

O PROCESSO BRASILEIRO DE INDUSTRIALIZAÇÃO: UMA VISÃO GERAL¹

Flávio R. Versiani (Universidade de Brasília)
e
Wilson Suzigan (Universidade Estadual de Campinas)

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
1.1. Escopo e propósitos.....	1
1.2. Alguns números	2
2. O INÍCIO DA INDUSTRIALIZAÇÃO.....	4
2.1 Cronologia e características.....	4
2.2. O investimento industrial como fuga ao risco	5
2.3. A política tarifária.....	7
2.4. Os efeitos da Primeira Guerra	8
2.5. A década de 1920	9
2.6. O novo papel do Estado.....	10
3. POLÍTICA INDUSTRIAL: 1930-1950	12
3.1. Introdução.....	12
3.2. Política comercial e proteção	12
3.3. Política de crédito	13
3.4. Primeiros ensaios de planejamento industrial	13
3.5. O Estado como produtor direto.....	14
4. POLÍTICA INDUSTRIAL: 1950-1979	15
4.1 O Plano de Metas e a estratégia de industrialização intensiva	15
4.2 Crise e reorganização institucional da política industrial	17
4.3 Subsídio à formação de capital e complementação da estrutura industrial	18
5. OS ANOS OITENTA: ABANDONO DO PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL.....	22
6. CONCLUSÃO.....	23
6.1 Raízes da industrialização brasileira	24
6.2 O Estado no processo de industrialização.....	25
REFERÊNCIAS.....	

¹ Texto preparado para a seção relativa à industrialização da América Latina no X Congresso Internacional de História Econômica, Louvain, agosto de 1990.

RESUMO

O texto objetiva, como seu título indica, proporcionar ao estudante uma visão geral do surgimento e evolução da indústria no Brasil, desde cerca de 1870 até a última década.

Analisa-se, em primeiro lugar, as condições que propiciaram o início da atividade manufatureira no País, no último quartel do século XIX. Enfatiza-se o efeito indireto das políticas cambial e tarifária seguidas nesse período, no sentido de criar um ambiente favorável aos primeiros investimentos industriais.

O papel do Estado no processo de industrialização surge de forma mais nítida depois de 1930. O trabalho examina, em seqüência, as políticas governamentais que afetaram o desenvolvimento da indústria a partir dessa data, destacando dois subperíodos: 1930-1950 e 1950-1979.

O trabalho se encerra com comentários sobre os rumos da política industrial na década de oitenta.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Escopo e propósitos

O primeiro levantamento geral da atividade industrial no Brasil foi efetuado em 1907, por uma organização privada, o Centro Industrial do Brasil, a pedido do governo federal (IBGE, 1986).

Os resultados desse inquérito foram recebidos pelos seus próprios organizadores com manifesta surpresa, quando se constatou que a maior parte do consumo aparente de vários produtos manufaturados de uso corrente no País já era atendida pela produção nacional (a Tabela 1 indica os principais produtos da indústria brasileira de então). No que se refere aos tecidos de algodão, por exemplo -- de peso preponderante entre os bens de consumo importados, na época -- a produção doméstica já respondia por cerca de dois terços do consumo interno. Dentro da visão corrente naquele período, o Brasil era um país "essencialmente agrícola"; e embora a existência de indústrias locais fosse um fato diretamente observável, a idéia de um setor industrial relativamente desenvolvido era estranha ao cidadão comum.

Não é surpreendente essa estranheza: a industrialização de uma economia previamente especializada na produção de produtos primários para exportação não é um fenômeno trivial, mesmo ao nível da experiência histórica. Que forças induzem a aplicação de capital na produção para o mercado interno, ao invés das tradicionais atividades exportadoras, presumivelmente de menor risco? Quais as origens desse capital, e quais as raízes sociais dos empresários industrial emergente? Essas são questões relevantes, não só no contexto latino-americano, como também no estudo de newly industrialized countries (NICs) de outras regiões.

A experiência do Brasil é um bom campo para o estudo dessas questões: apresenta-se aí um caso relativamente bem-sucedido de transformação de uma típica economia de exportação numa estrutura produtiva diversificada. Boa parte da literatura sobre a industrialização brasileira está voltada ao estudo de suas fases iniciais, na tentativa de, desvendando as raízes desse processo de transformação, melhor compreender suas características.

A Tabela 2 mostra o ritmo de crescimento da produção industrial desde a segunda década do século, quando passam a ser disponíveis indicadores anuais. Chamam a atenção algumas fases de retrocesso ou de baixo crescimento: os anos de 1928 a 1932, os meados da década de 1960 e, em especial, a "década perdida" a partir de 1980; e períodos de rápida expansão, notadamente o de 1967 a 1973. Mais do que isso, no entanto, ressalta a taxa média de crescimento de longo prazo, que se aproxima de 7% ao ano, para todo o período de 1912 a 1992.

Esse ritmo de crescimento, que configura um desempenho bastante favorável, em termos de comparações internacionais, tem suscitado questões de interpretação. Um

aspecto freqüentemente discutido na literatura é a influência de políticas governamentais nesse desempenho -- seja pelo provimento de estímulos e incentivos, seja pela presença direta do Estado como produtor, ou ainda pelos obstáculos que a ação governamental possa criar à iniciativa privada.

No que se segue, examina-se de forma sucinta a evolução da indústria no Brasil, enfatizando-se as duas vertentes de análise acima referidas: as raízes do processo de industrialização e o papel do Estado nessa evolução. A escolha da abordagem decorre não somente da importância intrínseca desses tópicos para o entendimento da industrialização brasileira, mas também do fato de que são aspectos que parecem prestar-se de forma particularmente adequada a um estudo comparativo com outros casos de industrialização na América Latina.

1.2. Alguns números

No que se refere à composição do produto industrial, os setores Têxtil e de Produtos Alimentares predominaram amplamente, na fase inicial do desenvolvimento da indústria: no Censo Industrial de 1920, esses dois gêneros eram responsáveis por quase 60% do valor adicionado na indústria de transformação. Se se acrescenta a produção de outros bens não-duráveis de consumo como Vestuário, Calçados e Bebidas, aquela proporção chega a 70% (v. Tabela 3).

No entanto, as indústrias de Alimentos, Vestuário, Calçados e Bebidas eram, nesse período, constituídas principalmente de estabelecimentos de pequena escala, utilizando métodos de produção semi-artesanal. Assim, a história das primeiras fases da industrialização -- definida como o desenvolvimento da produção fabril, como formas mecanizadas de produção -- é contada, em grande parte, pelo surgimento e expansão da indústria de tecidos, em especial de seu principal setor, a fiação e tecelagem de algodão.

A diversificação posterior da produção industrial, a partir do Censo de 1920, está mostrada na Tabela 3. Aí se contrastam os gêneros de produção que tiveram, até 1980, participação sempre crescente no valor adicionado da indústria de transformação (Grupo I), e aqueles cuja participação decresceu ao longo do período (Grupo II). Um terceiro grupo de indústrias não mostrou uma tendência definida, num sentido ou no outro (Grupo III). Fica claro que as atividades de maior crescimento relativo (Grupo I) foram aquelas onde predomina a produção de bens intermediários ou bens de capital; ao contrário, o Grupo II é constituído basicamente por indústrias de bens de consumo não-durável.

Nota-se que a estrutura da produção em 1939 refletia ainda um peso preponderante de setores voltados à produção de bens de consumo não-duráveis. Nas duas décadas seguintes -- que abrangem parte do período do Plano de Metas, como veremos abaixo -- a situação se modifica, chamando atenção o rápido crescimento relativo das indústrias Metalúrgica, Mecânica, de Material de Transporte e de Material Elétrico, o que reflete o desenvolvimento da produção de bens de consumo durável e de

produtos intermediários, particularmente a indústria siderúrgica.

A fase de expansão a partir do final dos anos sessenta se caracterizou pelo crescimento relativo da indústria "pesada", como a produção de bens de capital e o setor petroquímico. Como mostram os números da Tabela 3, os três principais gêneros industriais em 1980 foram as Indústrias Química, Metalúrgica e Mecânica, responsáveis, em conjunto, por cerca de 40% do valor adicionado da indústria de transformação.

No que toca à absorção de mão de obra, o emprego total apurado no primeiro levantamento da indústria, em 1907, foi de cerca de 150.000 operários. Boa parte desse total correspondia a pequenos estabelecimentos artesanais; por outro lado, a indústria de tecidos, tipicamente fabril, tinha aproximadamente 50.000 empregados, como se pode ver na Tabela 1.

No período mais recente, a proporção da população economicamente ativa engajada na indústria de transformação passou de 11%, no Censo de 1940, para 13%, em 1950 e 1960, 15%, em 1970, e atingiu 20%, em 1980. Nesse último ano, cerca de 8,5 milhões de pessoas exerciam atividades na indústria de transformação, no País (IBGE, 1990, Tabela 3.3).²

Finalmente, no que se refere à participação no Produto Interno Bruto, o produto da indústria de transformação cresceu de um nível de 19% do PIB, em 1950, para 26%, em 1960 e 29%, em 1970, atingindo a proporção de 34%, em 1980. No período mais recente, devido à retração industrial, essa relação baixou para 30%-31% (IBGE, 1990, Tabelas 4.21, 4.22 e 4.23).³

² Em 1990, após uma década de estagnação industrial, a proporção da população economicamente ativa engajada na indústria de transformação baixou para 15,2 %, correspondentes a 9,4 milhões de trabalhadores. IBGE, 1992, Tab. 25.2. (Nota de 1995).

