

## CAPÍTULO 2

### DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: A REVOLUÇÃO INDUSTRIAL E NACIONAL

A partir de 1930, ou, se quisermos ser mais exatos, no decorrer dos anos 1930, tem início a decolagem do desenvolvimento brasileiro; é nesta década que o Brasil entra propriamente na fase de sua Revolução Industrial. As transformações que irão ocorrer a partir desse momento, todavia, não surgem do nada. Embora só a partir de 1930 se verifique uma solução de continuidade no processo histórico brasileiro, que dá um salto para frente, rompendo com suas bases agrárias, tradicionais e de caráter basicamente colonial, é certo que a decolagem da economia brasileira tem antecedentes bem definidos.

Esses antecedentes podem ser encontrados, em primeiro lugar, no desenvolvimento da cultura do café, que se desenvolve no Brasil a partir de meados do século XIX. O ciclo do café tem características diversas do ciclo do açúcar ou do ouro. Além do fato de os ciclos do açúcar e do ouro terem ocorrido em plena época colonial, a diferença fundamental está no fato de que com o café começa a ser usado em grande escala o trabalho assalariado, ao invés do trabalho escravo. Os grandes cafeicultores descobrem rapidamente que era mais econômico pagar pelo trabalho dos colonos, geralmente através de um sistema de meação, do que usar escravos, quando se tratava de produzir café. Surge, assim, em grande escala no Brasil, fora dos centros urbanos, o trabalho remunerado, que permitirá a formação de um incipiente mercado interno. Abre-se uma brecha no sistema agrário tradicional brasileiro, de caráter semifeudal, com as fazendas constituindo-se em centros relativamente auto-suficientes no que diz respeito ao consumo de seus escravos e agregados. Desenvolve-se o comércio interno. Começam a surgir as condições básicas para a instalação de uma indústria nacional orientada para o mercado interno.

A importância fundamental do surgimento de um mercado interno, ainda que pouco desenvolvido, entre os antecedentes da industrialização brasileira está no fato de que esta só seria possível na medida em que este mercado interno existisse. A expansão da cultura e das exportações de café e a decorrente expansão do trabalho assalariado foram a causa básica da emergência desse mercado.

Decorrência do café e da necessidade do trabalhador remunerado foi também a imigração maciça ocorrida no Brasil a partir de meados do século.

Esses imigrantes, com sua grande ambição e com seus conhecimentos técnicos, os quais, ainda que reduzidos, eram superiores aos existentes nas populações tradicionais brasileiras, viriam a constituir uma das bases da decolagem da economia brasileira.

Ainda no campo econômico, temos como antecedentes da Revolução Industrial Brasileira o desenvolvimento da indústria têxtil, a partir da metade do século XIX; o surto industrial que ocorre nessa época, marcado pela figura do Barão de Mauá; a instalação de um sistema de transporte ferroviário, ainda que totalmente destinado a servir às necessidades de exportação e não às da integração econômica nacional; o aparelhamento da infra-estrutura econômica em geral do país (não só ferrovias, mas portos, usinas hidrelétricas, sistema de comunicações), que se tornou possível com a prosperidade trazida pelo café; a tentativa ainda que fracassada, por ter sido meramente especulativa, de se criar uma indústria nacional logo após a proclamação da República, com o Encilhamento; e em especial a Primeira Guerra Mundial, que possibilitaria um extraordinário desenvolvimento da nascente indústria nacional.

Nos campos político e social, temos como antecedentes da Revolução Nacional Brasileira, entre outros fatos, o surgimento de uma classe média mais atuante a partir das três últimas décadas do século XIX; a constituição do Exército Nacional, especialmente a partir da Guerra do Paraguai, como uma organização essencialmente de classe média, em oposição às origens aristocráticas da Marinha; a Proclamação da República, permitindo que durante uns poucos anos, até a eleição de Prudente de Moraes, a aristocracia agrária e comercial brasileira fosse substituída no poder por grupos de classe média; e as revoluções que nos anos 1920 abalam a Primeira República, evidenciando a insatisfação que grassava em amplas camadas da população brasileira e que resultaria na Revolução de 1930.

## O INÍCIO DA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL BRASILEIRA: 1930-1939

A Revolução Industrial Brasileira tem início nos anos 1930 devido à conjugação de dois fatores principais: a oportunidade econômica para investimentos industriais, proporcionada paradoxalmente pela depressão econômica, e a Revolução de 1930.

O significado fundamental da Revolução de 1930, que lhe confere uma importância extraordinária no quadro da história econômica, política e social brasileira, é a destituição do poder da oligarquia agrário-comercial brasileira, que por quatro séculos dominou o Brasil, inicialmente em conjuga-

ção com os interesses coloniais portugueses e, a partir da Independência, em conjugação com os interesses comerciais dos países industrializados, particularmente da Inglaterra. Tanto a Proclamação da República, em 1889, como a Revolução de 1930, foram revoluções de classe média, mas, ao contrário daquela primeira, a de 1930 foi uma revolução vitoriosa no tempo. Depois dela, jamais a oligarquia agrário-comercial brasileira voltou a contar com uma parcela sequer do poder que detivera durante séculos.

O governo que se instaurou a partir de 1930 identificava-se com os ideais de renovação da política e da economia brasileiras e enfrentou desde logo a oposição feroz da aristocracia e das classes médias tradicionais brasileiras, vendo-se obrigado, especialmente quando essas classes tentaram retomar o poder a partir da Revolução de 1932, a buscar apoio nas classes novas que emergiam: no proletariado urbano, a que atendeu com uma extensa legislação trabalhista, na nova classe média, à qual continuou a beneficiar com empregos públicos, e na classe emergente dos empresários industriais. Em relação a esta, o novo governo adotou logo uma política nitidamente industrializante. Devido ao desaparelhamento do Estado brasileiro de então para intervir na esfera econômica, essa política não teve efeitos benéficos de monta. As medidas do governo que mais estimularam o arranque da economia brasileira e o seu desenvolvimento industrial foram tomadas por acaso. Entretanto, o simples fato de o governo saído da Revolução de 1930 ter uma atitude positiva em relação à industrialização, e não negativa, como acontecera nos governos anteriores, já significava muito. Se a isto somarmos todas as pequenas medidas que o governo de então tomou em favor da industrialização, e que foram coroadas, no fim dos anos 1930, com o início da construção da grande usina siderúrgica de Volta Redonda, veremos que efetivamente essa revolução é uma peça essencial na explicação do início da Revolução Nacional Brasileira. Não estamos fazendo a apologia do governo Getúlio Vargas em sua primeira fase, que foi inclusive manchada com uma ditadura declarada, entre 1937 e 1945. É indiscutível, todavia, que a Revolução de 1930 marca uma nova era na história do Brasil, tendo estabelecido as condições políticas necessárias para a Revolução Industrial Brasileira.

