

KARLA OGRYSKO

**O PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES NO BRASIL
NO PERÍODO DE 1930-1960**

**Monografia de Graduação apresentada
ao Curso de Ciências Econômicas do Setor de
Ciências Sociais Aplicadas da Universidade
Federal do Paraná.**

Prof. Orientador: 

**Prof. Francisco de Borja B. Magalhães Filho
Departamento de Economia, UFPR**

CURITIBA

2004

O PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES NO BRASIL NO
PERÍODO DE 1930-1960.

Por

KARLA OGRYSKO

Monografia aprovada como requisito para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Departamento de Economia, Universidade Federal do Paraná, pela comissão examinadora formada pelos seguintes professores:

ORIENTADOR:



Prof. Francisco de Borja B. Magalhães Filho

Departamento de Economia, UFPR



Prof. Denise Maria Maia

Departamento de Economia, UFPR



Prof. Igor Zanoni Constant Carneiro Leão

Departamento de Economia, UFPR

CURITIBA, 17 DE FEVEREIRO DE 2004

“Ainda que eu fale a língua dos homens e dos anjos, se não tiver amor, serei como o sino que ressoa ou como o prato que retine. Ainda que eu tenha o dom da profecia e saiba todos os mistérios e todo o conhecimento, e tenha uma fé capaz de mover montanhas, se não tiver amor, nada serei. Ainda que eu dê aos pobres tudo o que possuo e entregue o meu corpo para ser queimado, se não tiver amor, nada disso me valerá.”

1 Coríntios 13: 1-3.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por toda força que me deu nos momentos mais difíceis desta caminhada acadêmica.

Aos meus pais que sempre lutaram muito para que eu conseguisse alcançar meus objetivos, a começar pela conclusão deste curso superior.

Aos meus amigos que fizeram desta experiência da vida acadêmica uma das mais alegres e gratificantes da minha vida.

Aos mestres que nos ensinaram com a sabedoria de suas experiências e nos passaram com muita satisfação conhecimentos adquiridos com muita garra e esforço, a fim de contribuírem de forma fundamental para o nosso crescimento humano e profissional.

Enfim, agradeço a todas as pessoas que de alguma maneira fizeram parte da minha vida nestes anos acadêmicos. Cada uma com sua importância, que com certeza contribuiu para que eu me tornasse cada dia melhor.

SUMÁRIO

RESUMO	2
INTRODUÇÃO	3
1 A SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES COMO MODELO DE INDUSTRIALIZAÇÃO: UMA VISÃO CEPALINA	5
1.1 O ESTRANGULAMENTO EXTERNO COMO VARIÁVEL PROPULSORA DO PSI.....	5
2 A EXPANSÃO CAPITALISTA E AS ORIGENS DA FORMAÇÃO INDUSTRIAL NO BRASIL (1800-1929)	8
2.1 O NASCIMENTO DA INDÚSTRIA.....	8
2.2 O CAFÉ E A CRISE DE 1929	10
3 A CRISE DOS ANOS DE 1930 COMO IMPULSO PARA O PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES	14
4 O PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES 1930-1960	19
4.1 O PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES DURANTE O ESTADO NOVO E A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL.....	21
4.2 O GOVERNO DUTRA (1946-1951).....	25
4.3 O SEGUNDO GOVERNO VARGAS E O NACIONALISMO (1951-1954).....	27
4.4 O GOVERNO KUBITSCHKE (1956-1961) E O PLANO DE METAS.....	30
4.5 A ETAPA EXPANSIVA DO PLANO DE METAS (1956-1961).....	30
CONCLUSÃO	32
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	34

RESUMO

A presente monografia discorre sobre o processo de industrialização brasileira via substituição de importações no período de 1930-1960. Para desenvolver este trabalho, parte-se inicialmente de teorias voltadas a este assunto, como a teoria dos países centrais e periféricos dos cepalinos, a qual é bastante citada no decorrer do trabalho. Neste contexto, apresentam-se também as políticas que foram utilizadas pelos governantes brasileiros neste período, a fim de direcionar a economia brasileira para este processo de industrialização. Assim, o trabalho mostra toda esta trajetória, destacando momentos importantes da história econômica brasileira no contexto da industrialização via substituição de importações.

INTRODUÇÃO

A crise dos anos 30 foi um momento de ruptura no desenvolvimento econômico brasileiro; a fragilização do modelo agrário-exportador trouxe à tona a consciência sobre a necessidade da industrialização como forma de superar os constrangimentos externos e o subdesenvolvimento. Não foi o início da industrialização brasileira, mas o momento em que esta passou a ser meta prioritária da política econômica.

A forma assumida pela industrialização neste período de 1930 à 1960 foi o chamado Processo de Substituição de Importações. Devido ao estrangulamento externo, gerado pela crise internacional decorrente da quebra da Bolsa de Nova York, houve a necessidade de produzir internamente o que antes era importado, defendendo-se dessa forma o nível de atividade econômica. A industrialização feita a partir deste processo de Substituição de Importações é uma industrialização voltada para dentro, isto é, que visa atender ao mercado interno.

Desde então, a sociedade brasileira passou a se configurar diferentemente com relação ao mercado interno e externo. Muitas mudanças foram percebidas na estrutura social e econômica do Brasil, e a sua participação no contexto do comércio mundial passou a ser de uma importância crescente à medida que sua estrutura industrial se tornava mais complexa e eficiente.

Este trabalho tem como objetivo mostrar como se deu todo este processo na história do Brasil. Detalhar como os acontecimentos da época e anterior a ela foram decisivos e importantes para que o país, enfim, direcionasse a sua economia para a indústria e se tornasse assim mais independente do mercado externo. Como as especificidades internas colaboraram para que o processo de industrialização ganhasse força para se consolidar; como as políticas adotadas pelos governos influenciaram a economia brasileira a se desenvolver voltada para dentro; como as crises e as guerras externas determinaram este acontecimento econômico para o Brasil e a importância da tese cepalina e sua correlação com os fatos econômicos brasileiros, serão os principais fatores a serem tratados no trabalho a seguir.

Dessa forma, o trabalho prescreverá o caminho da industrialização brasileira, que teve como principal meio de transição, o Processo de Substituição de Importações.

1 A Substituição de Importações como Modelo de Industrialização: Uma visão Cepalina

1.1 O Estrangulamento Externo como variável Propulsora do PSI

O estudo da Industrialização por Substituição de Importações como um processo, caracteriza-se por ser um fenômeno histórico bem determinado, ocorrido no tempo e no espaço, sujeito a avanços, recuo e crises, circundando por motivações políticas e decisões humanas, governamentais ou de mercado.

A análise da substituição de importações como modelo não explica de maneira mais completa por que e de que forma o Brasil se industrializou ao longo do século XX, mas ajuda a entender determinados acontecimentos essenciais para sua compreensão, quando vêm à tona as particularidades de cada país, a correlação das forças políticas pró e contra a industrialização, o tipo de economia agrária do qual partiu, a extensão do mercado interno, a condição da mão-de-obra, etc.

Os economistas cepalinos, como Raúl Prébisch, Maria da Conceição Tavares, Celso Furtado, entre outros, realizaram diversos estudos sobre o PSI como modelo de industrialização.

A Teoria dos Choques Adversos era o ponto chave destas análises. Para os economistas cepalinos em geral, o processo de substituição de importações nos países latino-americanos surge como reação ao estrangulamento externo. As crises da agroexportação, atingindo diretamente a balança comercial, mostravam as contradições de uma economia que, embora voltada para fora, não conseguia gerar divisas para manter suas importações e pagar sua dívida externa. As dificuldades da balança comercial resultavam da estrutura das exportações, que eram centradas em um ou dois produtos primários gerados de maneira extensiva, com baixa produtividade, em grandes propriedades, o que explicava o baixo dinamismo das exportações e as dificuldades no balanço de pagamentos.