³ Em 1991, 25%. IBGE, 1992, Tab. 84.8. (Nota de 1995).

2. O INÍCIO DA INDUSTRIALIZAÇÃO

2.1 Cronologia e características⁴

Como mencionado acima, o primeiro quadro geral da atividade manufatureira no Brasil foi obtido em 1907, com o inquérito levado a efeito pelo Centro Industrial do Brasil. A predominância do setor têxtil algodoeiro fica clara, no dados desse levantamento: 35% do capital investido, e 30% da mão-de-obra, correspondia a cotonifícios.

Esses números ainda subestimam, no entanto, o peso relativo do setor algodoeiro, já que uma grande proporção do que foi então classificado como "indústria" correspondia de fato a pequenas oficinas, com grau muito limitado de mecanização. Assim, enquanto no setor têxtil algodoeiro a média de trabalhadores por estabelecimento era de 285, em todos os outros setores a média era de apenas 34; e, quanto ao capital aplicado em cada firma, o valor médio dos cotonifícios era mais de dez vezes superior ao dos demais setores (IBGE, 1986).

Em 1907, a produção interna de tecidos de algodão foi superior a 300 milhares de metros, e era duas vezes superior, em valor, às importações nesse item. Ou seja: dois terços do consumo aparente já eram supridos pela produção doméstica. Em contraste, estimativas de 1885 punham a produção daquele ano ao nível de 38 milhões de metros, o que representava não mais do que um quinto das importações brasileiras de tecidos de algodão provenientes da Inglaterra.

Ocorreu, portanto, nas duas décadas anteriores a 1907, um processo acentuado de substituição de importações na indústria têxtil; os números acima indicam um crescimento da produção interna da ordem de 10% ao ano.

Esse fato tem levado alguns autores a situar na década de 1890 o início efetivo do influxo de capital para a indústria, no Brasil (por ex., Fishlow, 1972). No entanto, a importância de iniciativas anteriores desautoriza essa hipótese. Um levantamento efetuado em 1905 mostrou, por exemplo, que a metade da capacidade produtiva de tecidos de algodão, naquele ano (medida pelo número de teares), pertencia a cotonifícios estabelecidos antes de 1889, mais de 20% correspondendo a firmas fundadas na década de 1870. Ainda em 1920, firmas fundadas antes de 1889 detinham 47% do estoque de máquinas e equipamentos da indústria têxtil algodoeira, segundo dados do Censo Industrial (Versiani, 1979).

Outro tipo de evidência indica que o processo de substituição de importações já

⁴ O argumento desta seção baseia-se em parte em Versiani, 1979.

avançara de forma substancial, nos anos oitenta. Relatórios consulares britânicos, em 1888 e 1889, davam conta de que a importação do tipo mais grosseiro de tecido de algodão, que anteriormente tinha sido o principal item das importações brasileiras de tecidos ingleses, havia caído drasticamente na década anterior, como resultado direto da concorrência da produção local.

De fato, os dados referentes à importação de maquinaria, combinados com as informações disponíveis sobre as datas de fundação das fábricas de tecidos, indicam a ocorrência de investimentos de certa importância na produção interna de tecidos de algodão desde 1870 (Versiani, 1979; Suzigan, 1986).

Há também indícios de que as iniciativas de investimento tenham se concentrado em determinados períodos, como a primeira metade das décadas de 1870 e 1890. As características de tais períodos poderiam, assim, fornecer pistas para os fatores de indução ao investimento industrial.

Um aspecto saliente do funcionamento da economia brasileira nesse período é a ocorrência de grandes oscilações na taxa de câmbio. No curto prazo, o preço da libra esterlina em mil-réis era sujeito a uma larga margem de flutuação: de 1860 a 1890, a quotação mais alta da libra, em cada biênio, superou em 25% a quotação mais baixa do mesmo período, em média. Isso trazia enorme incerteza às transações com o exterior: era impossível prever a que taxa de câmbio um determinado negócio seria fechado. Não era raro que firmas de importação fossem à falência, quando de desvalorizações muito bruscas.

Além disso, a taxa de câmbio teve também variações cíclicas, na segunda metade do século passado. Um fator dessas oscilações eram certamente as variações do preço de exportação do café, produto de que o Brasil detinha na época posição predominante na oferta mundial. Um aumento de preço, por exemplo, significava maior oferta de divisas estrangeiras, e uma tendência à valorização do mil-réis (**Fig. 1**).

Chama a atenção especialmente, no período em consideração, a drástica desvalorização do mil-réis no início dos anos noventa, para a qual contribuiu a grande expansão da oferta monetária desse período, como consequência da reforma bancária de 1890 (Peláez & Suzigan, 1976).

2.2. O investimento industrial como fuga ao risco

Um aspecto importante dos primeiros investimentos na produção têxtil é o fato de terem sido empreendidos, tipicamente, por grandes comerciantes de tecidos, em geral ligados ao negócio de importação (Stein, 1957; Versiani, 1979). A instabilidade cambial trazia a esse negócio, como vimos, um forte elemento de incerteza e de risco; nesse sentido, a diversificação de investimentos, com aplicação de capitais na produção, pode ser vista como uma busca de minimização de tais riscos.

De fato, uma desvalorização brusca do mil-réis, por exemplo, penalizaria os importadores, fazendo subir o preço de suas mercadorias; por outro lado, os produtores internos seriam simetricamente beneficiados com o efeito protecionista de tal aumento. Quem fosse ao mesmo tempo importador e produtor poderia, assim, minimizar os prejuízos decorrentes das oscilações do câmbio.

Tendo em conta essa motivação, e os "ciclos" cambiais do período, podemos estilizar a decisão de investir da seguinte forma: (i) em períodos de desvalorização cambial, o aumento nos preços dos produtos importados concorrentes faria aumentar as possibilidades de mercado e a lucratividade da produção local pré-existente, o que seria um fator indutor de investimentos adicionais; (ii) na medida em que a desvalorização fosse seguida de uma queda nas importações, e portanto na receita tarifária, haveria uma tendência ao aumento das tarifas, que eram a principal fonte de receita tributária; se o aumento se efetivasse, haveria uma barreira protetora adicional à indústria doméstica, reforçando o incentivo à inversão; (iii) a ocorrência de condições que facilitassem a importação de equipamentos, como no caso de uma valorização posterior do mil-réis, facilitaria a efetivação da decisão de investir (Versiani & Versiani, 1975).

A evidência disponível sugere que o padrão dos investimentos iniciais na produção de tecidos conforma-se, de um modo geral, a tal estilização. Por exemplo: no início da década de 1870 -- período em que, como vimos, houve uma concentração de iniciativas de investimento em produção de tecidos -- o mil-réis estava em alta, em seguida a uma fase de desvalorização. Ou seja, a moeda em baixa aumentaria a lucratividade e o atrativo da produção local; e a valorização posterior facilitaria a realização do investimento. No início dos anos noventa, por outro lado, há indicações de que a desvalorização do mil-réis tenha sido menos rápida do que o aumento interno de preços, favorecendo a importação de equipamentos (Fishlow, 1972).

Na visão que ficou popularizada como a "teoria da CEPAL" da industrialização latino-americana, esse processo é visto como uma resposta a crises do balanço de pagamentos, em especial a Grande Depressão da década de 1930. No caso brasileiro, a formulação clássica dessa visão se encontra em Celso Furtado: com a queda da lucratividade das exportações de café, a partir de 1929, os investimentos teriam se voltado para a produção de manufaturas para o mercado interno, dado também o efeito protecionista da violenta desvalorização contemporânea do mil-réis (Furtado, 1959, caps. 30-32). O argumento e a evidência vistos acima sugerem uma generalização dessa teoria: a indústria surgiu não de uma grande crise, mas de várias pequenas crises, que tanto tiveram o efeito de favorecer o produtor local quanto de atrair capitais para a atividade manufatureira.

2.3. A política tarifária

A fixação de tarifas de importação tinha na época, o propósito básico de fornecer

receita ao governo. A elevação nas tarifas, quando efetuada, era vista, no discurso governamental, como um mal necessário: aumentos, em geral causados por crises orçamentárias, eram sempre seguidos por um movimento no sentido da liberalização do comércio (Luz, 1961).

No entanto, a reação liberalizante nem sempre foi bem sucedida; o exame dos dados revela que as tarifas tiveram, de fato, efeito protecionista significativo, embora de forma não planejada e às vezes descontínua.

Isso pode ser visto na Tabela 4, onde se apresenta uma estimativa dos efeitos da incidência tarifária sobre os preços de importação de tecidos de algodão. Como se verifica, a incidência de tarifas amorteceu de forma substancial o efeito interno das quedas nos preços de importação. Assim, por exemplo, à redução de preços de importação, em libras esterlinas, de cerca da 11,5%, entre 1880-1884 e 1885-1888, correspondeu uma queda interna de preços, incluindo as tarifas, de apenas 3,4%, nesse período. Mais importante, a drástica baixa de preços dos tecidos ingleses, entre 1896-1900 e o quinquênio seguinte (uma redução de quase 30%, de efeito potencialmente devastador para o produtor brasileiro), provocou uma redução nos preços pós-tarifas de menos de 9%.

