

**RECORTES DA
FORMAÇÃO
INDUSTRIAL DO
BRASIL (1930-1955)**

ISABELA DA SILVA VALOIS

ISABELA DA SILVA VALOIS

**RECORTES DA FORMAÇÃO INDUSTRIAL DO BRASIL
(1930-1955)**

1ª edição

**Editora Itacaiúnas
Ananindeua – PA
2023**

©2023 por Isabela da Silva Valois

Todos os direitos reservados.

1ª edição

Conselho editorial / Colaboradores

Márcia Aparecida da Silva Pimentel – Universidade Federal do Pará, Brasil
José Antônio Herrera – Universidade Federal do Pará, Brasil
Márcio Júnior Benassuly Barros – Universidade Federal do Oeste do Pará, Brasil
Miguel Rodrigues Netto – Universidade do Estado de Mato Grosso, Brasil
Wildoberto Batista Gurgel – Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Brasil
André Luiz de Oliveira Brum – Universidade Federal de Rondônia, Brasil
Mário Silva Uacane – Universidade Licungo, Moçambique
Francisco da Silva Costa – Universidade do Minho, Portugal
Ofélia Pérez Montero - Universidad de Oriente – Santiago de Cuba, Cuba

Editora-chefe: Viviane Corrêa Santos – Universidade do Estado do Pará, Brasil

Editor e web designer: Walter Luiz Jardim Rodrigues – Editora Itacaiúnas, Brasil

Editor e diagramador: Deivid Edson Corrêa Barbosa - Editora Itacaiúnas, Brasil

Editoração eletrônica/ diagramação: Walter Rodrigues

Projeto de capa: da autora

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

V198 Valois, Isabela da Silva
Recortes da Formação Industrial do Brasil (1930-1955) [recurso eletrônico] / Isabela da Silva Valois. - Ananindeua: Editora Itacaiúnas, 2023.
34 p.: PDF , 1,0 MB.

Inclui bibliografia e índice.

ISBN: 978-85-9535-249-0 (Ebook)

DOI: 10.36599/itac-978-85-9535-249-0

1. Economia brasileira 2. Industrialização brasileira. 3. Produção. I.
Título.

CDD 330

CDU 33

Índice para catálogo sistemático:

1. Economia 330
2. Economia 33

E-book publicado no formato PDF (Portable Document Format). Utilize o software [Adobe Reader](#) para uma melhor experiência de navegabilidade nesta obra.

O conteúdo desta obra, inclusive sua revisão ortográfica e gramatical, bem como os dados apresentados, é de responsabilidade de seus participantes, detentores dos Direitos Autorais.

Esta obra foi publicada pela [Editora Itacaiúnas](#) em outubro de 2023.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
2. DESLOCAMENTO DO CENTRO DINÂMICO PRODUTIVO BRASILEIRO	6
3. INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA (1930-1955)	15
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	29
5. REFERÊNCIAS	31

1. INTRODUÇÃO

A reversão do fluxo de capitais externos desencadeada pela Crise de 1929 repercutiu negativamente na performance das exportações agrícolas brasileiras (com impacto maior sobre a cafeicultura) e no saldo da balança de capital, resultando em significativa crise do balanço de pagamentos. Diante de tal conjuntura, o deslocamento do centro dinâmico da economia nacional para um setor industrial orientado para o abastecimento do mercado doméstico, afigurava-se com alternativa única ao enfrentamento da crise para uma economia essencialmente agroexportadora em confronto com uma demanda externa em forte processo de queda de preços e retração da demanda. No entanto, rupturas políticas e renovação do ideário econômico se fizeram necessárias ao longo do processo. Nesse sentido, as velhas oligarquias dominantes foram suplantadas pela figura política de Getúlio Vargas e seu desenvolvimentismo com vistas para a recuperação econômica a partir da construção da matriz industrial do Brasil, e os governos que vieram na sequência não se afastaram desse propósito.