Para explicar o fato dos países latino-americanos sofrerem com os problemas da balança comercial, mesmo voltadas para fora, é preciso que se entenda que, para os cepalinos, a economia mundial se dividia em dois grandes blocos: os países centrais, industrializados e desenvolvidos, com grande tecnologia, e os países periféricos, atrasados e subdesenvolvidos.

As diferenças observadas entre estes blocos com relação à exportação e à importação, mostram por que os países periféricos ocupavam um lugar subordinado na divisão internacional do trabalho.

Assim como os países periféricos, os países centrais também são exportadores e as exportações são importantes, mas não determinam o nível de renda e de emprego quase exclusivamente como nas economias periféricas. Tanto os investimentos públicos, como os privados são de grande importância e caminham lado a lado com as exportações para explicar o crescimento econômico. O que de fato ocorre é que os países centrais dispõem de inovação tecnológica que determina altos ganhos de produtividade, e esse dinamismo reflete na sua liderança econômica mundial favorecendo sua produção interna e suas exportações.

Já nos países periféricos, as exportações centradas em um ou dois produtos primários configuram dois setores, um exportador e outro de subsistência, um voltado para fora e outro para dentro, com ou sem nenhuma interação.

Com relação às importações, enquanto os países centrais importam produtos primários e matérias primas, os países periféricos buscam bens de consumo industriais, bens de capital e bens intermediários. Segundo os cepalinos isso caracteriza uma deterioração dos termos de intercâmbio: o comércio internacional prejudicava os países especializados na exportação de produtos primários nas relações de troca com os países industriais, pois os preços relativos dos produtos primários não só caíam mais que os da indústria nas crises, como havia uma tendência a longo prazo ao barateamento relativo deles.

Percebe-se claramente que o modelo agroexportador adotado nos países latino-americanos trazia como consequência o subdesenvolvimento dessas economias periféricas. Nos momentos de crise, havia uma nítida mudança de estruturas que

favorecia a produção interna do que era importado dando início ao processo de substituição de importação. Isso mostrava que o estrangulamento externo era o principal fator desencadeador desse processo.

Para Prébisch, "Com efeito, se um país em desenvolvimento, graças à expansão dos seus mercados exteriores, consegue dar às suas exportações um ritmo semelhante aos da sua procura de importações, terá corrigido as disparidades do seu intercâmbio, e não necessitará com a política substitutiva de importações".¹

Embora o estrangulamento externo seja considerado um incentivo e a razão da substituição de importação, pode transformar-se em seu limite, sendo barreira ao crescimento industrial se atingir uma magnitude tal que impeça manter o fluxo mínimo de importações necessárias ao processo produtivo industrial.

O Processo de Substituição de Importações pode ser considerado também como responsável por ampliar e diversificar a capacidade produtiva industrial, pois desloca o centro dinâmico da economia antes voltado ao setor externo, para o setor voltado ao mercado interno. Segundo Maria da Conceição Tavares, trata-se de um modelo fechado - desenvolvendo-se dentro dos estados nacionais fechados - e também parcial, pois a base exportadora continua sem dinamismo, e as mudanças na economia urbana e industrial mantêm a estrutura agrária sem desenvolver-se, aumentando as diferenças entre o setor rural e o urbano.

De acordo com Furtado, "A nova divisão internacional do trabalho que surge após a Segunda Guerra Mundial, enterrará de vez a antiga dicotomia entre países periféricos agrários e países centrais industriais, já que alguns países latino-americanos passarão então a conviver com o acelerado crescimento industrial, sem, todavia, romper com o subdesenvolvimento. Esse subdesenvolvimento industrializado, na expressão de alguns autores, tem no Brasil o caso mais típico, onde a industrialização avançou sem reverter na mesma intensidade vários indicadores sociais, antes

¹ PRÉBISCH, Raúl. Dinâmica do desenvolvimento latino-americano. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964. p. 93.

aprofundando a concentração de renda e trazendo consigo novas relações de dependência, principalmente financeiras e tecnológicas”.²

2 A Expansão Capitalista e as Origens da Formação Industrial no Brasil (1800-1929)

2.1 O nascimento da indústria

Os anos de 1800 caracterizaram a indústria brasileira como artesanal e voltada ao setor primário. A abertura dos portos que se deu no início do século XIX com a chegada da Família Real no Brasil abriu o mercado aos produtos manufaturados estrangeiros que concorriam de maneira igual com os produtos internos em termos de preços e se destacavam por terem melhor qualidade. Segundo Caio Prado Júnior, “... permitiu-se que as mercadorias estrangeiras viessem concorrer no mercado brasileiro em igualdade de condições com a produção interna, graças a tarifas alfandegárias muito baixas (15 por cento ad valorem), que se mantiveram até 1844. As débeis manufaturas brasileiras, já tão embaraçadas pelas precárias condições econômicas e sociais do país, sofrem com isto um golpe de morte. Diante da concorrência dos produtos da indústria européia, de qualidade superior, muito mais variados e de baixo custo, elas não somente se tornavam incapazes de progredir, mas praticamente se paralisam”. E foi o que realmente aconteceu. Durante boa parte do século XIX, a modesta indústria brasileira teve dificuldades para se aprimorar e acompanhar o desenvolvimento industrial pelo qual passavam grande parte dos países da Europa e os EUA, tornando-se nesta época apenas um grande e interessante mercado consumidor em desenvolvimento para os produtos manufaturados da Revolução Industrial, que

² Formação Econômica do Brasil / organizadores: José Marcio rego, Rosa Maria Marques.- São Paulo: Saraiva, 2003. p. 261-262.

ocorria com êxito nos países europeus e que ainda demoraria mais de um século para chegar ao Brasil.

Além destes problemas citados no parágrafo anterior, existiam aqueles relacionados à insuficiência de certas matérias-primas indispensáveis ao estabelecimento eficaz da indústria (como o carvão de pedra, por exemplo, e o difícil acesso às principais reservas de ferro); o mercado interno consumidor também se refletia em uma barreira para a instalação da indústria manufatureira no Brasil, pelo fato desta se caracterizar pela produção em larga escala. A dimensão demográfica que separava os vários centros dos mercados consumidores aliado à falta de condições econômicas e de transportes dificultava a instalação de indústrias manufatureiras no país com o propósito de atender em larga escala.

Embora apresentasse fatores desfavoráveis ao surgimento da indústria manufatureira, ao longo do século XIX o país passou a enfrentar problemas que foram decisivos para que se desse início a um processo de alavancagem do setor industrial. Os recursos provenientes das exportações não estavam sendo suficientes para conter os gastos necessários para suprir a demanda interna por produtos importados manufaturados. A queda constante do valor da moeda nacional refletia-se no constante déficit do balanço de pagamentos, e o encarecimento dos produtos importados tornava cada vez mais importante o estímulo à produção nacional.

Outro fator importante será a questão das tarifas alfandegárias, que a partir de 1844, elevam-se progressivamente beneficiando os produtos nacionais.

A produção de algodão, matéria-prima de grande importância, dará início à indústria têxtil, que representará parte substancial da maquinofatura do país.

Ainda outro fator de destaque para a progressão da indústria nascente, será o baixo custo da mão-de-obra e sua grande disponibilidade.

Esta fase de progresso industrial se prolongará na República, correspondendo à febre de iniciativas dos primeiros anos do novo regime. O declínio constante do câmbio e o aumento sucessivo das tarifas alfandegárias reforçarão a prosperidade da indústria.

No início do século XX a situação da indústria era de um crescimento considerado constante, contando com algumas oscilações que alteravam muito pouco sua rota de desenvolvimento.