O impacto das tarifas somava-se ao efeito protecionista das desvalorizações cambiais. Ademais, as tarifas proporcionavam uma proteção mais duradoura, amortecendo os efeitos negativos, para a indústria nacional, de fases de valorização do mil-réis. Na presença da barreira tarifária, -- que incidia sobre os tecidos importados, mas não sobre máquinas e equipamentos, que eram isentos -- seria possível aos produtores locais resguardarem-se contra a concorrência externa, em períodos de alta da moeda nacional, ao mesmo tempo em que se valiam do barateamento das máquinas importadas para efetivar seus investimentos.

A produção substitutiva de importações costuma depender, para sua continuidade, da existência de algum mecanismo que reserve o mercado interno para os produtores locais. No período posterior à Segunda Guerra, como se sabe, essa reserva foi proporcionada, nos países latino-americanos, por vários mecanismos deliberados de restrição às importações. No período inicial da industrialização, quando esses mecanismos protecionistas não estavam presentes, as tarifas alfandegárias foram importantes por proporcionarem aos industriais locais uma forma equivalente de proteção, ainda que sua fixação não obedecesse a esse propósito explícito.

2.4. Os efeitos da Primeira Guerra

Há na literatura um debate sobre os efeitos da Primeira Guerra sobre o crescimento industrial brasileiro. É ilustrativo examinar aqui alguns aspectos desse debate, que toca em pontos importantes para o entendimento da gênese da industrialização no País.

Estendendo um para trás no tempo o argumento de Furtado sobre a Depressão, e tomando uma sugestão anterior de R. Simonsen, alguns autores viram a Guerra como um outro "choque adverso" promotor do crescimento industrial, da mesma forma como a Depressão da década de 1930 (Simonsen, 1973; Baer, 1965).

A esse argumento se contrapõe a evidência de que as próprias condições do comércio internacional, durante o conflito, dificultando a importação de insumos e de maquinaria, foram de fato obstáculo à industrialização, restringindo o investimento (Dean 1969; Cano, 1977).

Aqui o debate em essência se reduz a uma disputa sobre o que seja a definição de industrialização, ou melhor, sobre que parâmetro usar para avaliar a intensidade do processo. Se fixamos nossa atenção sobre a evolução do produto industrial, segue-se então que os "choques adversos" (ou qualquer fenômeno que dificulte as importações) terão, em princípio, um efeito positivo em relação à indústria doméstica, na medida em que provoquem um deslocamento da demanda em direção aos produtos produzidos localmente, pela alteração de preços relativos. De outra parte, se elegemos o investimento na indústria como padrão de avaliação do desenvolvimento industrial, segue-se que períodos de encarecimento de importações terão efeito negativo sobre esse processo, dado que o componente importado dos bens de produção seja relevante.

A questão torna-se meramente semântica, no entanto, na medida em que se reconheça, como sugerido acima, que as fases de expansão de demanda e as de investimento concentrado são elementos complementares do processo de industrialização observado no período. Nessa perspectiva, seria pouco significativo isolar um período como o da Primeira Guerra e rotulá-lo favorável ou desfavorável ao desenvolvimento da indústria, *tout court*. Seguindo-se a uma fase de grande expansão da capacidade instalada em certos setores industriais, a Guerra, na medida em que proporcionou expansão da demanda interna pelos produtos desses setores, teve certamente um efeito favorável em seu desenvolvimento. Ao mesmo tempo, a restrição de importações durante o conflito indicou possibilidades de lucros na produção substitutiva de importações, o que foi certamente um fator central da expansão na importação de maquinaria industrial, nos anos subseqüentes.⁵

Fica assim ressaltado o efeito principal dos choques adversos para o processo de industrialização: sinalizar a lucratividade da produção manufatureira para o mercado interno. Não importa que as condições do momento impossibilitassem a efetivação imediata do investimento: pode-se falar num efeito retardado do estímulo derivado da

⁵ Sobre a importação de máquinas industriais, ver Suzigan, 1986. A importância dos lucros dos produtores internos, durante a Primeira Guerra, como fator de indução de investimentos industriais na década de 1920, foi ressaltada por Fishlow, 1972.

expansão das vendas dos produtores nacionais, a manifestar-se de forma concreta no momento em que a importação de máquinas se viabilizasse.

2.5. A década de 1920¹

O debate sobre a década de 1920 segue, até certo ponto, linhas simétricas ao da Primeira Guerra. Essa década presenciou uma tendência à estagnação no principal setor industrial, o de produção têxtil, o que levou vários autores a rotulá-la como uma fase negativa para o processo de industrialização (Baer, 1965; Fishlow, 1972).

Este foi, no entanto, um período de respeitável atividade de investimento, não só em novos setores -- marcando um processo de diversificação na produção manufatureira -- mas também na própria indústria de tecidos. Os anos vinte têm, nesse sentido, características opostas ao período da Primeira Guerra: o principal setor industrial mostrava, de um lado, um baixo crescimento da produção, mas, de outro lado, expansão significativa do investimento. Como resultado disso, o setor tinha, no final da década, uma proporção importante de capacidade produtiva ociosa, o que possibilitou que a produção crescesse rapidamente, no início dos anos trinta (Versiani, 1984).

Outra vez, evidencia-se ser enganoso avaliar o crescimento industrial apenas sob um de seus aspectos. Na medida em que as fases de crescimento da produção e de aumento da capacidade produtiva não coincidem no tempo, é necessário avaliar de forma mais completa um determinado período, antes de decidir sobre seu efeito "favorável" ou "desfavorável" ao processo de industrialização.

Vale ressaltar algumas características do crescimento industrial nesse período, típicos da gênese da produção manufatureira no Brasil. (v. sobre esses pontos Versiani, 1984).

Entre o final da Primeira Guerra e 1930, verificou-se um importante processo de diversificação industrial. Entre os produtos que passaram a ser fabricados localmente podem ser citados: ferro-gusa, cimento, ferramentas elétricas, motores elétricos, máquinas têxteis, equipamentos para o refino do açúcar, implementos agrícolas, aparelhos de gás, relógios e instrumentos de medição. (Suzigan, 1986, cap. 4)

As novas unidades produtivas instaladas nesse período freqüentemente tiveram sua origem em pequenas oficinas de conserto. Em muitos casos, tais oficinas tinham iniciado, durante a Guerra, a produção de peças de reposição para equipamentos importados, dada a dificuldade de comprá-las no exterior. A partir dessa experiência, passavam a produzir o equipamento completo, muitas vezes por pressão da clientela; e após o término do conflito, verificavam que continuava sendo lucrativo manter ou expandir essa produção.

⁶Sobre o argumento desta seção, ver Versiani, 1984.

Os empresários dessas iniciativas eram, em muitos casos, imigrantes de primeira ou de segunda geração, com mais experiência prática do que formação técnica. Há indicações de que o reinvestimento de lucros tenha sido um fator importante na acumulação de seu capital, o que ratifica alguns dados disponíveis sobre períodos anteriores. A capacidade de reaplicar lucros gerados em fases favoráveis parece ter sido a característica marcante das firmas que tiveram uma evolução bem-sucedida.

O período entre a Primeira Guerra e a Depressão presenciou também o início de um nova fase do investimento externo na economia brasileira: a aplicação direta de capital na abertura de unidades industriais, por parte de firmas estrangeiras, em especial norte-americanas. O influxo de capitais daí resultante não foi muito significativo, nesses anos; mas o interessante é que uma motivação explícita de tais iniciativas foi o alto grau de proteção do sistema tarifário brasileiro. Encontram-se numerosas referências a esse efeito protecionista, em relatórios diplomáticos ou comerciais norte-americanos e ingleses, na época. Isso é outra evidência de que, mesmo na ausência de uma política protecionista articulada, as tarifas eram relevantes como fator de estabelecimento de uma reserva de mercado para o produtor local.

2.6. O novo papel do Estado⁷

A postura governamental com relação à indústria passava, no entanto, no período entre a Primeira Guerra e a Depressão, por uma fase de transição. A indústria era um fato ao qual o governo tinha que se acomodar; apesar do discurso liberal unanimemente adotado por presidentes da República e ministros, medidas de estímulo e mesmo de proteção passaram a ser gradualmente adotadas, de forma deliberada, ainda que com reduzido efeito prático.

Para isso contribuiu, sem dúvida, a crescente influência política dos industriais (Luz, 1975) e o novo peso da atividade industrial na economia. Um indicador desse peso é o fato de que, ao longo da segunda década do século, a participação do Imposto de Consumo na arrecadação do governo federal tenha passado de 10% a quase 20%. Esse imposto incidia principalmente sobre produtos manufaturados localmente.