Para Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2010), em comparação com as repercussões dos desdobramentos da Crise de 1929 em diversas economias mundiais, os efeitos verificados na economia brasileira foram “rápidos” e “brandos”, dada a adoção de políticas de cunho heterodoxo, que resultaram em desempenho econômico singular da economia brasileira, tais como a política de manutenção da renda e a política de deslocamento da demanda, que possibilitaram a manutenção da demanda interna, bem como a reorientação da atividade produtiva o setor agrícola para a indústria.

O deslocamento do centro dinâmico da economia brasileira para a indústria inaugurou o Modelo de Industrialização por Processo de Substituição de Importação (PSI) que, ao longo de aproximadamente meio século, contemplou diferentes fases, cada uma delas com suas peculiaridades e obstáculos, norteadas pelas interdependências e interrelações intersetoriais que surgiam à medida em que a matriz industrial do país completava suas etapas de formação.

Na fase da Industrialização Restringida (1930-1955), verificou-se simultânea predominância de substituição de itens industrializados de consumo popular importados pelos produzidos nacionalmente e crescimento industrial de setores não tradicionais (papel/papelão, químicos, minerais não metálicos e metalurgia). De 1956 à 1973 priorizou-se o desenvolvimento de indústria de bens de consumo duráveis, as quais, devido às suas demandas próprias, deram o necessário impulso ao avanço das indústrias de bens intermediários e de bens de capital. No final da década de 1970, com a implementação do II Plano de Desenvolvimento Nacional (PND), completa-se o Processo de Substituição de Importação (PSI), mas as dificuldades econômicas do processo deixam-se de herança para o período posterior, quando o crescimento industrial, em decorrência do grave estado inflacionário no qual se insere a economia nacional transforma os anos de 1980 em uma década perdida.

“Recortes da formação industrial do Brasil (1930-1955)” é a primeira parte de uma coletânea que busca resgatar a construção da indústria nacional abordada a partir de recortes de períodos estratégicos. Esse trabalho inicial, trata, de maneira breve, da trajetória da industrialização nacional em sua gênese – de Getúlio à Getúlio, finalizando com o interregno Café Filho – e dos desdobramentos de sua fase restringida por crises cambiais prejudiciais às exportações do café, cujos saldos comerciais constituíam importantes bases de financiamento para a composição da matriz industrial do país.



2. DESLOCAMENTO DO CENTRO DINÂMICO PRODUTIVO BRASILEIRO

O desperdício da oportunidade de se fazer surgir a produção manufatureira no Brasil ainda na primeira metade do século XVIII – no auge da produção aurífera em Minas Gerais –, pode ser atribuído, de acordo com Furtado (2007), aos seguintes elementos: o Tratado de Methuen ou Tratado de Panos e Vinhos de 1703 (em que Portugal se afasta da corrida industrial, mantendo estagnada sua produção manufatureira assim como a de sua Colônia, em troca do apoio militar inglês durante os conflitos com a Espanha na chamada Guerra da Sucessão pelo trono espanhol verificada entre 1665 e 1715); a incapacidade técnica dos imigrantes em experienciar iniciativas de produção manufatureira em território brasileiro, decorrente da própria escassez de mão de obra especializada em Portugal; e ainda, ao embotamento produtivo lusitano frente às possibilidades de importação suscitadas pela transferência de riquezas do Brasil durante o Ciclo do Ouro.

De acordo com Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2010), durante os três períodos iniciais de organização política implementados no Brasil desde a sua descoberta – Era Colonial (1500-1822), Império (1822-1889) e República Velha (1889-1930) –, o Brasil afigurava-se como economia essencialmente agroexportadora, com significativo desalinhamento entre a base produtiva para exportação e a estrutura de consumo interno (satisfeita exclusivamente por importações), implicando na deteriorização dos termos de troca. Com desenvolvimento inteiramente dependente das condições dos mercados internacionais, a economia nacional permanecia subordinada aos elevados graus de vulnerabilidade externa, dada as oscilações dos preços das agroexportações; tendo por mecanismos de proteção/enfrentamento das crises – restritos ao curto prazo – apenas a **desvalorização cambial** (que no longo prazo, desencadeava repercussões desfavoráveis, tais como a realimentação de investimentos em culturas que tendiam ao declínio, resultando em superprodução e novas pressões sobre os preços já em queda; e o efeito inflacionário sobre os preços dos itens importados, amplamente consumidos pela sociedade da época) e as **políticas de preço mínimo** e de **estocagem reguladora** (financiadas inicialmente a partir de recursos externos e, na impossibilidade destes, com a utilização de crédito interno e emissões de moeda).