Enfim, na segunda década do século XX, a Grande Guerra de 1914-1918 acelera o desenvolvimento da indústria ao interromper o fluxo de importações de origem industrial. Inúmeros estabelecimentos foram criados e o valor da produção industrial, no período de 1914-1919, cresceu em termos reais, 150%. Entre os países que estavam envolvidos no conflito, encontravam-se alguns dos principais fornecedores de manufaturas para o Brasil. Ao longo deste período e posterior a ele, a importação brasileira de manufaturas declina muito e algumas vezes chega a ser nulo. A grande queda do câmbio reduz significativamente a concorrência estrangeira, e surge neste contexto uma grande oportunidade para a nascente indústria brasileira. De acordo com dados extraídos do livro de Caio Prado Júnior, “No primeiro grande censo posterior à Primeira Guerra, realizado em 1920, os estabelecimentos industriais arrolados somarão 13.336, com 1.815.156 contos de capital e 275.512 operários. Destes estabelecimentos, 5.936 tinham sido fundados no quinquênio 1915-1919, o que revela claramente a influência da guerra”.³

Observe os dados da tabela abaixo:

Tabela 1. Indústrias no Brasil 1907-1920.

Ano	Nº Empresas	Capital	Produção	Força Motriz	Nº Operários
1907	3.258	653.555	731.292	109.284	149.018
1920	13.336	1.815.156	2.959.176	310.424	275.512

Fonte: SILVA, Sérgio. Expansão Cafeeira e origens da indústria no Brasil. 6º ed. Editora Alfa-Ômega: São Paulo, 1985. p. 78

2.2 O café e a crise de 1929

³ PRADO JÚNIOR, Caio. História Econômica do Brasil. Círculo do Livro. Editora Brasiliense: São Paulo.

Paralelamente e diferentemente ao desenvolvimento lento da indústria, que se iniciou a partir da segunda metade do século XIX, a agricultura, que sempre fora a principal atividade econômica do Brasil, experimentava uma nova etapa de progresso e dinamismo com o cultivo de café. O setor cafeeiro expandia-se consideravelmente, tornando-se o principal produto que movimentava a economia e gerava renda ao país. A mão-de-obra extremamente barata, as condições climáticas e de solo perfeitas a este cultivo, os problemas enfrentados pelos concorrentes externos e o alto preço do café estimulavam cada vez mais a sua produção. Como praticamente todo capital proveniente da exportação e do consumo interno era invertido em expansão dos cafezais, logo começariam a surgir as primeiras crises de superprodução. O café era um cultivo que trazia altos lucros e não se verificava na época outro cultivo primário que trouxesse as mesmas vantagens econômicas. Neste contexto, quase todos os produtores rurais brasileiros abandonaram outros cultivos agrícolas e a pecuária e passaram a trabalhar com o cultivo do café, tornando a oferta do produto muito grande. Porém, no cenário internacional, os EUA, que eram o principal consumidor do café brasileiro, tiveram, em 1893, uma crise prolongada, que afetou diretamente a demanda do produto, o que ocasionou lentamente a queda do preço da saca exportada. Em 1897, uma nova crise externa baixa ainda mais o preço do café. Para que se mantivesse o equilíbrio entre a oferta e a demanda do produto e com isso não se desvalorizasse o preço do café e assim o setor pudesse manter a sua lucratividade que movimentava a economia, o mecanismo adotado pelo governo para enfrentar as crises do setor externo naquele momento foi a desvalorização da moeda, que em 1899 já não surtia mais efeitos para enfrentar outras crises externas que diminuíssem a demanda do produto.

Enquanto a produção permanecia crescendo em grande escala, os problemas de demanda agravavam-se. Como foi citado anteriormente, o consumo do café era em grande escala externo e, portanto, as crises internacionais refletiam-se em contração da exportação brasileira do produto. Com isso, formavam-se gigantes estoques de café - uma vez que o consumo interno representava apenas uma

insignificante fração do consumo total do café - que forçavam os preços para baixo e provocavam a queda permanente da renda para os produtores e o país.

Em 1906, a solução encontrada pelo governo para conseguir manter o preço do café a um nível que garantisse a lucratividade do setor resultou no Convênio de Taubaté, que ocorreu em fevereiro de 1906 e consistia nas seguintes resoluções:

- a) Para estabelecer o equilíbrio entre oferta e demanda de café, o governo interviria no mercado para comprar os excedentes;
- b) O financiamento dessas compras se faria com empréstimos estrangeiros;
- c) O serviço desses empréstimos seria coberto com um novo imposto cobrado em ouro sobre cada saca de café exportada;
- d) O governo deveria desencorajar a expansão da produção;

Assim, a defesa dos preços do café proporcionava à sua cultura uma situação privilegiada entre os produtos primários que entravam no comércio internacional, mas transferia para frente um problema que se tornaria cada vez mais grave.

Segundo Celso Furtado, "... por mais concebida que tivesse sido a política de defesa do café, a longo prazo ela surtiria efeitos negativos. Esses efeitos teriam sido certamente menores se a referida política houvesse obedecido a princípios mais amplos. Não resta dúvida, porém, de que, na forma como ele foi seguida, ela precipitou e aprofundou a crise da economia cafeeira no Brasil".⁴

Aparentemente a situação da lavoura era próspera: os altos preços do café prometiam larga margem de lucros, mas efetivamente não se vendia e exportava senão uma parte da produção. Como foi à base de preços altos que se haviam contraído as dívidas, era preciso mantê-los, o que se tornaria cada vez mais difícil, exigindo novas retenções que aumentavam ano a ano, e conseqüentemente novas dívidas para o financiamento de uma produção que não se vendia.

⁴ FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil, 23º ed., cap.XXX, pg. 183.

Tabela 2. A Expansão da Produção de café em São Paulo.

Ano	Participação no Total Nacional	Cafeeiros em produção em São Paulo
1870	16%	-
1875	25%	-
1880	-	106
1885	40%	-
1888	-	211
1900	60%	-
1901	-	526
1911	-	697
1921	-	844

Fonte: Dados principais de SIMONSEN e PRADO JR. Apud CANO, Wilson, Raízes..., p. 53-4.

Finalmente, a crise de outubro de 1929 abala significativamente a situação do café. De imediato, os preços caem 30 %, e a queda será ainda mais acentuada. O crédito externo para se financiar o café retido estanca-se e o pagamento das dívidas contraídas se faz necessário. Porém, os novos preços do café são insuficientes para cobrir os débitos contraídos pelos produtores. Inicia-se uma crise geral do sistema econômico brasileiro.

Chegada a crise dos anos de 1920, o setor agroexportador brasileiro mostrou enfim sua fragilidade. O crescimento econômico ficava atrelado ao comportamento da demanda externa por produtos primários e qualquer alteração do mercado externo modificava o comportamento interno da economia.

Com a profundidade do desequilíbrio externo verificado com a crise de 1929, tornou-se necessário para o governo brasileiro a adoção de medidas com a finalidade de proteger mercado interno contra os efeitos de crises no mercado internacional.

O setor industrial brasileiro ainda era pouco desenvolvido para suprir as necessidades internas, o que tornava o país dependente das importações para, além de suprir algumas necessidades de alimentos e matérias-primas, cobrir faixas inteiras

de bens de consumo terminados e praticamente o total de bens de capital necessários ao processo de investimento induzido pelo crescimento exógeno da renda.

Era, portanto, chegada a hora de iniciar um processo de substituição de importações com o objetivo de tornar a economia menos dependente do setor externo e torná-la capaz de se desenvolver no âmbito interno e externo.

O gráfico abaixo mostra a evolução do número de empresas em São Paulo e na capital do país, desde o início do século XX até o final dos anos de 1920, quando ocorre a grande crise mundial de 1929.

Tabela 3. Indústrias no Distrito Federal e em São Paulo. 1907, 1920 e 1929.