O conflito entre a postura doutrinária e os interesses da *realpolitik* foi bem explicitado pelo Presidente Arthur Bernardes, que governou o País entre 1923 e 1926. No início de sua administração, Bernardes deixou clara sua intenção de reduzir as tarifas alfandegárias, em nome dos princípios do livre comércio. Isso não se revelou possível, no entanto. Em sua última mensagem presidencial, após reiterar sua profissão de fé liberal, ele confessou ao Parlamento que "essa orientação doutrinária, porém, na prática tem de se acomodar às condições existentes." Seu relutante apoio à indústria era justificado por supostos erros de governantes anteriores: "Desde que o Estado patrocinou e estimulou o

⁷ Esta seção baseia-se em Versiani, 1987, cap. 5.

estabelecimento de certas indústrias, embora não representem estas o emprego mais conveniente da atividade nacional, é seu dever defender-lhes a existência." (apud Versiani, 1987, p.75).

A essa nova postura correspondeu a adoção de várias medidas concretas de incentivo a determinados setores de atividade industrial, como a produção de ferro e aço, soda cáustica, borracha, adubos, cimento, seda e subprodutos do algodão, e ainda a extração de carvão mineral.

Não foi feita ainda uma análise dos efeitos de tais medidas, e é provável que grande parte delas, senão todas, tenham tido pouca ou nenhuma eficácia. No entanto, essas iniciativas sinalizam a intenção de estabelecimento de uma política industrial, pelo escopo relativamente amplo das medidas concebidas.

Particularmente significativo foi o esforço de padronização e regulamentação da política de incentivos, materializado numa série de decretos editados de 1923 a 1925 (Versiani, 1987, p.86). Isso evidenciava que o estímulo à indústria não era mais visto sob a ótica de medidas provisórias ou emergenciais, mas passava a ser considerado como atividade normal do governo, requerendo normas formais específicas.

3. POLÍTICA INDUSTRIAL: 1930-1950

3.1 Introdução

Com a crise do setor agrícola-exportador, no final dos anos vinte, seguida dos efeitos da Grande Depressão sobre a economia brasileira, a ação do Estado em defesa da cafeicultura ajudou indiretamente o desenvolvimento industrial.

A demanda de produtos manufaturados passou a crescer primordialmente em função da renda gerada nas atividades ligadas ao mercado interno, e o nível da renda foi sustentado por políticas macroeconômicas expansionistas implementadas em defesa do setor exportador. A proteção à indústria foi aumentada devido à desvalorização da taxa de câmbio, controle do mercado de câmbio e controles quantitativos das importações, impostos pela crise cambial. Com isso, a indústria passou a liderar o crescimento e a industrialização avançou substituindo importações de bens de consumo e de alguns bens intermediários.

Mais tarde, entre fins da década de 1930 e meados dos anos cinquenta, o Estado passou a financiar e a investir diretamente no desenvolvimento de algumas indústrias de insumos básicos (siderurgia, mineração, álcalis, petroquímica) e a reforçar a infra-estrutura (energia e transportes). É importante ressaltar, entretanto, que a ação do Estado em favor da industrialização nesse período não obedeceu a uma estratégia de desenvolvimento industrial. Isto só viria a ocorrer a partir da segunda metade da década de 1950.

O restante desta seção procura discutir os instrumentos de ação do Estado em relação à indústria nesse período e as mudanças na estrutura da produção industrial.

3.2. Política comercial e proteção

A proteção à indústria no mercado interno aumentou consideravelmente a partir da década de 1930. Essa proteção decorreu de mudanças na política comercial impostas pela crise do setor externo da economia, particularmente na década de 1930 e no imediato pós-II Guerra Mundial. Deve-se observar que:

1. O principal instrumento de proteção passou a ser a política cambial, através de: (a) desvalorização da taxa de câmbio, nos anos trinta, e (b) introdução de controles do mercado de câmbio com escala de prioridade para importações, desde os anos trinta. No pós-guerra, com a taxa de câmbio mantida fixa (sobrevalorizada), esses controles seriam intensificados e ampliados na administração das importações;

2. A tarifa aduaneira, com alíquotas específicas progressivamente defasadas em relação aos preços das importações em moeda nacional, foi gradativamente perdendo

eficácia como instrumento de proteção e de política de industrialização até ser reformada em 1957. Nessa ocasião, a tarifa realizada (isto é, o total da arrecadação do imposto aduaneiro em relação ao valor total das importações) havia caído para cerca de 3% (Malan et al., 1977, pp. 378-390).

3.3. Política de crédito

A necessidade de uma política de financiamento para investimentos industriais passou a ser sentida com mais intensidade a partir da segunda metade da década de 1930, quando se ampliaram os investimentos substitutivos de importações. O sistema financeiro privado (bancos comerciais) não dispunha de instrumentos específicos de captação de recursos que lhe permitisse lastrear empréstimos de médio/longo prazos para investimentos industriais. Essa função viria a ser cumprida pelo Estado principalmente pelas instituições seguintes:

1. Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) do Banco do Brasil, criada em 1937. Embora tivesse por objetivo principal o financiamento à agricultura, teve importante participação no financiamento à compra de máquinas e equipamentos industriais em geral, e à implantação de algumas indústrias de insumos básicos como celulose e papel, alumínio e siderurgia (Villela e Suzigan, 1973, pp. 169-170);

2. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), criado em 1952. Voltado inicialmente ao financiamento dos investimentos em infra estrutura (energia e transportes), o BNDE se tornaria mais tarde na principal agência pública de financiamento para investimentos industriais.

3.4 Primeiros ensaios de planejamento industrial

Apesar de não se chegar a formular uma estratégia que coordenasse os instrumentos de ação do Estado com vistas à industrialização, várias tentativas de planejamento do desenvolvimento econômico foram realizadas nesse período, denotando a preocupação dos responsáveis pela política econômica (e da classe industrial emergente) com a necessidade de promover a industrialização como alternativa de desenvolvimento econômico e social. As mais importantes, no que respeita ao desenvolvimento industrial, foram as seguintes:

1. Conselho Federal de Comércio Exterior, criado em 1934. Embora dedicado primordialmente às questões relacionadas ao setor externo, teve participação importante na discussão e na coordenação de ações de órgãos públicos voltadas para implantação de diversas indústrias (celulose, na década de 1930; siderurgia, álcalis e vidro plano nos anos 40 (Malan et alii, 1977, pp.353-4);

2. Coordenação da Mobilização Econômica, criada em 1942, no âmbito da qual seria criado no mesmo ano o Setor de Produção Industrial (SPI), "uma tentativa de

organizar o planejamento industrial do País" (Malan et alii, 1977, p. 366);

3. Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, criado em princípios de 1944, "com o objetivo de programar a política industrial e comercial para o período do pós-guerra" (Malan et alii, 1977, p. 367); e

4. Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico. Criada em fins de 1950, a Comissão Mista realizaria um amplo diagnóstico na economia brasileira no início da década de cinquenta, identificando "pontos de estrangulamentos" que teriam de ser eliminados para viabilizar o desenvolvimento. Para isso foram elaborados 41 projetos específicos nas áreas de transporte, energia, agricultura e indústria. Embora esta última participasse com apenas dois projetos (representando 2,8% dos investimentos previstos), é importante notar que foi dos estudos da Comissão Mista, tendo em vista administrar o financiamento dos projetos, que surgiu idéia de criar o BNDE, "que viria a desempenhar um papel fundamental (...) na diversificação da estrutura industrial e na expansão da infra-estrutura produtiva da economia brasileira" (Malan et alii, 1977, p. 62).

3.5. O Estado como produtor direto

Uma outra característica marcante desse período, em termos de desenvolvimento industrial, foi a decisiva participação do Estado como produtor direto na implantação de algumas indústrias de base e na geração de energia elétrica. Os principais empreendimentos estatais (ou de economia mista) voltados à indústria nesse período foram: (ver, a respeito: Suzigan, 1976; Malan et alii, 1977, p. 369/70).

1. No setor de mineração, a criação da Cia. Vale do Rio Doce, em 1942;

2. Na siderurgia, a fundação da Companhia Siderúrgica Nacional em 1941, e o controle acionário pelo Banco do Brasil em 1952, da Companhia Aços Especiais Itabira (ACESITA), fundada em 1944;

3. Na química, a criação da Companhia Nacional de Álcalis em 1943, para produção de barrilha e soda cáustica;

4. Na produção de motores pesados, com a criação da Fábrica Nacional de Motores em 1943; e

5. Na geração de energia elétrica, através da Companhia Hidrelétrica do São Francisco, fundada em 1945.

4. POLÍTICA INDUSTRIAL: 1950-1979

A rigor, nunca se chegou a implementar uma política industrial lato sensu no Brasil. Entretanto, algumas experiências de planejamento do desenvolvimento industrial aproximaram-se desse conceito, envolvendo a definição de uma estratégia geral, a fixação de metas para indústrias específicas (industrial targeting) e o arranjo de instrumentos e instituições em consonância com essa estratégia e com as metas estabelecidas. As duas experiências mais importantes foram as do Plano de Metas (1956-60) e do II Plano Nacional de Desenvolvimento - PND (1975-79). Esta seção discute em linhas gerais essas duas experiências no contexto das políticas de promoção do desenvolvimento industrial brasileiro entre os anos cinquenta e os anos setenta, e se complementa com uma apreciação sucinta dos eventos relacionados à indústria nos anos oitenta, inclusive a "Nova Política Industrial", em vigor desde fins de 1988.