O segundo fator fundamental a explicar o início da decolagem da economia brasileira está no surgimento inesperado e paradoxal de uma imensa oportunidade de investimentos industriais devido à depressão mundial dos anos 1930. Não fora esse fato, a Revolução de 1930 teria possivelmente deixado de vingar, e o país voltaria a ser dominado pela oligarquia agrário-comercial de comportamento econômico tradicional. Ao tenentismo da Revolução de 1930, que revela suas ligações com o Exército e, portanto, com a

classe média reformista, era preciso somar o industrialismo bem-sucedido cujo maior beneficiário seria a nascente burguesia industrial nacional. Em plena depressão econômica mundial, este último fato foi possível no Brasil devido a dois fatores fundamentais: de um lado, a procura interna manteve-se relativamente constante, apesar da crise econômica mundial que afetou diretamente nossas exportações; de outro lado, os preços dos artigos manufaturados cresceram verticalmente, na medida em que o poder aquisitivo externo do país reduziu-se, enquanto se mantinha o poder aquisitivo interno.

Conforme a clássica análise de Celso Furtado sobre a manutenção do nível de procura nos anos 1930 no Brasil, quando sobreveio a crise, o mecanismo clássico de defesa da economia através da taxa de câmbio não foi suficiente. Com a crise, o preço do café no mercado externo caiu e desvalorizou-se a moeda:

A baixa brusca do preço internacional do café e a falência do sistema de conversibilidade acarretaram a queda do valor externo da moeda. Essa queda trouxe, evidentemente, um grande alívio ao setor cafeeiro da economia. A baixa do preço internacional do café havia alcançado 60%. A alta da taxa cambial chegou a representar uma depreciação de 40%. O grosso das perdas poderia, portanto, ser transferido para o conjunto da coletividade através da alta dos preços das importações.<sup>1</sup>

A baixa dos preços do café permitiu um aumento de 25% das exportações em volume físico, porém, longe de ser suficiente para absorver a produção de café. Mesmo baixando os preços, os produtores continuariam a produzir e colher café até que o simples custo da colheita e atividades subseqüentes fosse maior do que o preço do café. Nesse momento, estaríamos diante do caos econômico. Os cafeicultores deixariam de colher café e poderia restabelecer-se o equilíbrio entre oferta e procura do produto. Fica assim evidente que “o mecanismo do câmbio não podia constituir um instrumento de defesa efetivo da economia cafeeira dentro das condições excepcionalmente graves criadas pela crise”.<sup>2</sup>

Impunha-se, pois, encontrar outra solução para o problema, de forma a evitar que os estoques invendáveis continuassem a pressionar cada vez mais

---

<sup>1</sup> Furtado, 1959: 218-219.

<sup>2</sup> Idem, *ibid.*

para baixo os preços do café sem que a quantidade vendida aumentasse correspondentemente, dada a baixa elasticidade-preço da procura do produto. A solução encontrada foi a compra e a destruição, pelo governo, dos excedentes de café. Esta solução era a única possível, tendo-se em vista o objetivo de defender a economia cafeeira, possibilitando que o café continuasse a ser colhido. Furtado observa que “À primeira vista parece um absurdo colher o produto para destruí-lo”.<sup>3</sup>

Diz ainda que:

Ao garantir preços mínimos de compra, estava-se na realidade mantendo o nível de emprego na economia exportadora e, indiretamente, nos setores produtores ligados ao mercado interno. Ao evitar-se uma contração de grandes proporções na renda monetária do setor exportador, reduziam-se proporcionalmente os efeitos do multiplicador de desemprego sobre os demais setores da economia... O que importa ter em conta é que o valor do produto que se destruía era muito inferior ao montante da renda que se criava. Estávamos, em verdade, construindo as famosas pirâmides que anos depois preconizaria Keynes.<sup>4</sup>

Em outras palavras, fazíamos um investimento improdutivo em estoques que depois queimávamos. Isto, porém, era melhor do que nada. O problema não era fazer investimentos para aumentar a produção, mas fazê-los para manter o nível de emprego, e, portanto, o nível da procura agregada. Nas épocas de crise, e sempre que haja um excedente para o qual não se encontra colocação, investimentos desse tipo, improdutivos, são essenciais. É evidente que seria melhor se pudessemos encontrar um investimento produtivo, que não só proporcionasse emprego, mas também fosse refletir indiretamente no aumento da produção e (ou) do bem-estar. Mas soluções como essa não são fáceis. A economia capitalista não é flexível a esse ponto. Por isso é que podemos afirmar que estas economias já conseguem uma grande vitória quando utilizam — como de fato o fizeram no após-guerra — seu excedente na corrida armamentista e nas pesquisas espaciais, desenvolvendo, com isto, uma arma poderosa contra as crises e recessões. No Brasil, portanto, foi extremamente benéfico que o governo encontrasse uma fórmula tão fácil e simples de realizar

---

<sup>3</sup> Idem: 220.