Distrito Federal				
Ano	Nº Empresas	Capital	Força Motriz	Nº Operários
1907	662	167.120	22.279	34.850
1920	1542	441.669	69.703	56.517
1929	1937	641.661	(...)	93.525

São Paulo				
Ano	Nº Empresas	Capital	Força Motriz	Nº Operários
1907	326	127.702	18.301	24.186
1920	4.145	537.817	94.099	83.998
1929	6.923	1.101.824	(...)	148.376

Fonte: SILVA, Sérgio. Expansão Cafeeira e origens da indústria no Brasil. 6º ed. Editora Alfa-Ômega: São Paulo, 1985. p. 78

(...) Dados não divulgados para o período.

3 A Crise dos anos de 1930 como impulso para o Processo de Substituição de Importações

Um dos traços mais marcantes da economia brasileira a partir de 1930 é a expressiva expansão do seu setor industrial. Este principalmente após 1933, começou a liderar as taxas de crescimento da renda e do emprego, ao mesmo tempo em que as

culturas de exportação sofriam os revezes da crise internacional. A crise da agroexportação criava condições para que a economia se direcionasse preponderantemente ao mercado interno, o que contou com a política econômica governamental a seu favor. Iniciou-se assim, um período de aproximadamente cinco décadas, que duraria até o final da década de 1970, com a conclusão dos investimentos do II PND, do Governo Geisel, que é conhecido como Processo de Substituição de Importações (PSI).

Embora a origem da indústria brasileira remonte às últimas décadas do século XIX, como citado anteriormente, tendo continuidade durante a República Velha, foi na década de 1930 que o crescimento industrial ganhou impulso e passou por certa diversificação, iniciando efetivamente o Processo de Substituição de Importações (PSI). Convém salientar, portanto, que se entende por substituição de importações simplesmente o fato de o país começar a produzir internamente o que antes importava, o que ocorrera no Brasil com certa expressão na República Velha. O que usualmente se denomina PSI, todavia, significa mais que isso: que a liderança do crescimento econômico repouse no setor industrial, que este seja responsável pela dinâmica da economia, ou seja, que crescentemente seja responsável pela determinação dos níveis de renda e de emprego. Assim, se na República Velha o setor industrial cresceu motivado pelo crescimento e pela diversificação do setor exportador, a partir de meados da década de 1930, a economia retomou o crescimento do produto a despeito da crise do setor exportador, sob a liderança dos setores voltados ao mercado interno.

A tese segundo a qual a industrialização dos países latino-americanos vincula-se às crises da agroexportação é atribuída aos economistas da CEPAL, principalmente a Celso Furtado e Raúl Prébisch, e é vulgarmente conhecida como teoria dos choques adversos. Esta, em sua versão mais simplificada, argumenta que as crises das atividades exportadoras criavam condições para que a economia se voltasse ao mercado interno, sob a liderança do setor industrial, por várias razões:

a) a crise incide diretamente sobre o balanço de pagamentos, encarecendo as importações e diminuindo a demanda de exportações, deteriorando os preços dos bens exportáveis no mercado internacional e dificultando o acesso a capitais e

empréstimos para financiar os déficits em conta corrente. Esse contexto leva os governos normalmente a recorrerem a desvalorizações da moeda nacional, o que contribui para encarecer as importações, criando um mercado interno para a indústria nacional, ou seja, propiciando uma mudança de preços relativos favoráveis à produção doméstica;

b) a crise, ensejando a contração da arrecadação de impostos, leva os governos a adotarem políticas monetárias expansivas para cobrir déficits orçamentários. A dificuldade de contrair gastos no mesmo montante da queda de impostos efetiva-se mesmo por razões políticas, já que as crises são normalmente acompanhadas pelo descontentamento e aumento das pressões de diversos segmentos sociais, inclusive pro crédito, por parte dos setores empresariais mais afetados. A política monetária expansiva contribui para baixar as taxas de juros, favorecendo os setores voltados ao mercado interno, e incentivando o investimento e a ampliação da produção doméstica; e;

c) a crise, ao estreitar a arrecadação de impostos e simultaneamente ocasionar déficits na balança comercial, cria condições para que os governos aumentem as tarifas sobre os importados, contribuindo em decorrência, para alterar os preços relativos em favor da produção nacional.

Evidencia-se, portanto, que a crise da agroexportação induz ao crescimento industrial por forçar o governo a adotar políticas voltadas a resolver problemas em seu próprio âmbito, como os déficits públicos e o balanço de pagamentos. Para tanto, atua em variáveis básicas, como as taxas de câmbio, de juros e de impostos, contribuindo para incentivar a industrialização.

No caso brasileiro, algumas peculiaridades ajudam a reforçar essa associação mercado / estado para dar novo direcionamento à economia, dentre as quais destacam-se:

a) do lado do mercado, cabe salientar não só o crescimento, mas também a razoável diversificação industrial ocorrida na República Velha, mesmo sem uma política governamental deliberadamente voltada a este objetivo, ao mesmo tempo em que a economia cafeeira já manifestava tendência a crises cada vez mais freqüentes e

duradouras. Tratava-se de uma crise estrutural, de longo prazo, pois desde o início do século XX essa cultura precisava de medidas intervencionistas para garantir a lucratividade do setor, como por exemplo, o Convênio de Taubaté, de 1906, que consagrava o intervencionismo no mercado do café, as caixas de conversão e estabilização, sem contar as desvalorizações cambiais decorrentes. As baixas elasticidade-preço e elasticidade-renda do café, associadas à expansão desenfreada da oferta, criavam uma situação insustentável no longo prazo. Nas palavras clássicas de Furtado, “ao se prevalecerem dessa situação semimonopolística para defenderem os preços, estavam ele destruindo as bases em que assentará o seu privilégio”;

b) já, do lado do governo, é preciso destacar que no Brasil, durante a República Velha, consagrara-se à fórmula do *federalismo fiscal*. Esta, associada a um presidencialismo que repousava em grande parte no controle do voto pelos governadores dos Estados, significava, em matéria de tributação, que os impostos de importação ficavam a cargo dos estados, enquanto cabia ao governo federal os impostos sobre importação. Isso foi praticamente uma exigência paulista por ocasião da proclamação da República e resultava num alto grau de autonomia às oligarquias mais fortes frente ao governo federal, ao mesmo tempo em que, atrelando as receitas deste ao desempenho das importações, atrelava-as indiretamente ao próprio desempenho do setor exportador.

Dessa forma, a crise no balanço de pagamentos tornava-se ao mesmo tempo, uma crise nas finanças públicas. A desvalorização cambial, a expansão monetária e as tarifas alfandegárias eram respostas ao governo federal à deterioração de suas finanças, o que induz a crer que, pela teoria dos choques adversos, a industrialização não se constituía propriamente em uma opção, ou fruto de uma consciência política explícita de um grupo dirigente vinculado aos interesses industriais, mas da decorrência não planejada da forma com que as crises eram enfrentadas. As crises da agroexportação já se verificavam antes de 1930; mas foi justamente a desencadeada nesta década, por sua magnitude e profundidade, a crise capaz de redirecionar definitivamente a economia.

Segundo Prébisch, “A grande depressão mundial marca definitivamente o fim desta forma de desenvolvimento(...). Ante a impossibilidade de manter o ritmo anterior de crescimento das exportações tradicionais, ou de o acelerar, impõe-se então a substituição de importações -principalmente das indústrias – para contrabalançar essas disparidades, e inicia-se assim o desenvolvimento para dentro dos países latino-americanos.”⁵ Para Celso Furtado, ao comprar o excesso de café decorrente da crise, o governo agiu de forma que os preços do produto se sustentassem, não permitindo que caíssem tanto quanto cairiam caso não houvesse essa intervenção. Assim, o governo teria optado por uma política de expansão creditícia para fazer frente à crise, em vez de implementar um programa de austeridade nos moldes ortodoxos. Como conseqüência, fazia uma política de cunho keynesiano de sustentação de demanda agregada e do emprego, não só na cultura cafeeira, mas pelo efeito multiplicador, em todo complexo econômico que crescera em sua volta.