4.1 O Plano de Metas e a estratégia de industrialização intensiva

Pode-se afirmar que somente a partir dos anos cinquenta o Estado brasileiro passou a se empenhar, de forma ativa e organizada, na promoção do desenvolvimento industrial do País. Logo no início da década, a realização de um amplo diagnóstico da economia brasileira⁸, identificando "pontos de estrangulamento" nas áreas de transportes, energia, agricultura e indústria, levou à criação de um banco de desenvolvimento (o BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) em 1952. Inicialmente dedicado a gerir os recursos orientados para investimentos em infra-estrutura (energia e transportes), o BNDE viria posteriormente a desempenhar papel fundamental no desenvolvimento das indústrias de base e na diversificação da indústria de transformação.

Em seguida foram implementadas outras medidas que impulsionariam o desenvolvimento industrial nos anos cinquenta. As principais foram (V. Serra, 1982, p. 74): (1) a criação da PETROBRÁS (1953), que permitiria desenvolver mais rapidamente as atividades de refino, produção e prospecção de petróleo; (2) a Instrução 70 (de 1953) da antiga SUMOC⁹, que estabeleceu um sistema de leilões de câmbio com cinco categorias de importações, favorecendo a importação de máquinas e equipamentos industriais; e (3) a Instrução 113 (1955) da SUMOC, que permitiu a importação de máquinas e equipamentos sem cobertura cambial pelas subsidiárias de empresas estrangeiras estabelecidas no País. As principais indústrias que se beneficiaram desta última medida foram: automobilística, química e bens de capital (Bergsman, 1970, p.77).

Entretanto, somente a partir de 1956/57, com a implementação do Plano de Metas, pode-se identificar uma política deliberada e coordenada de desenvolvimento

⁸ Elaborado pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, criada em fins de 1950 (ver Malan *et al.*, 1977, p.60-86).

⁹ Superintendência da Moeda e do Crédito, embrião do Banco Central do Brasil.

industrial, abrangendo os seguintes elementos em termos de estratégia, organização institucional e instrumentos de proteção e de promoção:

1. Uma estratégia geral de desenvolvimento econômico (Plano de Metas), que articulou o papel do Estado ao do capital privado, nacional e estrangeiro, e estabeleceu metas para investimentos em infra-estrutura (energia e transportes) e para o desenvolvimento de indústrias específicas. Para estas últimas foram criados Grupos Executivos integrados por técnicos do governo e por empresários. Esses grupos tinham poderes para administrar incentivos (como por exemplo, concessão de terrenos industriais, isenção de impostos e financiamentos) e para regular o investimento nas respectivas indústrias;

2. Um sistema de proteção que elevou substancialmente o protecionismo à indústria no mercado interno. Esse sistema era constituído principalmente por uma nova tarifa aduaneira, pela primeira vez em bases ad valorem e fortemente protecionista (Tarifa de 1957); por uma nova política cambial, com duas categorias de importações (geral e especial), que subsidiava a importação de máquinas, equipamentos e insumos industriais e gravava a importação de bens "menos essenciais"; e pela imposição de uma importante barreira não-tarifária às importações representada pela aplicação da Lei do Similar Nacional pelo Conselho de Política Aduaneira (CPA), criado também em 1957;

3. Financiamento ao investimento industrial, principalmente através do BNDE. Embora concentrado inicialmente nas indústrias de base, principalmente siderurgia, o BNDE logo passaria a financiar o investimento privado de capital nacional em praticamente todos os gêneros da indústria de transformação; e

4. Aumento da participação direta do Estado através de investimentos nas indústrias de insumos básicos (siderurgia, mineração, petroquímica) e em infra-estrutura.

Como resultado, a estrutura da indústria brasileira evoluiu no sentido de incorporar segmentos da indústria pesada, da indústria de bens de consumo duráveis e da indústria de bens de capital, substituindo importações de insumos básicos, máquinas e equipamentos, material de transporte, eletrodomésticos, etc. Essa estrutura seria a base sobre a qual se apoiaria o rápido crescimento da produção industrial na fase inicial do ciclo expansivo de 1968 a 1973/74.

4.2 Crise e reorganização institucional da política industrial

A partir de 1963, a indústria brasileira entrou num período de recessão que perduraria até 1967. O início da recessão teve um componente cíclico predominante, a redução da taxa de crescimento da formação bruta de capital fixo, por sua vez relacionada à "conclusão do volumoso pacote de investimentos públicos e privados iniciado em 1956/57" (Serra, 1982, p. 80). Mas teve também outros componentes relacionados à administração da política econômica, entre os quais cabe mencionar:

1. A nova lei de controle da remessa de lucros aprovada pelo Congresso em 1961, que pode ter contribuído para a redução dos investimentos diretos de capital estrangeiro. Entretanto, deve-se observar que o capital estrangeiro teve participação substancial no pacote de investimentos acima referido, e sua expansão "já apresentava uma tendência declinante desde fins dos anos cinqüenta" (Serra, 1982, p. 82);

2. A mudança na política cambial, também em 1961, reduzindo substancialmente o subsídio à importação de bens de capital implícito na "categoria geral" do sistema de taxas múltiplas de câmbio;

3. Redução do crédito e contenção das despesas públicas (inclusive de investimento) no âmbito da política antiinflacionária de 1963 (Plano Trienal); e

4. A política de estabilização de 1965-67, que agravou a tendência cíclica e prolongou a recessão.

Durante esse período de crise, e no âmbito das reformas preconizadas pelo regime autoritário instaurado em 1964, foi implementada uma ampla reorganização das instituições de política econômica. As modificações mais importantes, para os propósitos deste trabalho foram as seguintes:

1. A criação da Comissão (depois Conselho) de Desenvolvimento Industrial (CDI) em 1964. O CDI incorporou os antigos Grupos Executivos setoriais, passando a ser o órgão responsável pela administração de incentivos à indústria e pela formulação da política industrial do País. O principal incentivo administrado pelo CDI foi a isenção do imposto de importação (e, por extensão, de outros impostos internos) para bens de capital destinados a projetos industriais aprovados pelo órgão;

2. O fortalecimento da CACEX (Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil) como órgão responsável pela administração das importações, a partir da transferência, da CPA para a própria CACEX, em outubro de 1967, da aplicação da Lei do Similar. É importante lembrar que em março de 1967 foram efetuadas a unificação do sistema cambial e uma redução generalizada das alíquotas da tarifa aduaneira, promulgada no mesmo ano (Bergsman, 1970, p. 34-5; Suzigan, 1975, p. 460-1). Isto viria a acentuar a importância da Lei do Similar e de outros instrumentos discricionários (barreiras não-tarifárias) administrados pela CACEX no controle das importações;

3. A diversificação do sistema financeiro privado, a partir da aplicação da correção monetária aos ativos financeiros, depósitos a prazo e de poupança, propiciando o surgimento de intermediários financeiros não-bancários especializados no suprimento de crédito a médio prazo, inclusive crédito direto ao consumidor, e do Sistema Financeiro da Habitação; e

4. A diversificação das aplicações do BNDE e outros bancos oficiais de financiamento para investimentos industriais, abrangendo maior número de gêneros industriais e diferentes estratos de empresas (como por exemplo, as pequenas e médias) da indústria de transformação.

Essa reorganização institucional preparou o caminho para um novo período de crescimento acelerado a partir de 1968.

4.3 Subsídio à formação de capital e complementação da estrutura industrial¹⁰

Após a recessão de 1963-67 e as reformas institucionais promovidas pelo regime autoritário a partir de 1964, a indústria brasileira experimentou um novo ciclo de rápido crescimento e mudanças estruturais a partir de 1968. Apesar da retórica liberalizante do novo regime, o Estado desempenhou um papel ativo na expansão do mercado interno e na promoção de exportações de produtos manufaturados, que se somaram às condições favoráveis da economia mundial em termos de dinamismo do comércio internacional e de facilidades de aporte de capital externo de risco e por empréstimos em moeda.

Na primeira fase do ciclo, o crescimento da produção industrial apoiou-se na capacidade instalada no período de rápido crescimento entre meados da década de cinquenta e princípios dos anos sessenta. Os níveis de capacidade ociosa, que já eram elevados no início dos anos sessenta em virtude das escalas mínimas e do superdimensionamento de algumas indústrias (automobilística, por exemplo), foram acentuados pela recessão de 1963-67. Porém, uma vez absorvidas essas margens de capacidade ociosa, os investimentos foram retomados, especialmente a partir de 1970.

A formação de capital industrial no novo ciclo de investimentos foi fortemente subsidiada pelo Estado. Havia três formas principais de subsídio à formação de capital na indústria:

1. Isenções ou reduções da tarifa aduaneira e demais impostos (IPI, ICM) incidentes sobre a importação de máquinas e equipamentos destinados a projetos industriais aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) ou por órgãos setoriais e regionais de desenvolvimento. A partir de 1971, as isenções de IPI e ICM foram estendidas às compras de máquinas e equipamentos no mercado interno, de forma a eliminar a discriminação à produção interna de bens de capital, implícita na legislação anterior, e estimular o desenvolvimento da indústria de bens de capital;

2. Subsídios implícitos nos financiamentos de longo prazo para investimento industrial, concedidos pelo BNDE. Esses financiamentos tinham correção monetária pré-fixada em limites significativamente inferiores às taxas de inflação observadas nos anos setenta; e

¹⁰ Esta seção baseia-se em Suzigan, 1988 .