<sup>4</sup> Idem: 222 e 224.

investimentos improdutivos em uma hora de crise, como a de comprar os excedentes de café. Não importa que ao fazê-lo o governo não tivesse a intenção de manter o nível da procura agregada nacional, mas simplesmente a de tomar uma medida em defesa da cafeicultura ameaçada de colapso. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda* ainda não havia sido escrita. Por acaso, todavia, o governo brasileiro seguiu a política de Keynes, permitindo que o nível da procura agregada fosse mantido durante a depressão econômica.

Esta simples manutenção relativa da procura agregada teve uma importância fundamental no surgimento de uma excepcional oportunidade de investimentos industriais no início dos anos 1930, porque a ela aliou-se um segundo fato: subiram verticalmente os preços dos produtos manufaturados importados. No período entre 1929 e 1934, o preço em cruzeiros (ou mil-réis) da libra esterlina subiu quase 50%, apesar da desvalorização da libra em 1933. Esta desvalorização da moeda brasileira está diretamente relacionada com a crise do café, cujo preço nos Estados Unidos baixa de 22,5 centavos por libra em 1929 para 8 centavos em 1931, devido à depressão. Confirmando-se a baixa elasticidade-preço da procura do café, suas exportações aumentaram pouco, de forma que tivemos entre 1921 e 1930 uma exportação de 8.371.920 toneladas contra 8.801.263 toneladas no decênio seguinte. Ao ligeiro aumento do volume físico das exportações, todavia, contrapõe-se uma queda violenta do seu valor. Enquanto nos anos 1920 as exportações brasileiras alcançaram 805,8 milhões de libras-ouro, no decênio seguinte não atingiram senão 44% desse total.<sup>5</sup> O resultado dessa queda vertical do nosso poder aquisitivo externo, ao mesmo tempo em que se mantinha o poder aquisitivo interno graças à política de defesa do café, só podia resultar numa alta de aproximadamente 50% nos preços dos produtos manufaturados importados. E este dado ainda é mais significativo quando verificamos que nesse mesmo período os preços internos, em geral, haviam caído aproximadamente 7%. Tornava-se assim proibitiva a importação de artigos manufaturados de consumo, e abria-se uma grande oportunidade para que os empresários nacionais que então surgiam realizassem investimentos altamente lucrativos no setor industrial.

Esta oportunidade foi aproveitada. A capacidade ociosa existente nas empresas nacionais foi rapidamente utilizada. Em março de 1931 o governo Vargas, que já contava em seu seio com representantes dos industriais brasileiros de então, baixa um decreto proibindo as importações de maquinarias para todas as indústrias consideradas em estado de superprodução. Visava

---

<sup>5</sup> Prado Jr., 1945: 297; Furtado, 1959: 218.

com isso proteger especialmente a indústria têxtil, há muito instalada no Brasil. Novos investimentos, em novos setores, foram instalados. As fábricas geralmente começavam como oficinas. O pequeno capital necessário era, na maioria das vezes, levantado entre os membros da própria família. Com o reinvestimento dos lucros, porém, logo se expandiam. Dedicando-se inicialmente a indústrias de bens de consumo que exigiam equipamentos simples (indústria alimentícia, de artigos de higiene e limpeza, perfumaria, farmacêutica, metalúrgica ligeira etc.) muitos desses equipamentos já podiam ser fabricados no Brasil. Dessa forma, em 1935 a produção industrial brasileira já era 27% maior do que a de 1929 e 90% maior do que a de 1925.<sup>6</sup> Entre 1920 e 1929 foram criados 4.697 estabelecimentos industriais, contra 12.232 no decênio seguinte.<sup>7</sup> Estava lançado o desenvolvimento industrial brasileiro.

#### A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL: 1940-1945

Depois da conjugação de fatores favoráveis, entre os quais salientei a Revolução de 1930 e a oportunidade de investimentos industriais proporcionada pela manutenção relativa dos níveis da procura interna durante a depressão, enquanto subiam violentamente os preços dos produtos importados, fatores esses que permitiram a deflagração da Revolução Industrial Brasileira, um novo conjunto de estímulos vem, a partir de 1940, condicionar o desenvolvimento industrial brasileiro. O fato fundamental da época é a Segunda Guerra Mundial. E a pergunta inevitável é: até que ponto ela constituiu-se como obstáculo ou estímulo ao desenvolvimento industrial brasileiro? A resposta mais comum é que a Guerra foi um estímulo poderoso ao desenvolvimento brasileiro. Esta crença parte provavelmente de um clichê, segundo o qual as guerras beneficiam o desenvolvimento capitalista.

Por outro lado, conforme observa bem Celso Furtado, “a política seguida durante os anos da guerra foi, na essência, idêntica à que se havia adotado imediatamente depois da crise”.<sup>8</sup> E foi o que de fato ocorreu. Embora os saldos no balanço de pagamentos pressionassem fortemente a taxa de câmbio para baixo, o governo brasileiro fixou-a, não deixando que o cruzeiro se valorizasse. Isso constituiu, novamente, uma forma de proteção do setor cafeeiro,

---

<sup>6</sup> CEPAL, 1949: 206.

<sup>7</sup> Fonte: IBGE.

<sup>8</sup> Op. cit., p. 239.

pois mantinha sua renda em cruzeiros. Neste caso, também aliavam-se aos interesses dos fazendeiros os dos industriais ligados ao mercado interno. Porque, mantendo-se a renda do setor cafeeiro, mantinha-se a procura dos produtos internos. Some-se a isto que, entre 1937 e 1945, verificou-se uma melhora nas relações de troca do Brasil de 18%.<sup>9</sup> E mais: enquanto os preços dos produtos exportados cresciam nesse período em 116%, contra 82% dos preços das importações, os preços internos brasileiros cresciam em 97%.<sup>10</sup> Pareciam, portanto, repetirem-se as condições dos anos 1930. Não só a procura interna mantinha seu nível, graças à política cambial de taxa fixa do governo federal, como também crescia, devido aos estímulos intrínsecos ao próprio sistema. E a própria demanda externa aumentava: em 1943 a exportação de tecidos chegou a representar 13% das exportações brasileiras. Por outro lado, a oferta de produtos importados sofria um golpe severo face ao total comprometimento das economias dos países industrializados com o esforço de guerra. Surgia assim uma nova oportunidade para a realização de investimentos e poder-se-ia esperar novo surto do desenvolvimento industrial brasileiro.

