônio Corrêa de; Et al. **Economia Brasileira**. 5. Ed. São Paulo, 2014.
- LAFER, B. M. (Org). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970.
- LESSA, Carlos. **A estratégia de desenvolvimento 1974 – 1976 – Sonho e fracasso**. 2. Ed. Campinas: Unicamp, Instituto de Economia, 1998
- LESSA, Carlos. **Quinze anos de política econômica**. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- OLIVEIRA, Francisco de. **A economia brasileira: crítica à razão dualista**, 5. Ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1987.
- SERRA, José. **Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra**. In Revista de Economia Política, v. 2., Nº 6, abril-junho, 1982.

SINGER, Paul. **A crise do milagre**. 8. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

TAVARES, Maria Conceição. **Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil**. In Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. v. 1. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

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