3. Incentivos fiscais, administrados por órgãos regionais de desenvolvimento, para investimentos industriais em regiões menos desenvolvidas.

A ampliação do mercado para produtos manufaturados no período 1968-1973/74 resultou tanto da expansão da demanda no mercado interno quanto da expansão e diversificação das exportações. A expansão da demanda por produtos manufaturados no mercado interno teve três fontes principais de dinamismo: a política macroeconômica expansionista, o boom de construções residenciais e a recuperação dos níveis de consumo.

A política macroeconômica expansionista constituiu-se principalmente da realização de um amplo programa de investimentos públicos nas áreas de infra-estrutura econômica e social (energia, transportes, comunicações, urbanização e saneamento básico, etc.), bem como de investimentos diretos das empresas estatais nas indústrias de base, principalmente mineração e exploração de petróleo, siderurgia, química, petroquímica e fertilizantes, e nas indústrias de armamentos e aeronáutica. Esses investimentos foram em grande parte financiados por recursos externos, dadas as facilidades então existentes no mercado financeiro internacional para obtenção de empréstimos em moeda e financiamentos de importação, mesmo após a crise internacional de meados da década de setenta. Os investimentos das empresas privadas nacionais, por seu turno, eram financiados pelos créditos subsidiados do BNDE e por Bancos Regionais de Desenvolvimento, além dos incentivos fiscais administrados pelos órgãos regionais de desenvolvimento, acima mencionados.

A demanda interna de produtos manufaturados foi também impulsionada pelo boom de construções residenciais urbanas. Esse boom foi decorrência das facilidades de financiamento à construção imobiliária a partir da criação, no bojo das reformas institucionais de meados dos anos sessenta, do Sistema Financeiro da Habitação - SFH), constituído de um "banco central" (Banco Nacional de Habitação - BNH) e de instituições e instrumentos específicos para empréstimo e captação de recursos a médio/longo prazos no sistema financeiro, tais como as letras imobiliárias e as cadernetas de poupança.

Foram também criadas, no mercado interno, condições propícias à expansão do consumo, que ficara reprimido durante a longa recessão dos anos sessenta (1963-67). A demanda de consumo cresceu não apenas como resultado da elevação do nível de emprego e do aumento da massa de salários, mas também pelas facilidades de financiamento a partir do desenvolvimento, no sistema financeiro privado, de um segmento especializado no crédito direto ao consumidor. Com isso, os setores produtores de bens de consumo duráveis, particularmente as indústrias automobilística e de eletrodomésticos, expandiram-se rapidamente e lideraram o crescimento da produção industrial no período de auge do ciclo expansivo (1968-1973).

A expansão das exportações de produtos manufaturados, por sua vez, foi estimulada por dois tipos de medidas:

1. Uma substancial desvalorização cambial inicial (agosto de 1968), seguida da adoção do sistema de minidesvalorizações cambiais em compasso com a taxa de inflação: e

2. Criação de novos incentivos e subsídios fiscais e financeiros à exportação, à formação de trading companies e a programas especiais de produção para exportação, estes últimos através da Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação - BEFLEX, criada em 1972. Não se deve esquecer, no entanto, que a expansão das exportações brasileiras de produtos manufaturados foi facilitada pelo dinamismo do comércio mundial até a crise internacional de meados da década de setenta.

Após o choque do petróleo e a elevação dos preços das matérias-primas no mercado internacional (1973-74), o Estado aumentou ainda mais sua influência sobre os rumos do desenvolvimento industrial. Embora a política macroeconômica tivesse sido mantida moderadamente expansionista, à custa de maior endividamento externo, o ritmo de crescimento da produção industrial e os níveis de consumo caíram na segunda metade dos anos setenta. O déficit da balança comercial fez com que fossem mantidos e ampliados os incentivos e subsídios à exportação de manufaturados, e aumentadas as barreiras não-tarifárias às importações. Entretanto, os níveis de investimento no setor industrial permaneceram elevados, o que se deve à ação estruturadora do Estado sobre o setor industrial na segunda metade dos anos setenta, de forma semelhante ao que ocorrera na década de cinqüenta.

Com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), em 1975/79, o Estado articulou uma nova fase de investimentos públicos e privados nas indústrias de insumos básicos (siderurgia e metalurgia dos não-ferrosos, química e petroquímica, fertilizantes, cimento, celulose e papel) e bens de capital (material de transporte e máquinas e equipamentos mecânicos, elétricos e de comunicações), além de investimentos públicos em infra-estrutura (energia, transportes e comunicações). O objetivo foi o de completar a estrutura industrial brasileira e criar capacidade de exportação de alguns insumos básicos. Embora dificuldades de financiamento, sobretudo do investimento privado nacional, tenham comprometido a plena realização das metas, não há dúvida de que os investimentos do II PND representaram "um esforço de acumulação de capital e uma diversificação de estrutura industrial na direção da indústria pesada sem precedentes na história da industrialização brasileira" (Tavares e Lessa, 1984, p. 6).

Dessa forma, em fins da década de setenta e princípios dos anos oitenta, a estrutura da indústria brasileira já estava praticamente completa.¹¹ A formação dessa

¹¹ É evidente que a noção de uma estrutura industrial "completa" não é estática. À medida que surgem novas indústrias ou atividades ligadas às áreas de fronteiras tecnológicas, abrem-se claros na

estrutura, sob um esquema de substituição extensiva de importações e, subseqüentemente, de promoção de exportações, foi fortemente induzida pelo Estado através de políticas de proteção (tarifa aduaneira, barreiras não-tarifárias, política cambial e regulação do investimento) e de promoção (incentivos fiscais e crédito subsidiado). Embora tenham sido eficazes na construção de uma base industrial integrada e altamente diversificada, essas políticas deixaram seqüelas pois, ao perseguirem um objetivo de "estrutura industrial completa" sob um elevado e permanente esquema de proteção e promoção, geraram ineficiências a nível de indústrias específicas, em prejuízo da especialização e da maior integração com o mercado internacional. O resultado é que a economia brasileira tornou-se extremamente fechada, apresentando um dos menores coeficientes de importação do mundo. Em conseqüência, muitas indústrias permaneceram não-competitivas, tanto no mercado interno quanto no mercado internacional.

estrutura preexistente que podem ser preenchidos com o desenvolvimento daquelas indústrias ou atividades no País, ou via comércio internacional.

5. OS ANOS OITENTA: ABANDONO DO PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

Desde o início dos anos oitenta, já era evidente a necessidade de mudar os rumos da política industrial no sentido de racionalizar e reduzir os sistemas de proteção e de promoção, estimular as atividades de pesquisas e desenvolvimento e o upgrading tecnológico (modernização, novos produtos e processos de fabricação) e promover o desenvolvimento das indústrias de alta tecnologia.¹² Entretanto, em contraste com a experiência anterior, nos anos oitenta o Estado abandonou o planejamento do desenvolvimento industrial. Por um lado, desarticulou o esquema de incentivos administrado pelo CDI, reduzindo drasticamente os poderes daquele órgão como principal responsável pela administração da política industrial (Decreto-Lei nº 1.726, de 7 de dezembro de 1979). Por outro lado, impôs à indústria os ônus mais pesados do ajustamento macroeconômico à crise do setor externo, que se acentuou após o segundo choque do petróleo e a elevação das taxas de juros no mercado financeiro internacional. As medidas de ajustamento que mais afetaram a indústria foram:

1. Desvalorização real da taxa de câmbio, de modo a aumentar a rentabilidade das atividades voltadas para exportação relativamente àquelas orientadas para o mercado interno. Estas, ademais, tiveram sua rentabilidade prejudicada pela defasagem de preços imposta pelo rígido controle do Conselho Interministerial de Preços (CIP);

2. Manutenção e até ampliação do sistema de incentivos e subsídios à exportação de produtos manufaturados;

3. Um controle muito mais severo das importações, principalmente através de barreiras não-tarifárias, elevando o nível de proteção mas, ao mesmo tempo, restringindo a atividade no mercado interno;

4. Política salarial que implicava em persistente perda para os salários em termos reais, reduzindo assim os custos da mão-de-obra e aumentando a competitividade da indústria; e

5. Reestruturação da matriz energética do País, com subsídios à reconversão da indústria ao uso de energia elétrica em substituição ao óleo combustível e, no caso particular da indústria automobilística, à produção de automóveis movidos a álcool.

Como resultado, a indústria se reestruturou, passando a exportar parcela crescente da produção. Porém, o custo do ajustamento foi a pior recessão da história da indústria brasileira, com redução em termos absolutos da produção (17%) e do emprego

¹² Ver, por exemplo, as sugestões feitas em Suzigan, 1979.

(20%) em 1981-83, redução à metade do nível de investimentos e diminuição dos esforços de incorporação de progresso técnico (modernização, atividades de P&D e formação de recursos humanos). A recuperação ocorrida em 1984 e parte de 1985, baseada na expansão das exportações e em geral atribuída ao "sucesso" do ajustamento, na verdade revela uma inserção internacional da indústria brasileira extremamente perversa, baseada em compressão dos salários, redução do nível de atividades no mercado interno e concessão de benefícios fiscais e financeiros.