Para Hess (2011, p. 104-105):

Durante a época colonial, a atividade manufatureira era limitada, posto que, na contramão do pacto colonial, era reprimida pela Coroa portuguesa. Em 5 de janeiro de 1785, já em plena Revolução Industrial na Inglaterra, D. Maria I (1734-1816), rainha de Portugal, assina alvará proibindo fábricas e a atividade manufatureira no Brasil, à exceção da produção de tecidos grosseiros de algodão, utilizados para ensacar gêneros e para vestuário dos escravos.

A chegada da família real portuguesa ao Brasil em 1808 e a transferência da sede do Império português para o Rio de Janeiro fez com que o príncipe regente, por meio do alvará datado de 1^o de abril, revogasse aquele assinado por sua mãe, no século anterior e (...) não apenas autorizou como passou a incentivar a instalação de fábricas no Brasil, por meio da isenção de direitos de importação de matérias-primas e de “estímulos” – que contemporaneamente corresponderiam à definição de “subsídios” – para a construção das primeiras manufaturas, houve uma série de alvarás posteriores, concedendo isenções e privilégios destinados a fomentar a produção manufatureira no Brasil e nos domínios ultramarinos portugueses.

Mas, somente durante o Ciclo do Café (1800-1930), os efeitos multiplicadores do trabalho assalariado e os fluxos de imigração europeia fomentaram o desenvolvimento de formas



rudimentares de produção manufatureira, nos centros urbanos desenvolvidos em função do complexo cafeeiro. De acordo com Fausto (2001), em 1880, o Brasil já contava com uma estrutura industrial incipiente. De 1910 à 1920, em resposta à ampliação da demanda no mercado interno, as atividades industriais (têxteis, bebidas e alimentos) se intensificaram de maneira concentrada no Rio de Janeiro e principalmente em São Paulo. E, conforme Versiane e Suzigan (1990, p. 2):

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%.

Nos desdobramentos da Crise de 1929, a produção industrial passa por um processo de retração em torno de dez por cento, voltado aos patamares produtivos iniciais já em 1933, quando as demandas represadas pelo corte das importações e os capitais desinvestidos do setor cafeeiro em fase de forte declínio, passam a dinamizar a produção manufatureira orientada para o mercado interno (FURTADO, 2007). Contudo, Fausto (2001) ressalta que até então, políticas nacionais direcionadas ao setor industrial nascente eram inexistentes, dado que, mesmo em nítida fase de decadência, priorizava-se reestabelecer os lucros do setor cafeeiro.

Fonseca (2003, p. 246) esclarece o caráter da crise do setor cafeeiro que redundou na reorientação econômica nacional:

Tratava-se de uma crise estrutural, de longo prazo, pois desde o início do século XX esta cultura precisava de medidas intervencionistas para garantir a lucratividade do setor, por exemplo, o Convênio de Taubaté, de 1906, que consagrava o intervencionismo no mercado do café, as caixas de conversão e de estabilização, sem contar as desvalorizações cambiais recorrentes. As baixas elasticidade-preço e elasticidade-renda do café, associadas à expansão desenfreada da oferta criavam uma situação insustentável a longo prazo.

E, para além da vulnerabilidade comercial desencadeada principalmente pelas flutuações do preço do café no mercado internacional, Bastos (2008, p. 11-12) observa que:

(...) as assimetrias internacionais no padrão ouro eram marcantes o suficiente para incapacitar uma economia periférica como a brasileira a preservar-se de desequilíbrios externos abruptos, que lhe eram transmitidos em função da instabilidade cíclica dos fluxos de capitais e comércio de que dependia.

Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2010) asseveram, no entanto, que a crise do café não precede o surgimento da indústria, mas dos vazamentos do capital cafeeiro é que se formaram os capitais industriais para fins de suprimento das necessidades diretas e indiretas do complexo cafeeiro. E, para os autores, a conjunção de duas correntes teórico-explicativas é suficiente para desvelar os elementos que fomentaram o desenvolvimento da indústria no Brasil. A corrente teórica da “**Industrialização induzida por exportações**” justifica o favorecimento industrial como resultado dos bons resultados das exportações cafeeiras, que expandiam renda e demanda local, gerando ainda, divisas necessárias para a importação de máquinas e equipamentos necessárias para o incremento da produção industrial. Já a “**Teoria dos choques adversos**”, desenvolvida, conforme Fonseca (2003), pelos economistas da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), Celso Furtado e Rúl Prebisch,



atribui a industrialização às crises do setor exportador – reflexos da Primeira Guerra Mundial e da Depressão de 1930 – quando, a fim de preservar o lucro dos cafeicultores ativavam-se medidas protecionistas de desvalorização cambial e intensificação da tarifação aduaneira. O escasseamento, bem como o contingenciamento de reservas e a depreciação cambial implicavam em entraves para a importação de manufaturas, gerando o impulso necessário para a produção industrial interna (e a ocupação da capacidade instalada) a preços relativamente competitivos e em substituição dos itens importados, com vistas para o suprimento da demanda nacional.

Fonseca (2003, p. 252-253), no entanto, reformula a interpretação da Teoria dos choques adversos, ao atribuir a industrialização do país à coincidência de formas não planejadas de enfrentamento das crises externas, as quais afetavam diretamente as finanças públicas do Brasil em decorrência do Federalismo Fiscal:

(...) é preciso destacar que no Brasil, durante a República Velha, consagrara-se a fórmula do federalismo fiscal. Esta, associada a um presidencialismo que repousava em grande parte no controle do voto pelos governadores dos estados, significava, em matéria de tributação, que os impostos de exportação ficavam a cargo dos estados, enquanto cabia ao governo federal os impostos sobre importação. Isso foi praticamente uma exigência paulista por ocasião da proclamação da República e resultava num alto grau de autonomia às oligarquias mais fortes frente ao governo federal; ao mesmo tempo que, atrelando as receitas deste ao desempenho das importações, atrelava-as indiretamente ao próprio desempenho do setor exportador. Dessa forma, a crise no balanço de pagamentos tornava-se, ao mesmo tempo, uma crise nas finanças públicas. A desvalorização cambial, a expansão monetária e as tarifas alfandegárias eram respostas do governo federal à deterioração de suas finanças, o que induz a crer que, pela teoria dos choques adversos, a industrialização não se constituía em propriamente uma opção, ou fruto de uma consciência política explícita de um grupo dirigente vinculado aos interesses industriais, mas decorrência não planejada da forma com que as crises eram enfrentadas. As crises da agroexportação já se verificavam antes de 1930; mas fora justamente a desencadeada nesta década que, por sua magnitude e profundidade, foi capaz de redirecionar definitivamente a economia.

A ideia cepalista, no tocante do modelo de industrialização nacional, parece alinhar-se a tal pensamento, como ainda verifica Fonseca (2003, p. 265):

(...) o modelo agroexportador condenava os países latino-americanos à estagnação e ao subdesenvolvimento. Eram suas crises (os choques adversos) que possibilitavam romper com o modelo, pois o estrangulamento externo forçava o país começar a produzir internamente os bens anteriormente importados. Assim, a incapacidade de manter o fluxo de importação de produtos industriais dava ensejo a uma mudança de modelo, e daí ter início um processo de substituição de importações, mesmo que isto não se desse por deliberação intencional dos governos latino-americanos, os quais, em geral, eram vistos como mais próximos dos interesses das oligarquias agrárias que dos setores industriais e urbanos.