Para implementar essa política expansiva em contexto de crise, o governo não podia contar com créditos externos. Daí resultava uma conseqüência indesejada, já que a expansão de crédito, ao manter relativamente o nível de renda nominal, mantinha o nível de importações enquanto as exportações passavam por forte contração. Assim, a política expansiva acabava por amenizar o estrangulamento externo, forçando a desvalorização do mil-réis, alterando os preços relativos entre os bens importados e os da produção doméstica. Criava-se, portanto, uma situação praticamente nova na economia brasileira com o rompimento da Antiga Divisão Internacional do Trabalho, que reservaria aos países periféricos o papel de fornecedores de alimentos e matérias-primas agrícolas aos países centrais.

⁵PRÉBISCH, Raúl. Dinâmica do desenvolvimento latino-americano. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964. p. 86.

4 O Processo de Substituição de Importações 1930-1960

A depressão mundial dos anos de 1930 e o período entre guerras atuaram como fator relevante para a industrialização nacional. O fluxo do comércio internacional limitou-se propiciando a deterioração dos termos de troca, em virtude de restringir tanto o mercado exportador brasileiro, contraindo os preços do café, como ampliando os preços dos produtos importados, em virtude da diminuição da produção nos países industrializados.

Quando Getúlio Vargas tomou posse como Chefe do Governo Provisório, em Novembro de 1930, o Brasil se encontrava mergulhado, há mais de um ano, em uma profunda crise econômica. O principal produto de exportação da economia brasileira, o café, enfrentava problemas. Em 1931-1932, as exportações caíram quase à metade, e as importações baixaram para um terço do valor verificado em 1928. A capacidade de importar caiu cerca de 40%.

Uma das principais providências adotadas pelo governo Vargas diante do quadro desfavorável do Balanço de Pagamentos, foi a adoção de uma política cambial liberal, que acabou por não surtir os efeitos esperados, fazendo com que se reintroduzisse o monopólio cambial ao Banco do Brasil. A escassez de divisas decorrentes da crise fez com que o governo estabelecesse critérios de prioridades cambiais no mercado de divisas, dando preferência a compras oficiais, pagamento do serviço da dívida pública e importações oficiais, além de decretar moratórias de dívidas em moeda estrangeira. Promoveu a desvalorização do mil-réis, que perdeu mais de 50% do seu valor frente ao dólar, somente entre 1930-1931.

Segundo José Márcio Rego e Rosa Maria Marques, no livro *Formação Econômica do Brasil*, "A política do governo de proceder desvalorizações cambiais, ao mesmo tempo em que tributava as exportações e tentava impedir o aumento da produção de café, afastava-se da tradicional prática da República Velha, de não sinalizar aos cafeicultores que sua atividade era problemática a longo prazo. Ao contrário, conseguia simultaneamente segurar em parte os preços sem estimular a

oferta, ao mesmo tempo que colaborava para que o café perdesse peso na pauta de exportações e que esta se diversificasse”.⁶

Em 1931, o governo concluiu que o principal problema do Brasil, naquele momento era a monocultura de exportação, e que a diversificação da pauta de exportações se traduziria em melhoras nos saldos comerciais e favoreceria a importação de bens de capital para a ampliação da indústria nacional.

De fato, no período de 1934-1939 o café alcançou 47,8% do valor das exportações, em contraste com 72,5% do período de 1924-1929, enquanto o algodão crescia de 1,9% para 17,6%, de um para outro.

A crise dos anos 30 arruinou de vez o modelo agrário-exportador brasileiro e gradualmente a recuperação foi redirecionando-se para o mercado interno. Os economistas do governo e o próprio Getúlio Vargas reconheciam que o país era muito dependente das importações e, portanto, muito vulnerável às oscilações externas como se pode observar a partir da crise de 1929, o que comprovava ainda mais a necessidade de se estabelecer um processo de substituição de importações no país. O Brasil já contava com uma capacidade industrial razoável, que se fortaleceu a partir de então com as políticas adotadas pelo governo Vargas de fortalecimento do setor industrial nacional.

A existência de um amplo mercado doméstico; a política econômica de proteção à indústria nacional; a forte presença do investimento público, tanto na produção de insumos necessários ao processo industrial como na infra-estrutura de apoio à formação do parque industrial (transporte, energia elétrica); a abertura ao capital externo e as políticas de fomento ao investimento privado industrial são exemplos de mecanismos políticos adotados na época para a alavancagem do setor industrial nacional.

A partir de 1933, a economia brasileira começa a sentir os efeitos da recuperação. Vale lembrar que esta recuperação da economia brasileira se dá antes da recuperação norte-americana. O setor industrial é o grande responsável por esta recuperação. De 1933-1939, o setor industrial cresceu cerca de cinco vezes mais do

⁶ Formação Econômica do Brasil / organizadores: José Márcio Rego, Rosa Maria Marques. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 270.

que o setor agrícola no período de 1933-1937: 11,2% da indústria contra 2% da agricultura.

O setor industrial crescia remodelando a economia brasileira. A produção de bens de consumo não duráveis representava uma média de 75% do valor agregado industrial. Porém estes valores não significam que o crescimento industrial estivesse restringido apenas a estes setores. “A produção física de ferro gusa aumentava 240%, a de aço em lingotes 123% e a de laminados 142%”.⁷ Em 1935, um acordo assinado entre o Brasil e os EUA, estabelecia vantagens a alguns produtos de exportação brasileiros (café, borracha, cacau) na compra de certos artigos industriais norte-americanos como máquinas e equipamentos para o setor industrial. Esse tratado foi benéfico para o Brasil, pois assim o Brasil garantia não somente mercado para os seus produtos numa época de recessão, como também adquiria bens de capital e insumos básicos para a industrialização a preços mais acessíveis.

4.1 O Processo de Substituição de Importações durante o Estado Novo e a Segunda Guerra Mundial

Com o apoio das forças armadas, Getúlio Vargas deu o golpe do Estado Novo, em 10 de novembro de 1937. O novo regime, caracterizado por seu forte autoritarismo e intervencionismo, assim como quando Vargas assumiu em 1930, tornou-se ainda mais forte, deixando claro o ideal do seu projeto industrializante e em prol da diversificação do setor primário e das exportações.

Durante o Estado Novo, inúmeros órgãos foram criados nos estados brasileiros para a execução das políticas estatais, e a maioria desses órgãos dizia respeito diretamente à indústria e às riquezas estratégicas.

Mesmo com todo o esforço governamental para dinamizar a indústria nacional, nos primeiros anos do Estado Novo, a economia apresentou um quadro de

⁷ VILLELA, Annibal; SUZIGAN, Wilson. Política do governo e crescimento da economia brasileira. Rio de Janeiro: IPEA / INPES, 1973. p. 216.

crescimento desacelerado, principalmente entre 1939-1942, quando cresceu apenas 0,4%, e a indústria, 1,6%.

Essa desaceleração do crescimento econômico e da indústria pode ser explicada devido ao início da Segunda Guerra Mundial. A taxa de crescimento da economia que no período de 1933-1939 havia sido de 5%, caiu para 3,6% no período de 1940-1945.