Dentro desse quadro, a Política Nacional de Informática, regulamentada em outubro de 1984, constitui-se numa exceção. De fato, essa política contribuiu efetivamente para a implantação do segmento de mini e micro-computadores por empresas privadas nacionais, e se constitui num instrumento válido, utilizado pela maioria dos países que implementaram políticas visando a implantação e consolidação de indústrias de tecnologia de ponta. Entretanto, à diferença de outros países, sua utilização no Brasil não foi acompanhada de uma política de desenvolvimento científico e tecnológico, formação de recursos humanos, abertura para o mercado externo visando ganhar escala, etc., dando origem a uma indústria em boa parte ainda sem capacitação tecnológica e pouco competitiva.

Posteriormente, entre 1985 e 1987, o Estado procurou voltar a orientar o desenvolvimento industrial. Nesses três anos foram formuladas diversas estratégias de política industrial por órgãos do governo federal. De um modo geral, essas estratégias enfatizaram essencialmente a necessidade de atingir níveis mais elevados de produtividade e aumentar a eficiência da indústria, sob um padrão de crescimento que visasse tanto a inserção competitiva no mercado internacional quanto a ampliação do mercado interno. Para isso seriam necessárias a modernização da estrutura produtiva e a capacitação científica e tecnológica nacional. Entretanto, nenhuma dessas estratégias chegou a ser implementada, o que revela falta de consenso em torno das metas estabelecidas e total ausência de articulação entre Estado, iniciativa privada, comunidade acadêmica e outros segmentos da sociedade. Esse insucesso contribuiu para a ocorrência de uma nova recessão no final da década (1987/89), após o breve interregno expansionista da política econômica do Plano Cruzado (1986/87).

6. CONCLUSÃO

A revisão, neste artigo, de dois aspectos da industrialização brasileira -- o impulso inicial do processo, e o papel do Estado em seu desenvolvimento -- põe em destaque os pontos que se seguem.

6.1 Raízes da industrialização brasileira

1. A evidência histórica disponível indica que as primeiras iniciativas significativas

de produção local de manufaturas se deram a partir da década de 1870. Nas fases iniciais da industrialização, o investimento na nova atividade tendeu a se distribuir, no tempo, de forma não uniforme, podendo-se reconhecer fases de investimento concentrado (o que pode ser avaliado pelos dados referentes à importação de máquinas e equipamentos.)

2. Os primeiros investimentos na indústria parecem ter sido induzidos pela ocorrência de relação de preços favorável à produção interna, por comparação a mercadorias importadas. O fator principal dessas situações favoráveis eram as oscilações na taxa de câmbio: em fases de desvalorização do mil-réis, o encarecimento das importações aumentava a lucratividade da produção interna de produtos substitutos.

3. Pelo que sabe dos primeiros investidores, eles eram em sua maioria comerciantes, comumente ligados ao comércio de importação. Isso sugere que o investimento na indústria, nesse período inicial, pode ser visto como uma fuga ao risco e à incerteza dados pelas freqüentes variações na taxa de câmbio. Na medida em que tivessem capitais aplicados tanto no comércio de importação quanto na produção interna competitiva, os investidores poderiam, no caso de uma desvalorização brusca -- por exemplo -- compensar perdas no negócio de importação com ganhos na atividade de produção.

4. O investimento na indústria dependia também de condições favoráveis à importação de maquinaria. Obstáculos à importação, se em princípio estimulavam o investimento na produção local, pelo aumento da lucratividade, poderiam ao mesmo tempo dificultar sua efetivação, pelo encarecimento das máquinas e equipamentos importados. Em decorrência disso, as fases de maior investimento não necessariamente coincidiam com os períodos de maior expansão da produção interna de manufaturas. A efetivação de investimentos foi, com freqüência, posterior ao aumento de produção.

5. A imposição de tarifas à importação, ainda que seu objetivo fosse basicamente fiscal, teve relevante efeito protecionista, no período inicial do desenvolvimento da indústria. Na ausência de tarifas, a queda dos preços de importação, em mil-réis, teria tido efeito devastador sobre a incipiente indústria local, particularmente nos primeiros anos do século XX. O discurso oficial era, no entanto, consistentemente livre-cambista; a década de 1920, quando o protecionismo à indústria passa a ser visto como um objetivo respeitável de política, pode ser considerada como um ponto de inflexão, nesse aspecto.

6. O reinvestimento de lucros parece ter sido uma forma importante de financiamento do crescimento da indústria, na fase inicial. A capacidade de reinvestir lucros, resistindo às pressões dos acionistas para a distribuição de dividendos, terá sido, assim, uma característica básica dos empreendimentos que prosperaram.

6.2 O Estado no processo de industrialização

1. Embora políticas governamentais tivessem influído de forma relevante no desenvolvimento da indústria, em períodos anteriores, a participação do Estado como promotor ativo e consciente do desenvolvimento industrial passa a ser importante a partir da década de 1930, inicialmente de forma não articulada. Somente a partir dos anos cinquenta pode-se falar em ações do Estado obedecendo a uma estratégia de crescimento industrial.

2. As políticas de industrialização implementadas desde os anos cinquenta foram predominantemente defensivas, e se caracterizaram por um protecionismo exagerado e permanente. Juntamente com a política cambial, essas políticas favoreceram taxas de rentabilidade mais elevadas no mercado interno relativamente à exportação, criando assim um tendenciosidade à produção para o mercado interno. O resultado foi o desenvolvimento de um indústria com elevado grau de ineficiência, e por isso mesmo não-competitiva interna e internacionalmente, e com pouca ou nenhuma criatividade em termos tecnológicos. A proteção proporcionada constituía-se naquilo que Fajnzylber (1983) denomina de "protecionismo frívolo", no sentido de que não teve um objetivo de aprendizagem, apoiado num processo concomitante de geração de exportações e de desenvolvimento científico e tecnológico.

3. A questão fundamental é que a substituição de importações não requer a absorção e desenvolvimento de tecnologia. Isto contribuiu para incutir no empresariado industrial brasileiro uma mentalidade protecionista, que encara o protecionismo como um fim e não como um meio para que, num determinado horizonte de tempo, se implante uma indústria eficiente e competitiva, voltada tanto para o mercado interno quanto para o mercado internacional. Muitas indústrias contam até hoje com mercado interno cativo, e essa mentalidade protecionista se constitui em verdadeira barreira a ser vencida para que se possa implantar um processo amplo de assimilação, adaptação e desenvolvimento de tecnologia.

4. O sistema de promoção de exportações de manufaturados, criado a partir de fins dos anos sessenta, nada mais fez do que compensar o viés anti-exportação decorrente do sistema de proteção. Com isso, e dada a extraordinária expansão da economia mundial até 1973, a indústria brasileira conseguiu lançar-se no mercado internacional sem ter realizado um esforço significativo de absorção e desenvolvimento tecnológico. E mais, sua inserção no mercado internacional foi (e, em grande medida, ainda é) baseada em bens intensivos em recursos naturais e mão-de-obra barata.

5. Com o fim do ciclo expansivo (1968-1973/74) e com a mudança na conjuntura econômica internacional a partir da crise de meados da década de setenta, a política econômica adotou a estratégia de manter o crescimento à custa de maior endividamento externo. Com isso se acentuou, ao longo da segunda metade da década, a importância estratégica das exportações de manufaturados e da contenção de importações na geração de saldos comerciais suficientes para o serviço da dívida. Assim, os sistemas de proteção e promoção foram mantidos e mesmo ampliados, relevando-se seus custos (em

termos de evasão de recursos públicos, pressão inflacionária e ineficiência da indústria) em face do objetivo imediato do balanço de pagamentos.

6. Acima de tudo, a ação do Estado com respeito ao desenvolvimento industrial brasileiro se ressentiu: (1) de melhor articulação com uma política agrícola que promovesse sobretudo o crescimento da produção de alimentos básicos, de modo a viabilizar o crescimento econômico com ganhos de salário real e incorporação ao mercado de contingentes populacionais marginalizados; (2) de melhor articulação setorial, de modo a evitar o atraso relativo de alguns setores, a heterogeneidade tecnológica e as substanciais diferenças nos níveis de produtividade; (3) do desenvolvimento de um sistema financeiro privado capaz de mobilizar recursos para créditos de longo prazo para investimento, até hoje dependentes das agências públicas de fomento, e (4) de melhor articulação social, que promovesse melhor distribuição de renda e maior acesso das camadas de mais baixa renda ao mercado e a serviços sociais básicos como educação, saúde e habitação.