E Hees (2011, p. 115-116), sintetizando a reflexão de Celso Furtado acerca da industrialização, observa que:

Segundo o autor, o assalariamento da mão de obra, em virtude da imigração, ao longo das últimas décadas do século XIX teria tido importância fundamental na criação de um mercado interno, além de ter aumentado o grau de monetização da economia, fato viabilizado pela criação de bancos. Ademais, a pujança da economia cafeeira teria permitido o investimento em infraestrutura, algo fundamental para o processo de crescimento da indústria após a 1ª Guerra Mundial. Ou seja, nesta explicação do



processo de industrialização, o choque adverso, representado pela 1ª Guerra, e as alterações estruturais que a economia brasileira vinha sofrendo explicam a origem da industrialização nacional. Um dos grandes méritos da análise de Furtado foi a percepção da importância da taxa de câmbio como determinante da distribuição de renda e como indutora do movimento de exportação ou de importação (...) [uma vez que] a realidade pós-Segunda Guerra Mundial deu esperança ao Brasil de conseguir benefícios econômicos e financeiros concretos dos EUA. Assim, o caráter específico da industrialização brasileira (...) vai estar vinculado fundamentalmente a um determinante interno – a taxa de câmbio – e não às condições particulares enfrentadas pela industrialização tardia – a inserção dos países na divisão internacional do trabalho e o estágio do capitalismo mundial. Furtado não enfatizou, em sua explicação, a subordinação da periferia ao centro: primeiro porque o referencial teórico centro-periferia elaborado pela Cepal ainda era recente; e segundo porque o momento histórico fazia o País reafirmar sua vocação capitalista ocidental, objetivo incompatível com qualquer esforço para estudar os limites e problemas deste tipo de inserção internacional.

Mas fato é, que, com o declínio do Ciclo do Café, a queda da rentabilidade do setor cafeeiro passou a redirecionar capitais para a atividade industrial. Contudo, definições nos contornos da reorientação produtiva no Brasil exigiram ainda, rupturas de âmbito político – necessárias para o fortalecimento da economia e condução das formas de financiamento da indústria –, através da Revolução de 1930 – movimento político-militar encetado por jovens líderes urbanos, antigos oligarcas e políticos tenentistas –, que simultaneamente destituiu o então presidente Washington Luís, interrompeu a posse do presidente eleito Júlio Prestes, e conduziu Getúlio Vargas ao poder, promovendo a derrocada da hegemônica oligarquia cafeeira paulista e iniciando o momento político do Governo Provisório (1930-1934), o qual garante continuidade a partir de reeleição indireta logo após a promulgação da Constituição de 1934, inaugurando o Governo Constitucional (1934-1937) e ainda, se estende durante a montagem do Estado Novo (1937-1945), que demarca a ditadura urbano-autoritária varguista, como observam Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2010, p. 342):

A crise dos anos 30 foi um momento de ruptura no desenvolvimento econômico brasileiro. A fragilização do modelo agroexportador trouxe à tona a consciência sobre a necessidade da industrialização como forma de superar os constrangimentos externos e o subdesenvolvimento. Não foi o início da industrialização brasileira (esta já havia iniciado no final do século XIX), mas o momento em que a industrialização passou a ser meta prioritária da política econômica. [...] Esse objetivo, porém, envolvia grandes esforços em termos de geração de poupança e sua transferência para a indústria. Isso só seria possível com uma grande alteração política que rompesse com o Estado oligárquico e descentralizado da República Velha e centralizasse o poder e os instrumentos de política econômica no governo federal. Esse foi o papel desempenhado pela Revolução de 30. Dela decorreram o fortalecimento do Estado Nacional e a ascensão de novas classes econômicas ao poder, o que permitiu colocar a industrialização como meta prioritária, como um projeto nacional de desenvolvimento.

Ribeiro (2014, p. 38) observa que:

A corrente de pensamento desenvolvimentista serviu como base ideológica para os governantes cujos programas visavam à substituição de importações, ao fortalecimento da indústria nacional e a uma maior autonomia do mercado interno brasileiro. Pode-se dizer que Getúlio Vargas foi o primeiro presidente a defender esse tipo de política de forma ostensiva e sistemática, tendo marcado a época com suas políticas de fortalecimento do Estado e de fomento à autonomia nacional.