Segundo Versiani e Mendonça de Barros, “Similarmente ao período da Guerra de 1914-1918, ocorreu em 1940-1945 grande modificação na estrutura da receita tributária, tendo o imposto de renda substituído o imposto de importação, que se havia tornado improdutivo. Apenas, a modificação se tornou permanente, ao passo que, em 1914-1918, o imposto de consumo substituiu o de importação temporariamente, por razões conjunturais. A transformação estrutural que começou a se processar na economia brasileira através da industrialização por substituição de importações permitiu que se mudasse a base tributária”.⁸ Com o estrangulamento cambial que se originou começada a Segunda Guerra, o governo foi obrigado a suspender os pagamentos da dívida externa e a estabelecer controles cambiais. Porém, no decorrer do período, a própria guerra reverteu este quadro econômico trazendo benefícios ao balanço de pagamentos do Brasil. Isto porque, enquanto permanecia a dificuldade de importar e o governo estabelecia racionamentos para alguns produtos importados, as exportações cresciam para os países aliados e o preço do café se recuperava juntamente com a diversificação das exportações representadas por produtos manufaturados, principalmente têxteis e alguns materiais estratégicos, o que resultou em saldo positivo para as transações correntes permitindo ao governo afrouxar as medidas rígidas adotadas. Com isso, a inflação também começou a se acelerar, registrando taxas entre 15% e 20% ao ano.

“O desenvolvimento da produção industrial durante a Segunda Guerra Mundial esteve intimamente ligado às condições do comércio exterior. Ao contrário dos anos 30, quando dificuldades no comércio exterior levaram a modificações na política

⁸ VERSIANI, Flávio Rabelo; MENDONÇA DE BARROS, José Roberto. Formação Econômica do Brasil. 1º Ed. Editora Saraiva: São Paulo, 1978. p. 209-210.

cambial que, se por um lado tinham como objetivo manter o equilíbrio da balança comercial, por outro, tiveram como resultado incentivar a industrialização, pela proteção que deram à indústria nacional, no período de guerra essas dificuldades não ocorreram. Na realidade, a economia de guerra trouxe um período de folga no balanço de pagamentos, com grande acúmulo de divisas”.⁹ Durante praticamente todo o período da II Guerra, o mercado experimentou uma liberdade até então pouco conhecida. A taxa de câmbio permaneceu estável durante todo o período. As negociações das exportações e importações eram realizadas quase que exclusivamente no mercado livre. Assim, o período de guerra funcionou como um sistema controlador do comércio internacional. A retração da oferta externa e as dificuldades impostas às importações estimularam o processo de substituição de importações no Brasil a fim de suprir as necessidades internas que o mercado externo não podia suprir por ocasião da guerra.

Tabela 4. Brasil – Comércio Exterior durante a II Guerra Mundial 1939-45

Anos	Valor das Exportações (Cr\$)	Valor das Importações (Cr\$)	Quantum das Exportações (base:1939=100)	Quantum das Importações (base:1939=100)
1939	5.615.519	4.993.992	100,0	100,0
1940	4.960.538	4.964.149	80,0	88,3
1941	6.725.646	5.524.986	90,2	92,5
1942	7.499.556	4.694.873	72,5	54,2
1943	8.728.569	6.229.232	78,4	69,4
1944	10.726.509	8.128.471	79,8	86,2
1945	12.120.955	8.697.463	79,6	91,5

Fonte: VERSIANI, Flávio Rabelo; MENDONÇA DE BARROS, José Roberto. Formação Econômica do Brasil. A Experiência da Industrialização. 1º Ed. revisada. Ed. Saraiva: São Paulo, 1978. p. 222

⁹ VERSIANI, Flávio Rabelo; MENDONÇA DE BARROS, José Roberto. Formação Econômica do Brasil. A Experiência da Industrialização. 1º Ed. revisada. Ed. Saraiva: São Paulo, 1978. p. 217.

Apesar da guerra ter estimulado o setor industrial brasileiro, algumas dificuldades foram ocasionadas também, no que diz respeito à importação de equipamentos e matérias-primas industriais que foi reduzida pela metade no período de 1940-1945. O crescimento da produção industrial teve de ser feito forçando ao máximo a utilização dos equipamentos e instalações existentes, o que fez com que no fim da guerra alguns ramos industriais estivessem com seus equipamentos desgastados e obsoletos, como foi o caso das indústrias têxteis. Diante deste quadro, o governo brasileiro sentiu a necessidade de estabelecer no país um setor que produzisse as matérias-primas essenciais para o desenvolvimento de equipamentos da indústria, o que ainda era deficitário no país. Foi assim que se deu a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, com recursos provenientes dos EUA. Foi uma espécie de troca de favores, uma vez que o Brasil estava ingressando na guerra ao lado dos aliados.

O ingresso do Brasil na Guerra torna a ditadura do Estado Novo insustentável. As contradições entre a política interna e externa do regime eram bastante evidentes. Um golpe militar tira Vargas do poder em 1945, e em dezembro do mesmo ano, foi eleito o general Eurico Gaspar Dutra, que fora ministro de Guerra de Vargas.

O final da II Guerra Mundial foi vitorioso para os EUA, evidenciando ainda mais o seu poderio bélico e econômico ao mundo. O acordo de Bretton Woods, assinado em 1944, foi uma espécie de “livro de regras” adotado pelos EUA, principalmente, para dirigir a economia mundial segundo os critérios que favorecessem sempre os seus mercados, o seu capitalismo, e sufocasse os mercados nascentes, a fim de evitar concorrências que pusessem em risco sua soberania econômica.

A condenação dos protecionismos vigentes desde a crise de 1929, o abandono do padrão ouro e a adoção do dólar como padrão internacional de troca, foram algumas das exigências impostas pelos EUA, através da “cartilha” de Bretton Woods.

O acordo ainda estabelecia que as taxas de câmbio deveriam ser fixas para os países. No caso do Brasil, o câmbio fixou-se em Cr\$ 18,50, e a inflação registrada no país nos anos da guerra fora o dobro da observada nos EUA. Essa valorização do

cruzeiro, associada à demanda de importações e ao forte crescimento econômico dos últimos anos, explica a elevação das importações, que logo se manifestou no Balanço de Pagamentos e na perda de divisas, principalmente de moedas conversíveis. Isso obrigou o governo, em 1947, a novamente controlar o câmbio e adotar o sistema de restrição das importações estabelecendo prioridades. Enquanto a inflação crescia a taxa de câmbio permanecia estável, mas esta situação não trouxe maiores problemas à balança comercial devido à recuperação dos preços do café.

4.2 O Governo Dutra (1946-1951)

“A política econômica do governo Eurico Gaspar Dutra pode ser descrita como um governo que adotou a liberalização cambial para demonstrar que a restauração de controles cambiais se fez, ao contrário do que é aceito, de maneira consciente de seus benefícios à substituição de importações”.¹⁰ Inicialmente, o governo de Dutra recaiu sobre um plano de estabilização da inflação (limitação do gasto público, controle do crédito) apoiado em reformas liberais (abertura comercial e financeira) e estabilidade do câmbio nominal. A inflação era resultado das intervenções do Estado Novo, de maneira que controlar os preços exigia liberar mecanismos de mercado e limitar influências nocivas do governo.

Aproximadamente na metade do mandato, uma crise cambial forçou o governo a voltar atrás na abertura comercial para defender reservas cambiais e resguardar importações essenciais, embora sem reverter à abertura financeira inicial. O governo procurou defender a taxa de câmbio limitando importações pouco essenciais, evitando o impacto inflacionário de uma depreciação cambial. Isto protegeu o mercado interno para a produção substitutiva de importações, que seguiu seu curso à medida que o governo procurava eliminar a escassez de divisas, crédito e infra-estrutura que limitavam a expansão.

¹⁰ Pedro Paulo Zahluth Bastos. IE / UNICAMP.

Dutra procurou mostrar publicamente que tinha consciência dos efeitos de reversão política adotada em seu governo. Para isto o governo passou a elogiar e apoiar publicamente a substituição de importações, depois de tanto elogiar os efeitos benéficos das importações. Assim, o elogio da substituição de importações que se seguiu à crise da estratégia de abertura não resultou de uma preferência pelo nacional contra o importado, mas do fato de reagir a um problema inescapável: a necessidade urgente de superar ou atenuar a crise cambial, limitando seus impactos negativos sobre o controle inflacionário.