REFERÊNCIAS

- BAER, W. Industrialization and Economic Development in Brazil. Homewood: Irwin, 1965.
- BERGSMAN, J. Brazil. Industrialization and Trade Policies. Oxford: Oxford University Press, 1970.
- BONELLI, R. e MALAN, P. S. "Os Limites do Possível: Notas sobre Balanço de Pagamentos e Indústria nos anos 70". Pesquisa e Planejamento Econômico 6(2), ago. 1976.
- BONELLI, R. e WERNECK, D.F.F. "Desempenho Industrial: Auge e Desaceleração nos Anos 70", em: SUZIGAN, 1978.
- DEAN, W. The Industrialization of São Paulo, 1880-1945. Austin: University of Texas Press, 1969.
- FAJNZYLBER, F. La Industrialización Trunca de América Latina. México, D.F.: Editorial Nueva Imagem, 1983.
- FISHLOW, A. "Origens e Conseqüências da Substituição de Importações no Brasil", em: VERSIANI e MENDONÇA DE BARROS, 1977.
- FURTADO, C. Formação Econômica do Brasil. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.
- IBGE, 1939/40. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Anuário Estatístico do Brasil. Ano V, 1939/40. Rio de Janeiro.
- IBGE, 1986. CENTRO INDUSTRIAL DO BRASIL. "Indústria Fabril", em: Brasil, suas Riquezas Naturais, suas Indústrias. v.3. Rio de Janeiro, 1909. Edição fac-similar publicada em: FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Séries Estatísticas Retrospectivas, v.2, tomo 3. Rio de Janeiro, 1986.
- IBGE, 1990. FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estatísticas Históricas do Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro, 1990. (Séries Estatísticas Retrospectivas, v.3).
- IBGE, 1993. FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Anuário Estatístico do Brasil - 1992. Reimp. Rio de Janeiro, 1993.
- LUZ, Nícia V. A Luta pela Industrialização do Brasil. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.
- MALAN, P.S. e BONELLI, R. "Crescimento Econômico, Industrialização e Balanço de Pagamentos: O Brasil dos Anos Setenta aos Anos Oitenta". Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1983. (Texto para Discussão, nº 60).
- MALAN, P.S.; BONELLI, R.; ABREU, M.P. e PEREIRA, J.E.C. Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil, 1939/52. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977. (Relatório de Pesquisa, nº 36).
- SERRA, J. "Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pós-Guerra". Em: Desenvolvimento Capitalista no Brasil - Ensaio sobre a Crise. São Paulo: Brasiliense, 1982.

- SUZIGAN, W., 1975. "Industrialização e Política Econômica: Uma Interpretação em Perspectiva Histórica". Pesquisa e Planejamento Econômico 5(2):331-384, dez. 1975.
- SUZIGAN, W., 1976. "As Empresas do Governo e o Papel do Estado na Economia Brasileira". Em: F. REZENDE, ed. Aspectos da Participação do Estado na Economia. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976.
- SUZIGAN, W., 1978 (ed.). Indústria: Política, Instituições e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978. (Série Monográfica, nº 28).
- SUZIGAN, W., 1986. Indústria Brasileira: Origem e Desenvolvimento. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- SUZIGAN, W., 1988. "Estado e Industrialização no Brasil". Revista de Economia Política 9(3), jul./set. 1988.
- SUZIGAN, W.; BONELLI, R.; HORTA, M.H.T.T. e LODDER, C. A. Crescimento Industrial no Brasil: Incentivos e Desempenho Recente. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974. (Relatório de Pesquisa, nº 26).
- TAVARES, M. C. e LESSA, C. "O Desenvolvimento Industrial da Década de 70 – Impas-ses e Alternativas". Mimeo, 1984.
- TYLER, W. G. "Incentivos às Exportações e às Vendas no Mercado Interno: Análise da Política Comercial e da Discriminação às Exportações, 1980/81". Pesquisa e Planejamento Econômico. 13(2):543-574, ago. 1983.
- VERSIANI, Flávio Rabelo, 1979. "Industrial Investment in an 'Export' Economy: the Brazilian Experience before 1914." London: University of London, Institute of Latin American Studies, April 1979. (Working Papers, n. 2)
- VERSIANI, Flávio Rabelo, 1984. "Industrialização: a Década de 20 e a Depressão". Pesquisa e Planejamento Econômico 14(1):59-94, abr.1987.
- VERSIANI, Flávio Rabelo, 1987. A Década de 20 na Industrialização Brasileira. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1987. (Série PNPE, nº 14).
- VERSIANI, Flávio Rabelo e MENDONÇA DE BARROS, José R. (eds.). Formação Econômica do Brasil: a Experiência da Industrialização. 1.ed.rev. São Paulo: Saraiva, 1977.
- VERSIANI, Flávio Rabelo e VERSIANI, Maria Teresa R.O. "A Industrialização Brasileira antes de 1930: uma Contribuição". Em: VERSIANI e MENDONÇA DE BARROS, 1977.
- VILLELA, A. V. e SUZIGAN, W. Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973. (Série Monográfica, nº10).

TABELA 1 - INQUÉRITO INDUSTRIAL DE 1907: NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS E DE OPERÁRIOS, SEGUNDO OS PRINCIPAIS PRODUTOS

PRODUTOS INDUSTRIAIS	ESTABELECIMENTOS	OPERÁRIOS
Fiação e tecelagem	194	51 992
Açúcar	199	13 136
Fumos preparados	104	7 407
Calçados	119	7 379
Fundição e obras sobre metais	169	6 861
Cerveja, vinho e outras bebidas	443	5 998
Erva-mate	44	4 975
Fósforos	18	3 969
Charque	26	3 782
Serrarias e carpintarias	197	3 766
Construção naval	17	3 622
Chapéus	107	3 463
Móveis e decorações	85	2 843
Produtos cerâmicos	179	2 553
Roupas brancas	31	2 218
Sal	53	2 146
Couros	108	1 967
Sabões e velas	91	1 763
Material de transporte	31	1 718
Moagem de cereais	100	1 499
Outros	952	18 874
TOTAL	3 258	151 841

Fonte: IBGE, 1986, Tabela: "Mapa Geral das Indústrias do Brasil".

TABELA 2 - TAXAS DE CRESCIMENTO DO PRODUTO INDUSTRIAL, 1912-1988

PERÍODOS	CRESCIMENTO ANUAL MÉDIO (%) (IND. DE TRANSFORMAÇÃO)
1912-1920	5,0
1920-1928	6,3
1928-1932	-1,7
1932-1939	10,0
1939-1949	7,9
1949-1962	9,5
1962-1967	2,7
1967-1973	13,3
1973-1980	6,8
1980-1988	0,6

Fonte: IBGE, 1990, Tabelas 7.4, 7.5, 7.24 e 7.25.

TABELA 3 - PARTICIPAÇÃO RELATIVA DOS GÊNEROS DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO NO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL, 1919-1980

GÊNEROS DE INDÚSTRIA	PROPORÇÃO DO V.T.I (%)			
	1919	1939	1959	1980
GRUPO I				
Metalúrgica	3,8	7,6	11,8	11,5
Mecânica	0,1	1,3	3,5	10,2
Material de Transporte	1,4	3,3	7,6	7,6
Papel e Papelão	1,4	1,5	3,0	3,0
Prods. Químicos	5,0	10,7	13,5	19,6
Material Elétrico e de Comun.	-,	0,8	4,0	6,4
GRUPO II				
Têxtil	24,4	22,0	12,0	6,4
Produtos Alimentares	32,9	23,6	16,4	10,0
Bebidas	5,4	4,3	2,9	1,2
Fumo	3,4	2,3	1,3	0,7
Couros e Peles	2,2	1,7	1,0	0,5
Madeira	5,7	3,2	3,2	2,7
GRUPO III				
Prod. de Minerais Não-Metálicos	4,0	5,3	6,6	5,8
Editorial e Gráfica	-,	3,6	3,0	2,6
Mobiliário	1,8	2,1	2,2	1,8
Vestuário e Calçados	7,3	4,8	3,6	4,8
Borracha	0,1	0,6	3,0	1,3
OUTROS GÊNEROS	1,2	1,2	4,8	6,6
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Notas: 1. O valor da transformação industrial, definido como valor de produção menos despesas realizadas com as operações industriais, aproxima-se do conceito de valor adicionado.

2. 1919, 1939, 1959 e 1980 são os anos de referência dos Censos Industriais de 1920, 1940, 1960 e 1980, respectivamente.

3. O item Produtos Químicos abrange, na classificação do IBGE: Indústria Química; Produtos Farmacêuticos; Perfumaria, Sabões e Velas; e Produtos de Matérias Plásticas.

4. Para a definição dos Grupos I, II e III, ver o texto.

5. As porcentagens podem não somar 100% devido a arredondamentos.

Fontes: Fishlow, 1977, Tabs. III e VII; IBGE, 1990, Tab. 7.9.

TABELA 4 - EFEITO DAS TARIFAS ALFANDEGÁRIAS SOBRE O PREÇO INTERNO DOS TECIDOS DE ALGODÃO IMPORTADOS, 1870-1913

(Índices, 1870=100; médias dos períodos)

PERÍODOS	PREÇOS DE IMPORTAÇÃO (A)	ALÍQUOTAS TARIFÁRIAS (B)	PREÇOS INTERNOS ESTIMADOS (C)= A x B
1870-1875	86	103	89
1876-1879	77	110	84
1880-1884	78	113	88
1885-1888	69	124	85
1889-1895	100	132	130
1896-1900	163	126	204
1901-1906	115	162	186
1907-1913	113	168	189

Nota: Os produtos A x B podem não ser exatos devido a arredondamentos.

Fonte: Versiani, 1979, Table 5.