Não foi, todavia, o que ocorreu. A afirmação de que a Segunda Guerra Mundial estimulou o desenvolvimento industrial brasileiro carece de fundamento. A economia norte-americana, sem dúvida, recebeu um forte impulso com a Guerra. No Brasil o que ocorreu foi uma redução do ritmo de seu desenvolvimento industrial. Enquanto no quinquênio anterior a produção industrial brasileira crescera 43%, entre 1940 e 1944 aumentou apenas 30%. Se considerarmos também 1945, teremos um crescimento de 37% durante a guerra, contra 49% nos seis anos anteriores. E se a produção industrial não apresentou índices favoráveis durante a Guerra, o mesmo poderemos afirmar em relação ao produto real e ao produto real *per capita*, que entre 1940 e 1945 cresceram, respectivamente, apenas 23% e 8%.<sup>11</sup>

A causa básica dessa redução do ritmo de desenvolvimento, quando a procura interna em ascensão propiciava ampla oportunidade nos investimentos industriais, pode ser encontrada em um fato simples: o desenvolvimento industrial brasileiro estava ainda na dependência quase total da importação de equipamentos. Nossa indústria de bens de capital era ainda incipiente. Ora, face à Guerra, os países desenvolvidos haviam sido obrigados a reduzir drasticamente suas exportações, não só de artigos manufaturados de consumo

---

<sup>9</sup> CEPAL, 1949, op. cit.

<sup>10</sup> Fundação Getúlio Vargas. “Índice de Custo de Vida na Guanabara”.

<sup>11</sup> CEPAL e IBGE.



como também de equipamentos industriais. Os empresários brasileiros viam-se assim na impossibilidade de aumentar sua produção na extensão que o mercado reclamava. O limite de sua expansão estava muitas vezes na utilização plena de sua capacidade instalada. Um indício do que afirmamos foi o desenvolvimento gigantesco da indústria têxtil nesse período. Esse setor tradicional da indústria brasileira, que há muito vinha trabalhando em regime de capacidade ociosa, passou subitamente a operar a todo vapor, produzindo além da sua capacidade normal. Entre 1940 e 1943 sua produção aumentou 59%.<sup>12</sup> Em 1945, quando as exportações de tecidos já haviam reduzido, a maquinaria das fábricas têxteis estava trabalhando numa média de mais de 14 horas por dia.<sup>13</sup> O desenvolvimento industrial, portanto, só foi possível graças à utilização intensiva dos equipamentos existentes. Faltava ainda à economia brasileira um mínimo de autonomia para se desenvolver sem o concurso da importação de bens de capital.

#### O DECÊNIO DO APÓS-GUERRA: 1946-1955

A Guerra, todavia, deixou uma herança que nos anos seguintes facilitaria o desenvolvimento da economia brasileira: os grandes saldos cambiais estrangeiros que se acumularam nesse período, face à drástica redução das importações. Esses saldos seriam em grande parte desperdiçados com a importação maciça de bens de consumo e com a compra de algumas empresas européias de serviços públicos, diante da recusa dos países devedores, particularmente Inglaterra, de saldar seus débitos de outra forma. Esse uso irracional de nossos recursos cambiais reflete a tendência economicamente liberal e politicamente conservadora do governo de então. O fim da Guerra coincidiu com a queda de Getúlio Vargas. Seu governo, embora ditatorial, tivera como uma de suas constantes o apoio à industrialização brasileira. O governo provisório que se segue, vendo-se de posse de tantas divisas, abre nossas portas a todo tipo de importação. Em meio ao desperdício, todavia, tem início a tão necessária reequipagem da indústria nacional. E com este fato começa um período de grande desenvolvimento para a economia brasileira e para a indústria em particular. A taxa média de crescimento do Produto Interno Real, que durante a Guerra, entre 1940 e 1945, fora de 4,7%, sobe nos cinco anos se-

---

<sup>12</sup> Fonte: Instituto Brasileiro de Economia da FGV.

<sup>13</sup> Stein, 1957: 166.

guintes para 7,3%, e entre 1951 e 1955 mantém-se ainda no nível elevado de 5,7% em média ao ano. Durante esse decênio, o crescimento médio anual foi de 6,5% e o crescimento total de 130%. Apesar do elevado índice de crescimento da população (que nesse período cresceu a uma taxa de aproximadamente 3% ao ano), o Produto Interno Real *per capita* também apresentou grande crescimento. Durante o decênio 1946-1955, foi de 3,5%.

Confirmando o título geral de Revolução Industrial Brasileira que estamos dando ao período entre 1930 e 1960, o desenvolvimento industrial ganhou também grande impulso a partir de 1946, reforçando sua posição de setor dinâmico da economia do país. O crescimento médio anual da produção industrial, que no período da Segunda Guerra fora de 6,2%, aumenta entre 1946 e 1950 para 8,9% e no quinquênio seguinte ainda se mantém a uma taxa de 8,1%. O crescimento médio na produção entre 1946 e 1955 é de 8,5% ao ano, 2% a mais, portanto, do que o crescimento do produto. O Quadro 1 resume os dados que acabamos de apresentar.

Quadro 1  
Produto Interno Real e produção industrial  
(taxa anual média de crescimento por períodos)

Períodos	Produto Interno Real	Produção industrial
1940-1945	4,7%	6,2%
1946-1950	7,3%	8,9%
1951-1955	5,7%	8,1%
1956-1961	6,0%	11,0%
1962-1965*	1,9%	2,4%

Fontes: Fundação Getúlio Vargas e CEPAL.

\* Estimativa para o primeiro semestre.

O decênio imediatamente após a Guerra é de prosperidade econômica. Além dos saldos em divisas estrangeiras, que constituíram um estímulo ao desenvolvimento industrial brasileiro, na medida em que permitia a importação dos equipamentos necessários à indústria nacional durante a Guerra a um preço baixo, diversos fatores de maior importância exerceram influência sobre a economia brasileira e explicam essa prosperidade.