É importante levar em consideração as diferenças entre o projeto de governo e o programa liberal. O objetivo das medidas de liberalização não era restaurar a agricultura contra a industrialização do país, mas considerava-se que a liberalização das importações e o aumento da concorrência forçariam o setor industrial a realizar importações complementares para se modernizar. Assim, a abertura comercial resultaria em um setor industrial mais eficiente, que perderia apenas seus lucros extraordinários ao arcar com o custo de investimentos que diminuiriam o preço, aumentariam a qualidade dos produtos e a renda dos consumidores. Com isto, a indústria contribuiria para alcançar o motivo central da liberalização: combater a taxa de inflação.

Portanto, a liberalização de importações que se evidenciou no governo Dutra, justifica-se pela necessidade de importar bens de consumo para combater inflação, e pela necessidade de emparelhar a indústria, para que a elevação / modernização da produção colaborasse para eliminar a escassez interna. Com a crise de 1947 a restauração de um regime de licenças prévias de importações priorizava importações complementares e dificultava concorrentes pela necessidade de continuar aparelhando a indústria, garantindo o crescimento da produção interna em seu conjunto com a demanda interna. Controlando o acesso às reservas escassas, também buscava evitar uma desvalorização cambial e seu impacto inflacionário.

Foi no Governo de Eurico Gaspar Dutra, que o DASP elaborou um plano que ficou muito conhecido na história econômica: O Plano SALTE, em 1949. O Plano consistia num conjunto de programas econômicos e sociais distribuídos em quatro

grandes setores: saúde, alimentação, transporte e energia. O custo do plano representou na época, 10% do PNB, o que representou um recorde de mobilização de recursos em prol do desenvolvimento da economia nacional. Embora tivesse ótimos objetivos para a economia nacional, a falta de sincronia entre os órgãos responsáveis pela sua execução comprometeu o seu resultado como um todo. Porém, ainda assim, grandes obras foram realizadas, salvando o plano de ter sido um fracasso.

O Plano Salte foi um importante fator de crescimento industrial do país, no período pós-guerra, principalmente pela sua contribuição à expansão futura de duas áreas estratégicas: automóveis e construção naval.

“Não se pode dizer que Dutra tenha abandonado a prioridade pró-indústria de Vargas. Houve a continuidade e expansão de crédito ao setor; além disso, essa política cambial, em última instância, significava transferência de renda do setor exportador para o mercado interno, e principalmente para a indústria, pois barateava as importações de bens de capital e intermediários ao mesmo tempo em que restringia as de bens de consumo, pelo sistema de licenciamentos”.¹¹

4.3 O Segundo Governo Vargas e o Nacionalismo (1951-1954)

Depois de concluído o governo Dutra, Vargas volta à Presidência da República reeleito através de eleições diretas, em 1950. A sua volta significou a reafirmação do projeto industrializante e desenvolvimentista, que se havia verificado em seu primeiro governo.

Embora Vargas reafirmasse em seu discurso o nacionalismo radical, a crise de 1953 mudou os rumos de seu discurso nacionalista, deixando de ser considerado xenófobo: passou a aceitar o capital estrangeiro, desde que este entrasse para participar do projeto de industrialização e de modernização agrícola. A crítica à idéia que reservava aos países periféricos o papel de fornecedor de matérias-primas e

¹¹ Formação Econômica do Brasil / organizadores: José Márcio Rego, Rosa Maria Marques. São Paulo: Saraiva, 2003.p. 274.

alimentos aos países centrais em troca de manufaturas industrializadas, fez com que a intervenção fosse necessária para que se mudasse este quadro na intenção de tornar os países periféricos desenvolvidos industrialmente.

Logo que assumiu, Vargas estabeleceu um plano de cooperação com os EUA, no qual, os norte-americanos ajudariam com capital, no estabelecimento e desenvolvimento de projetos ligados à infra-estrutura da industrialização. Foi neste contexto que se criou o BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento industrial nacional.

Entretanto, Vargas logo percebeu que a sua política de barganha, bastante adotada na época do Estado Novo, já não surtia os mesmos efeitos. Interessado em adotar no país uma empresa encarregada de pesquisa, lavra e produção de petróleo, Vargas não pode contar com o apoio norte americano, uma vez que este tinha como prioridade a reconstrução européia e japonesa, e não a América latina, não cedendo aos apelos do governo brasileiro para financiar uma obra de grande porte como seria esta. Diante disto, o governo brasileiro resolveu fomentar sozinho este projeto, que resultou na criação estatal da Petrobrás.

Em 1953, a situação econômica brasileira se agrava pela falta de moedas conversíveis, e o sistema de câmbio fixo, que se mantinha estável desde 1948 (U\$\$ 1,00=Cr\$18,50), precisou ser abandonado. Todavia, os reajustes jamais acompanharam a diferença entre a inflação interna e externa, o que desestimulou as exportações, bem como a entrada de capital estrangeiro. Adotado o modelo de taxas múltiplas de câmbio, estas seriam usadas nas seguintes situações: a) nas exportações com sobretaxas visando estimular a diversificação, em detrimento do café; b) nas importações, priorizando insumos agrícolas, farmacêuticos e para a indústria em geral; c) nas operações financeiras e em certas importações especiais.

Esta política cambial de taxas múltiplas afastava-se do acordo de Bretton Woods, e logo surgiram as primeiras críticas norte-americanas ao processo. Porém, esta foi a única medida imediata que poderia ser adotada pelo governo a fim de preservar os interesses desenvolvimentistas na época.

A situação econômica do país, entretanto, continuava a se agravar. O índice de preços ao consumidor, do Rio de Janeiro, mais que dobrou de 1950-1954: de 9,4% em 1950 para 22,6% em 1954. Sem alcançar os resultados desejados pela política de estabilização, o governo Vargas optou pela continuidade do crescimento, radicalizando seu discurso desenvolvimentista e nacionalista, mas sem dispensar a tentativa de negociação com o governo norte americano.

Não era mais possível esconder a evidente situação da economia brasileira. Em 1953, a crise cambial se agravava ainda mais e as altas taxas de inflação desesperavam o governo que não sabia com agir para administrar a situação. A população se revoltava contra o governo, e no estado de São Paulo, houve então, a maior greve da história.

O ano de 1953 foi marcado por inúmeras tentativas do governo de recompor sua base política. Em outubro de 1953, foi adotada a Instrução nº 70 da SUMOC. Esta visava ao mesmo tempo acelerar e orientar mais sistematicamente a substituição de importações e reforçar a receita fiscal da União adequando-a a estrutura econômica. Esta instrução, ao discriminar mais gradativamente os produtos não essenciais, delimitava mais o campo da substituição de importações, ainda que a intenção não fosse a de estimular sua produção interna, mas sim, a de liberar divisas para as importações indispensáveis à continuação do processo de industrialização. Estas seriam subsidiadas, ao passo que os não essenciais seriam substituídos.

Em agosto de 1954, a crise atingiu o seu auge, e, com a morte de Vargas, o governo passou a ser chefiado por Café Filho (1954-1955).

A situação mundial na época favorecia a instalação de indústrias tradicionais dos países industrializados, nos países em desenvolvimento. A disponibilidade de mão-de-obra, as reservas de matérias-primas e a disponibilidade de energia eram grandes atrativos brasileiros para estas indústrias, além de um amplo mercado consumidor.

4.4 o Governo Kubitschek (1956-1961) e o Plano de Metas

Este período foi, sem dúvida, um dos mais importantes para a economia industrial do pós-guerra. Foi este período que originou os problemas que afetam a indústria nacional atualmente, mas foi também neste período, que as respostas de como resolvê-los foram fornecidas.