Hees (2011, p. 115) chama a atenção para os desdobramentos da aproximação externa para fins de cumprimento de objetivos internos como justificativa para o protagonismo estatal no aparato da industrialização nacional:

A unificação e centralização do poder político em nível federal, aliada ao consenso em torno do desenvolvimento nacional por meio da industrialização, permitiu ao Estado fazer da política externa um efetivo instrumento para alcançar objetivos internos. E esse movimento pendular, de barganha, é, muitas vezes retratado como sintomático do maior ou menor grau de habilidade do presidente, ou de sua propensão ao “entreguismo” em termos de participação de capitais estrangeiros. O que nem sempre é devidamente levado em conta é que a industrialização brasileira – como caminho para o desenvolvimento nacional – foi condicionada pelo memento histórico em que ela tem lugar: trata-se de uma etapa do capitalismo em que são necessários grandes investimentos iniciais e tecnologia não disponível internamente para implantar a indústria de bens de capital. Nesse contexto, a presença do Estado, enquanto agente do processo de industrialização, foi indispensável. Tendo em vista que os EUA eram a principal potência seria muito difícil que os Governos tivessem efetivamente a opção de implementar o processo de industrialização por uma vertente eminentemente nacionalista.

E para Ribeiro (2014, p. 38):

O financiamento do nacional-desenvolvimentismo varguista era um tanto quanto heterodoxo, em contraposição com as suas políticas internas, pois se beneficiava de relações estabelecidas com base em uma luta de influências no âmbito ideológico e das relações internacionais. Estados Unidos e Alemanha foram escolhidos como parceiros não por mero acaso, mas pela relação que detinham com a política desenhada por Vargas: as relações comerciais e diplomáticas com os Estados Unidos permitiram ao Brasil contrair empréstimos, renegociar dívidas e adquirir diversos insumos para fomentar a incipiente indústria que se pretendia estabelecer. Por seu turno, as relações com a Alemanha, viabilizavam trocas comerciais, apoio político e maior poder de barganha com a potência norte-americana. (...) A opção por uma barganha entre as duas nações foi o que possibilitou a Vargas investir no seu modelo de desenvolvimento.

Somente a partir de 1930, durante a Era Vargas, quando a produção industrial começa absorver complexidades produtivas, observando-se o deslocamento do centro dinâmico produtivo para a atividade industrial orientada para o suprimento do mercado interno, é que se verificam as políticas nacionais sinalizarem intenções específicas para o desenvolvimento industrial, também com o apoio dos trabalhadores urbanos (em detrimento dos trabalhadores rurais), aos quais foi concedida a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JÚNIOR, 2010). Dado que para Hees (2011, p. 114):

(...) já não era mais suficiente que o Estado orientasse seus esforços exclusivamente em torno das políticas de valorização do café para assegurar o desenvolvimento do País. A industrialização passou, assim, ao centro das preocupações governamentais, tendo Vargas qualificado em 1937 o “problema siderúrgico” como “problema máximo” do País. O esforço diplomático do Governo Vargas pra conseguir financiamento externo para a construção de Volta Redonda se insere precisamente no contexto de inexistência de capital privado e explica a razão pela qual tornou-se incontornável valer-se inicialmente do capital estatal pra avançar o processo de industrialização.



Mas, para Suzigan (1988, p. 6):

No período a partir da década de 30, a ação do Estado em defesa do setor agrícola-exportador em crise (café) 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 de renda foi mantido elevado por políticas macroeconômicas expansionistas em defesa do setor exportador. A proteção à indústria foi dada por desvalorizações cambiais e restrições não-tarifárias às importações motivadas pela crise cambial. Com isso, a industrialização avançou, substituindo importações de bens de consumo não duráveis e de alguns bens intermediários. Mais tarde, na década de 40, o Estado passou a investir diretamente em algumas indústrias de bens intermediários (siderurgia, mineração, álcalis) e na produção de motores pesados.