Em primeiro lugar, entre 1946 e 1955 houve uma melhoria das relações de troca no Brasil de 151%. Se considerássemos as relações de troca como índice 100 em 1946, em 1955 teríamos um índice 251. E observe-se que não escolhi o ano inicial e o final. Tomei apenas os limites do período que estamos analisando. Se fosse escolher respectivamente o ano de relações de trocas mais

baixas, 1948, e o de relações de trocas mais altas, 1954, dentro desse decênio a melhoria seria de 204%.<sup>14</sup> Responsável por esse fato foi a grande elevação dos preços do café. Enquanto em 1946 o preço médio da saca de café era 22,41 dólares, em 1955 tínhamos um preço médio de 61,62 dólares.<sup>15</sup> Esta melhoria das relações de troca teve grande importância na aceleração da industrialização brasileira, na medida em que proporcionava ao país as divisas necessárias ao desenvolvimento, num momento em que o país ainda não atingira um grau mínimo de autonomia no que diz respeito à produção interna de equipamentos.

A importância dessa melhoria torna-se ainda mais acentuada quando relacionada à política cambial do governo durante o período. Em 1945 é criada a Superintendência da Moeda e do Crédito, SUMOC, organização precursora do Banco Central Brasileiro. Com a derrubada do governo Vargas, o governo provisório, e, em seguida, o governo Dutra adotaram uma política cambial liberal, com conseqüências ruinosas para o país. Através da Instrução nº 17 da SUMOC, era extinto o mercado oficial de câmbio. A política de portas abertas então adotada, resulta no rápido esgotamento dos saldos comerciais no exterior. E já em 1947, depois de um novo fracasso do liberalismo cambial, o governo adota um rígido controle das importações, através de um sistema de prioridades, ao mesmo tempo em que mantém fixa a taxa do dólar. Essa política de contingenciamento executada pela Carteira de Importação e Exportação do Banco do Brasil, Cexim, apesar da corrupção em que esse órgão se deixou envolver, teria vital importância no desenvolvimento industrial brasileiro. Por um lado, ao estabelecer um sistema de prioridades, as importações de equipamentos e matérias-primas foram facilitadas, por outro a importação de bens de consumo, dependente de licenças de importação, tornava-se extremamente problemática devido à sua baixa prioridade.

Dessa forma, o mercado interno de bens manufaturados de consumo era novamente reservado para os produtores nacionais, que, além disso, podiam importar máquinas e matéria-prima a um câmbio desligado da realidade, fixado a uma taxa em que a moeda brasileira ficava supervalorizada, tornando irrisório o preço dos equipamentos e matérias-primas importados. A Instrução nº 70 da SUMOC estabelece um sistema mais flexível de leilões de câmbio, com várias categorias de importação. Esse sistema, que prevaleceria até o fim dos anos 1950, mesmo sofrendo diversas modificações, mantinha a bar-

---

<sup>14</sup> Fonte: *Conjuntura Econômica*, FGV.

<sup>15</sup> Fonte: Instituto Brasileiro do Café.

reira cambial à importação de produtos manufaturados de consumo, ao mesmo tempo em que garantia uma taxa cambial relativamente baixa para as importações necessárias à indústria brasileira. Dessa forma, no período de 1946 a 1955, e especialmente entre 1947 e 1953, o sistema cambial brasileiro é transformado em um poderoso estímulo à industrialização.

Por outro lado, na medida em que o câmbio de importação e de exportação era controlado pelo governo, a melhoria das relações de troca, ao invés de beneficiar os exportadores, particularmente os de café, era empolgada pelo governo, que a redistribuía principalmente para o setor industrial. Funcionava assim o chamado “confisco cambial”, que permitia a redistribuição da renda nacional em favor do governo e do setor industrial, que formavam o setor moderno da economia nacional, em oposição ao setor tradicional, exportador, constituído especialmente pela aristocracia cafeicultora. Esse “confisco cambial” foi naquela época transformado em uma das questões políticas básicas. A ele muito deve o desenvolvimento industrial brasileiro.

Tivemos assim um grande desenvolvimento industrial durante o decênio imediatamente posterior à Guerra. A produção industrial global aumentou 122%. É importante notar, todavia, que esse crescimento industrial não se produzia de forma homogênea entre os setores industriais. Como é próprio do processo de desenvolvimento, a estrutura econômica do país se transformava. Ao findar a Guerra, podemos afirmar que a indústria leve ou básica de consumo estava instalada no Brasil. A partir dessa época teria início o desenvolvimento de indústrias de bens de consumo mais complexas, como é o caso dos eletrodomésticos. Seria também dado mais impulso às indústrias de base e às de bens de produção. Em outras palavras, se fizemos uma distinção entre as indústrias “tradicionais” e as “modernas”, eram estas últimas que mais se desenvolviam após a Guerra. Entre 1948 e 1955, por exemplo, a produção industrial global aumentou 87%, as produções de dois setores industriais tradicionais, a indústria têxtil e a de alimentação, aumentaram respectivamente 61% e 77%, ficando ambas, portanto, abaixo da média, enquanto as produções da indústria metalúrgica e da indústria química aumentavam 172% e 608%, respectivamente.<sup>16</sup>

O grande desenvolvimento da indústria química deu-se, naturalmente, devido ao petróleo. Depois de longa batalha política, em que se degladiaram as forças do Brasil novo e do Brasil velho, do nacionalismo então em plena expansão e do colonialismo minado pelo complexo de inferioridade nacio-

---

<sup>16</sup> Fonte: Fundação Getúlio Vargas.

nal, em 1953 foi fundada a Petrobrás. Esta empresa, que teria um papel fundamental no desenvolvimento econômico do país, produz nos seus primeiros três anos de funcionamento três vezes mais do que durante os catorze anos e sete meses anteriores em que a produção ficara sob o controle do Conselho Nacional de Petróleo.<sup>17</sup> O desenvolvimento da indústria de bens de produção nesse período pode ser ilustrado com os seguintes dados: entre 1947 e 1954, a produção de bens de capital cresceu 147%. Embora nossas importações nesse mesmo período crescessem 105% (devido em grande parte à melhoria das relações de troca), a participação dos bens de capital produzidos internamente nos investimentos totais, que era de 54,2% em 1947, elevou-se para 72,9% em 1954.<sup>18</sup> A baixa participação em 1947 pode em parte ser explicada pela facilidade de importar equipamento logo no pós-guerra. Assim mesmo, porém, esse aumento de 54,2% para 72,9% da participação dos bens de capital produzidos internamente, quando as importações totais mais do que dobravam, revela bem o desenvolvimento da indústria de bens de produção do Brasil naquele período.