Este momento da economia brasileira, caracterizou-se pelas rápidas mudanças estruturais que ocorreram na indústria, o que fortaleceu o seu processo de aceleração e integração, que já havia começado em 1947.

Segundo Versiani e Mendonça de Barros, "Foi, pois, uma fase de diversificação e integração da estrutura industrial, montada de forma improvisada e assistemática nos períodos anteriores, diversificação essa, no plano abstrato, possivelmente excessiva, ao deixar de considerar alternativas de expansão de exportações industriais ou a maior especialização na substituição de importações, o que resultou na criação de uma estrutura industrial grandemente diversificada, concomitante com uma pauta de importações cada vez mais rígida e incompressível".¹² A capacidade de importar, gerada pelas exportações, também foi uma característica importante dessa fase econômica. Com taxas de crescimento negativas, tornou a substituição de importações cada vez mais forte.

Outra marca importante do Governo Kubitschek foi o desenvolvimento do Plano de Metas, que marcou profundamente o seu governo e é sua marca registrada.

4.5 A etapa expansiva do Plano de Metas (1956-1961)

A partir da metade da década de 1950, houve uma necessidade por parte do governo de ampliar ainda mais a base industrial brasileira, incluindo a produção de bens de consumo duráveis. Mas para que se tornasse possível este empreendimento, seria preciso um grande volume de investimentos. Mais uma vez, o Estado assumiria o

¹² VERSIANI, Flávio Rabelo; MENDONÇA DE BARROS, José Roberto. Formação Econômica do Brasil. A Experiência da Industrialização. 1º Ed. revisada. Ed. Saraiva: São Paulo, 1978. p. 266.

papel central deste empreendimento, criando mecanismos de captação de capital externo, incentivando e subsidiando a atividade industrial.

O excedente do setor privado, gerado pela acumulação anterior, possibilitou um processo de concentração de renda, que foi favorecido pela manutenção dos salários reais e pela transferência do aumento da produtividade do setor público ao setor privado implementadores do crescimento econômico, os quais dinamizaram a indústria pesada.

A concentração de renda favoreceu uma modificação no perfil da demanda que, anteriormente ao Plano de Metas, encontrava-se reprimida, pela quase inexistência de bens de consumo duráveis. Portanto, a concentração de renda possibilitou que o Plano de Metas fosse viabilizado pela expansão da indústria de bens de consumo duráveis.

O objetivo principal do Plano de Metas consistia no levantamento dos pontos de estrangulamento da economia, que retinham o crescimento, não permitindo uma expansão contínua e coordenada dos setores básicos da economia nacional, principalmente nas áreas de transporte, energia e alimentação. A idéia básica deste era de não enfraquecer os efeitos de encadeamento dos investimentos em um grande número de setores, mas concentrá-los em setores chaves, ou pontos de germinação.

O financiamento destes investimentos acelerou o processo inflacionário na época, uma vez que não houve uma contrapartida no aumento da carga fiscal direta.

O impulso econômico gerado pelo Plano de Metas permitiu uma ampla série de transformações estruturais na indústria brasileira. Em um curto espaço de tempo, houve uma intensa diferenciação industrial, favorecida pelo forte papel do Estado na economia nacional.

O Plano de Metas modificou radicalmente a estrutura social e econômica do período, e consagraria uma nova fase da Substituição de Importações. A criação de Brasília, o aprimoramento da malha ferroviária, o desenvolvimento da indústria automobilística, as modificações da estrutura naval, dentre outras transformações, modificaram e trouxeram amplos benefícios ao desenvolvimento industrial, tendo sido um dos principais planos para a dinamização do crescimento industrial brasileiro.

CONCLUSÃO

O PSI foi, sem dúvida, o processo de transição mais importante da economia brasileira primário-exportadora para uma economia capitalista industrial.

Segundo Albert Hirschman, a industrialização por substituição de importações pode se dar por vários motivos, dentre os quais o autor destacou os principais: a) guerras; b) dificuldades de balanço de pagamentos; c) expansão do mercado doméstico resultante do crescimento das exportações; d) políticas governamentais de desenvolvimento.

Em sua obra clássica, *Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil*, Maria da Conceição Tavares defende que a válvula propulsora do processo de substituição de importações é constituída por três componentes simultâneos: a) um estrangulamento externo duradouro; b) uma pauta de importações ampla e diversificada; e c) uma base industrial prévia. Segundo a autora, a base industrial prévia ocorreu em 1930, mas apenas depois desta data é que o estrangulamento externo passou a induzir uma onda de inversões substituidoras de importações, e assim sucessivamente.

A necessidade de se defender contra as crises externas, colaborou para que esse processo se consolidasse, porque mostrou a fragilidade de um sistema como o brasileiro, agroexportador voltado para o cultivo de um ou dois produtos primários. A necessidade de diversificação da pauta de exportações brasileiras mostrou-se fundamental para que o país conseguisse manter a sua posição no comércio mundial e assim, pudesse superar as crises internas e externas com mais dinamismo. Estas crises alteravam muito as taxas cambiais e muitas vezes impossibilitavam o país de importar produtos manufaturados. Os vários déficits da balança comercial mostravam que país precisava de fato, importar menos e exportar mais, principalmente produtos manufaturados, sempre mais valorizados que os produtos primários exportados.

Historicamente, a Primeira Guerra Mundial, a Crise de 1929 e a Segunda Guerra Mundial, traçaram os rumos da industrialização brasileira, pois foram momentos importantes de surtos industriais no país, em resposta ao estrangulamento externo, os quais estimularam o desenvolvimento industrial nacional que durante muitas décadas ficou abandonado não fazendo parte dos interesses das classes dominantes da época.

Segundo a visão cepalina abordada no trabalho, esse estrangulamento externo, característico das fases de crise, foi crucial para se estabelecer um comportamento voltado à industrialização nos países periféricos. E o principal passo foi dado quando o país passou a substituir as importações e a produzir internamente boa parte do que antes importava.

Porém, o processo de substituição de importações, conforme Maria da Conceição Tavares, não concluiu a montagem do parque industrial brasileiro, tendo-se esgotado na virada dos anos 1950 para 1960. A pauta de exportações, nessa época, tinha passado a constituir-se basicamente, por bens de demanda derivada, e o estrangulamento externo deixou de ser sinônimo de reserva de mercado, de oportunidades lucrativas e de inversões substituidoras de importações.

Toda essa mudança da economia brasileira influiu bastante na estrutura da sociedade, que passava a ser uma sociedade industrial abandonando gradativamente a sociedade dos grandes proprietários rurais, ou seja, a sociedade cafeeira se despedia aos poucos do seu reinado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Formação Econômica do Brasil / organizadores: José Márcio Rego, Rosa Maria Marques. São Paulo: Saraiva, 2003.
- FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. 23º ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1989.
- FURTADO, Milton Braga. Síntese da Economia Brasileira. 6º ed. Livros Técnicos e Científicos Editora S.A: Rio de Janeiro, 1997.
- HIRSCHMAN, Albert O. The political economy of import-substituting industrialization in Latin America,. The Quarterly Journal of Economics, v. LXXXII, n. 1, Feb. 1968.
- PRADO JÚNIOR, Caio. História Econômica do Brasil. Círculo do Livro. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1970.
- SUZIGAN, Wilson. Indústria Brasileira: Origem e Desenvolvimento. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1986.
- TAVARES, Maria da Conceição. Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil. 2º ed. Campinas: Ed. da Unicamp: São Paulo, 1986.
- TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituições de importações no Brasil: da substituição de importações ao capitalismo financeiro. 4º ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- VERSIANI, Flávio Rebelo; MENDONÇA DE BARROS, José Roberto. Formação Econômica do Brasil: A Experiência da Industrialização. 1º ed. revisada. Editora Saraiva: São Paulo, 1978.
- SOUZA, Nali de Jesus. Desenvolvimento Econômico. Ed. Atlas, 1997.