#### A CONSOLIDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL: 1956-1961

Terminado esse período, todavia, o Brasil viu-se ante três grandes ameaças ao seu desenvolvimento. Em primeiro lugar, o processo inflacionário, que de 1939 a 1953 apresentara uma taxa média de elevação anual de 11%, sobe em 1954 a 26,2%.<sup>19</sup> Em segundo lugar, a relação de trocas do Brasil, que atingira em 1954 um ponto alto, entra em declínio nos anos seguintes, com a baixa dos preços internacionais do café. De 1954 para 1960 temos uma redução de 25% nas relações de troca.<sup>20</sup> Finalmente, o desenvolvimento econômico nacional via-se ameaçado pela crise da infra-estrutura econômica do país. Todo o desenvolvimento ocorrido até então fora realizado sem maior planejamento, ao sabor de estímulos externos (fundamentalmente por nossa incapacidade cambial de importar bens de consumo manufaturados e pela melhoria das relações de troca) que se casavam com a manutenção e crescimento da demanda interna. Os investimentos de infra-estrutura, entretanto,

---

<sup>17</sup> Barroso, 1958: 45.

<sup>18</sup> CEPAL-BNDE, 1957.

<sup>19</sup> “Índice de Custo de Vida na Guanabara de dezembro a dezembro”, FGV.

<sup>20</sup> Fonte: *Conjuntura Econômica*.

não acompanharam o ritmo acelerado desse desenvolvimento, apresentando-se como verdadeiros pontos de estrangulamento da economia.

No setor do transporte ferroviário tínhamos um sistema arcaico, deficitário, mal equipado, excessivamente burocratizado e, por estar ainda voltado para o transporte para os portos de exportação, incapaz de atender às necessidades do mercado interno. No setor da navegação, o quadro era também desolador, dominado por empresas estatais deficitárias, mal equipadas e burocratizadas. No setor da energia, as empresas estrangeiras, que dominavam 80% da produção, desinteressavam-se por realizar investimentos, dadas as tarifas baixas impostas pelo governo. No setor siderúrgico, a base da produção nacional era ainda a usina de Volta Redonda, cuja capacidade estava aquém das necessidades do país.

Não bastassem esses fatos, devido especialmente à reduzida safra de café em 1956, a taxa de crescimento do Produto Interno Real cai para 1,9%, tornando o crescimento da renda *per capita* negativo.<sup>21</sup> No entanto, o período que se segue até 1961 constitui-se no período áureo do desenvolvimento econômico nacional. Consolida-se e encerra-se a primeira fase da Revolução Industrial Brasileira, termina o processo de decolagem de sua economia, que me propus como tema deste capítulo. Conforme o Quadro 1, a taxa média anual de crescimento do Produto Interno Real sobe para 6%. Mais impressionante, porém, é o crescimento da produção industrial, que alcança uma taxa média anual de 11%, quase o dobro, portanto, da taxa de aumento do produto. Esse extraordinário desenvolvimento atinge seu ponto máximo em 1961, quando então a economia entra paulatinamente em crise, como veremos no capítulo 5. Ocorrem transformações fundamentais na economia, não só do ponto de vista econômico, como também do político e social, que analisarei especialmente no capítulo 4 deste livro.

No campo econômico, a transformação estrutural básica diz respeito ao crescimento da participação da indústria manufatureira no Produto Interno Real. Com uma participação de 22,6% em 1955, contra 20% em 1950, temos um crescimento de 13%. No quinquênio seguinte, porém, a participação da indústria manufatureira no produto sobe para 27,5%, importando um aumento percentual de 21% na participação.<sup>22</sup>

Nesse período, o fenômeno econômico fundamental é a implantação de uma poderosa indústria automobilística no Brasil. Partindo praticamente da

---

<sup>21</sup> Fonte: Instituto Brasileiro de Economia, FGV.

<sup>22</sup> Fonte: *idem*.

estaca zero em 1955, o Brasil, em 1960, já produzia 133.078 veículos, com um índice de nacionalização superior a 90%. A importância dessa indústria é fundamental na explicação do desenvolvimento brasileiro nesse período, não só devido às economias de divisas que produz, mas especialmente face às economias externas que as empresas montadoras trazem consigo. Em outras palavras, a presença no Brasil das grandes fábricas de automóveis significou não só salários e lucros para seus empregados e acionistas, mas também um imenso crescimento das oportunidades de emprego e investimento para a indústria de autopeças, para a indústria de base, para o setor da comercialização dos veículos produzidos etc. Dessa forma, o fato de os lucros dessas empresas beneficiarem acionistas no exterior pouco significa quando comparado ao estímulo que representou ao desenvolvimento econômico.

Mas, por que todo esse desenvolvimento, por que essa extraordinária expansão em um momento em que as condições pareciam tão desfavoráveis? Vejo uma razão básica para isso: a política econômica do governo nesse período. Em 31 de janeiro de 1956 tem início o governo Juscelino Kubitschek. Durante os cinco anos que se seguem e pela primeira vez na história do Brasil, o governo federal se transforma num instrumento deliberado e efetivo do desenvolvimento industrial brasileiro. Antes da Revolução de 1930 os governos haviam sido sempre representantes da oligarquia agrário-comercial brasileira, decorrendo daí atitudes governamentais em relação à industrialização que iam desde a indiferença até à hostilidade aberta. Com a Revolução de 1930 isso mudou, especialmente durante os dois períodos do governo Vargas. Durante seu segundo mandato, em particular, houve uma tentativa séria de planejar a promoção do desenvolvimento industrial brasileiro. Mas foi só com o governo Kubitschek que o Estado brasileiro transformou-se em um instrumento razoavelmente eficiente de desenvolvimento do país.

Três fatos explicam essa ação positiva do governo. Em primeiro lugar, fora ele eleito pelas mesmas forças políticas que desde 1930 estavam no poder. E essas forças, ainda que muitas vezes contraditórias, podiam ser definidas em suas linhas gerais como nacionalistas, industrialistas e intervencionistas moderadas (no capítulo 4 discutiremos esse assunto amplamente). Era de se prever, portanto, que o novo governo tivesse uma atitude decididamente a favor do desenvolvimento industrial brasileiro. O quadro político em que ele operava era favorável a isso. Apenas esta razão, todavia, não seria suficiente para explicar o problema. Em segundo lugar, temos a personalidade de Juscelino Kubitschek. A história, sem dúvida, não é obra de líderes políticos ou militares, mas é indiscutível que os líderes de personalidade forte deixam sua marca na história. Foi o que aconteceu com Juscelino Kubitschek. Com raro

senso de oportunidade soube perceber o momento histórico pelo qual o país passava e deu a seu governo duas linhas mestras: a industrialização forçada, a todo vapor, e o otimismo, a confiança nas potencialidades do país e de seu povo. Sua ideologia industrialista e o extraordinário apoio que deu à industrialização brasileira pareciam ocorrer, muitas vezes, apesar dos empresários industriais, e não como algo por eles demandado; seu otimismo ilimitado era uma negação frontal do complexo de inferioridade colonial em relação, particularmente, aos povos de origem anglo-saxã, que então grassava no Brasil. Finalmente, como um terceiro motivo que explica o papel positivo desempenhado pelo governo no desenvolvimento econômico brasileiro entre 1956 e 1961, temos que o novo presidente soube rodear-se de uma equipe de técnicos, particularmente de economistas, que começaram a surgir no Brasil a partir do fim da Segunda Guerra, em torno da Fundação Getúlio Vargas, da SUMOC, do Banco do Brasil e do Ministério da Fazenda.

Essa equipe de técnicos, muitos deles formados no exterior, e sofrendo a influência do pensamento econômico da CEPAL, constitui um fato novo no Brasil. Na segunda metade dos anos 1950, esse grupo de economistas, que vinha se constituindo como uma verdadeira classe burocrática, estava em condições de assumir um controle crescente da economia nacional e de planejar seu desenvolvimento. Além da capacidade técnica de seus membros, dispunham eles agora de um sistema de contabilidade nacional essencial para o trabalho de planejamento que a Equipe da Renda Nacional da Fundação Getúlio Vargas desenvolvera a partir de 1947. O presidente eleito em 1955, percebendo a potencialidade desse grupo, entregou-lhe a tarefa de elaborar o Plano de Metas, e depois conferiu-lhe um grande número de responsabilidades nos setores-chave da economia do país. Convém notar que esse grupo, que evidentemente não era homogêneo, observando muitas vezes divergências sérias entre seus membros, caracterizava-se antes de tudo pela competência técnica, pelo domínio de uma ciência complexa como a economia. Constituindo-se num verdadeiro grupo burocrático, inserido nos quadros do Estado e das empresas paraestatais, mantinha-se no poder independentemente dos governos e de suas orientações políticas. Sob a orientação política do presidente da República, que assessorava, ao invés de definir a política econômica, como aconteceu depois da Revolução de 1964, esse grupo era um fator de desenvolvimento do país.

Apesar de suas muitas limitações, apesar da herança patrimonialista do Estado semicolonial brasileiro e da conseqüente ineficiência de seus setores tradicionais, o governo federal pôde ter uma ação decisiva na promoção do desenvolvimento econômico do país na segunda metade dos anos 1950. O



estímulo que proporcionou à industrialização do país, criando condições favoráveis aos investimentos privados nacionais e estrangeiros, e o crescimento dos investimentos governamentais constituem a explicação básica para isso.

As condições favoráveis ao investimento industrial privado não foram apenas de ordem econômica, mas também política. A grande habilidade política de Juscelino Kubitschek permitiu que seu governo transcorresse em relativa tranqüilidade, não obstante que os interesses em conflito dos grupos econômicos e sociais não propiciassem tal tranqüilidade. Ela só foi possível graças à capacidade de compromisso e de arbitragem entre os grupos revelada pelo presidente, e graças ao fato de ter conseguido, em grande parte, unir o povo brasileiro em torno de uma ideologia particular fascinante, que praticamente nasceu e morreu (ou pelo menos perdeu vigor) com ele: o desenvolvimento.

Uma segunda causa do desenvolvimento industrial brasileiro ocorrido nesse período foi o grande afluxo de capitais estrangeiros. Constitui esse fato um simples destaque da política econômica do governo, no qual se enquadrava. O governo federal incentivou a entrada de capitais estrangeiros diretos, seja através da Instrução nº 113 da SUMOC, baixada pelo governo de transição que sucedeu ao suicídio de Getúlio Vargas, e que chegava ao exagero de discriminar as empresas nacionais em favor das estrangeiras, dos grandes incentivos cambiais, tarifários, fiscais e creditícios que o governo federal proporcionou para a instalação da indústria automobilística, da naval, da mecânica pesada etc.

Difícilmente os investimentos diretos de capitais estrangeiros constituem condição essencial e, muito menos, causa básica do desenvolvimento industrial de um país. Pelo contrário, dependendo das circunstâncias, os investimentos estrangeiros diretos podem transformar-se em uma causa de subdesenvolvimento. Se os investimentos diretos estrangeiros forem dirigidos à mineração, ao comércio, à agricultura ou aos serviços públicos, em que seus efeitos multiplicadores são geralmente baixos; se a economia for tão subdesenvolvida a ponto de o investimento estrangeiro transformar-se em um quisto isolado dentro de uma estrutura econômica tradicional, de forma que os efeitos multiplicadores do investimento são paralisados devido à inexistência seja de fornecedores nacionais (os suprimentos de equipamentos, peças, produtos semi-acabados e mesmo de certas matérias-primas vêm do exterior), seja de trabalhadores nacionais (dada a inexistência de mão-de-obra especializada); se o governo, que pelo menos recebe os impostos, for o simples representante de uma oligarquia totalmente agrária e desvinculada do processo de desenvolvimento industrial do país, a qual gastará os recursos auferidos em consumo unitário de bens importados e viagens ao exterior; se os bens pro-

duzidos destinarem-se exclusivamente à exportação, dada a inexistência de um mercado interno razoavelmente desenvolvido; se houver uma conjugação desses fatos, o que é comum em países altamente subdesenvolvidos, que ainda não iniciaram seu processo de industrialização, é indiscutível que o investimento estrangeiro terá efeitos negativos sobre o desenvolvimento do país.

Mesmo se for realizado no setor manufatureiro, em que são grandes os efeitos multiplicadores, o investimento estrangeiro poderá ser prejudicial ao país, devido ao ônus que acarretará para o futuro com as remessas de lucros, se no setor em que foi aplicado o capital não for escasso. Porque a escassez do capital não é um dado absoluto nos países subdesenvolvidos. Especialmente nos setores em que o investimento econômico é pequeno e mesmo médio, em que não são necessários grandes capitais para se organizar uma empresa eficiente, o capital geralmente não é escasso; pelo contrário, é abundante. Exemplo disso é o caso da indústria farmacêutica, que foi desnacionalizada, não devido à escassez de capital nacional, mas à superioridade técnica (defendida por patentes) dos laboratórios estrangeiros.

Entretanto, se os investimentos estrangeiros forem realizados em um país já com um certo grau de desenvolvimento, possuidor de um mercado interno, em setores em que o capital é realmente escasso, devido especialmente à sua dimensão, e se suas economias externas forem poderosas, estes investimentos transformar-se-ão em um fator positivo no desenvolvimento econômico do país.

Foi o que ocorreu no Brasil, especialmente na segunda metade dos anos 1950. Historicamente a luta do capitalismo internacional, inicialmente inglês e depois norte-americano, em relação ao Brasil fora a de dificultar seu desenvolvimento industrial, a fim de conservar o mercado para seus produtos manufaturados de exportação. Dessa forma, os investimentos estrangeiros no Brasil eram especialmente dirigidos aos serviços públicos, aos transportes (para facilitar as exportações de produtos primários) e ao comércio. A partir dos anos 1950, e especialmente a partir do período que estamos analisando, todavia, as empresas estrangeiras exportadoras de produtos manufaturados para o Brasil foram obrigadas a modificar sua política. Face ao surgimento de empresas nacionais e às barreiras cambiais e tarifárias à entrada de seus produtos no Brasil, viram-se diante do dilema de ou realizar grandes investimentos industriais no Brasil ou perder o mercado brasileiro. É evidente que optaram pela primeira solução. Esse fato, aliado aos estímulos governamentais a que já nos referimos, provocaram enormes investimentos estrangeiros no Brasil. O balanço entre entrada e saída em forma de lucros, que tradicionalmente era deficitário no Brasil, produziu um grande saldo. Não só a indústria auto-

mobilitística, mas uma série de outras indústrias caracterizadas pela escassez do capital e a amplitude dos efeitos multiplicadores receberam esses investimentos, que, propagando-se pelo resto da economia brasileira, constituíram-se num fator indiscutível de nosso desenvolvimento econômico nesse período.

Teve assim o Brasil um grande desenvolvimento industrial entre 1956 e 1961. Consolidou-se nesse período o desenvolvimento industrial brasileiro, impulsionado de modo decisivo pela política industrializante do governo federal e secundada pela entrada maciça de capitais estrangeiros no setor manufatureiro. O surgimento da indústria automobilística constitui-se no fato econômico dominante do período, ao mesmo tempo em que nos fornece uma demonstração perfeita das causas da rápida industrialização ocorrida nesse período: a indústria automobilística foi antes de mais nada fruto da política econômica do governo federal, exercida através do GEIA, Grupo Executivo da Indústria Automobilística. Por outro lado, foi resultado dos investimentos estrangeiros estimulados pela política governamental.

Dizemos que nesse período de cinco anos se consolidou o desenvolvimento industrial brasileiro porque, depois do extraordinário surto industrial ocorrido nele, as oposições e as dúvidas de caráter fundamentalmente ideológico quanto às possibilidades de industrialização do Brasil desapareceram. A crença na vocação agrícola do Brasil perdeu qualquer substância. Mas, além deste motivo, localizado na área dos valores sociais, temos outras razões de ordem mais objetiva, ou pelo menos mais quantificáveis, para a consolidação do desenvolvimento industrial brasileiro. A mais importante delas, além da taxa média de crescimento industrial, que nesse período atingiu 11% ao ano, e da instalação da indústria automobilística, foi o grande desenvolvimento da indústria de bens de capital. O Brasil, que já atingira um relativo grau de auto-suficiência global, dado seu baixo coeficiente de importações (relação das importações sobre o produto bruto interno), o qual em 1960 era de apenas 5,7%,<sup>23</sup> começa nesse período a tornar-se independente em um setor fundamental: o da produção de equipamentos. Segundo estudo realizado pela CEPAL,<sup>24</sup> o desenvolvimento da indústria de máquinas-ferramentas entre 1955 e 1961 foi extraordinário, atingindo a taxa de 14,7% ao ano. O desenvolvimento dessa indústria era ainda ilustrado pelo fato de que 55% das unidades produzidas tinham menos de dez anos (o estudo foi realizado em

---

<sup>23</sup> CEPAL, 1963a: 54.

<sup>24</sup> CEPAL, 1963b.