Ribeiro (2014, p. 41) aponta que:

Outra medida governamental que impulsionou a indústria foi a ampliação do crédito por parte do Banco do Brasil, na segunda metade dos anos 1930. À época foram criados vários instrumentos: a carteira de desconto e a carteira de crédito agrícola e industrial. Nesse cenário, o BB assumiu as funções típicas de um banco central até 1945, com a criação da SUMOC.

Nesse tocante, Versiani e Suzigan (1990, p. 13) esclarecem o instrumento de crédito agrícola como:

(...) 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 equipamento industriais em geral, e à implantação de algumas indústrias de insumos básicos como celulose e papel, alumínio e siderurgia.

E Fonseca (2003, p. 255-256) ainda menciona medidas concomitantes com instrumentos de crédito que, apesar de pouca visibilidade, já demonstravam sérias intenções orientadas para a industrialização nacional:

O governo brasileiro, na década de 1930, de fato utilizou mecanismos de incentivo à indústria nascente. Cita-se, por exemplo, a criação em 1937 da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, a qual, na ausência de bancos de fomento, iniciava oficialmente o que o Estado só de forma pontual fizera na República Velha: o financiamento de capital fixo e de giro à indústria. Menciona-se, ainda, que em 1935 o governo brasileiro assinou tratado de comércio com os Estados Unidos, o qual estabelecia vantagens a alguns produtos de exportação brasileiros — café, borracha e cacau — em troca de reduções de 20% a 60% na compra de artigos industriais norte-americanos, como máquinas, aparelhos e aços. Se, à primeira vista, pode parecer uma reprodução da divisão internacional do trabalho tradicional, com o país periférico buscando mercado para seus produtos agrícolas, na verdade dá para se notar já uma mudança: o país, além disso, procurava facilitar não a importação de bens de consumo, mas de bens de capital e insumos necessários para promover a industrialização.

Os anos do Governo Vargas que se iniciam com carácter democrático, transitando em seguida para uma ditadura de Estado Novo, foram marcados por lutas políticas e conflitos socioeconômicos que corporificaram legados que Vianna e Villela (2005, p. 22) acreditam ter introduzido nova dinâmica econômico-político-social, com significativos e históricos resultados para a construção da indústria nacional, sem, contudo, interferir nas estruturas



fundiária e trabalhista do setor agroexportador, sustentáculo financeiro da industrialização. Entre as ações urbano-industriais do estadista Vargas, citam-se:

[...] a implantação de complexa legislação social (sobretudo, trabalhista), o esforço de profissionalização da burocracia estatal e o início de uma ação direta do Estado no domínio econômico, corporificada na implantação da Companhia Siderúrgica Nacional – CSN e da Companhia Vale do Rio Doce, [...] a incorporação, pela primeira vez na história brasileira, do “povo” (classe trabalhadora) como agente político relevante. [...] [fato que] suscitaria a reação – mais ou menos violenta – do projeto político concorrente, que podemos chamar de liberal-conservador. No campo político-partidário, o confronto entre essas duas visões de mundo oporia a União Democrática Nacional – UDN, conservadora, às duas agremiações getulistas, o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB e o Partido Social Democrático – PSD.

Como forma de enfrentamento dos efeitos da Crise de 1929, as políticas de orientação heterodoxa ainda que incentivassem a industrialização (política de deslocamento da demanda), não abandonava, de todo a produção cafeeira (política de manutenção do nível de renda). A política de manutenção do nível da renda realizava-se através de reforçamentos das políticas de defesa do café a partir da compra, estocagem e incineração de sacas colhidas em supersafras, com o intuito de, a partir dos efeitos multiplicadores, também se sustentar a renda de todo o complexo econômico desenvolvido por irradiação da cafeicultura. Nesse sentido, Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2010, p. 350), destacam que:

Essa política, ainda mais quando financiada, em parte, com crédito e emissão de moeda doméstica, constitui um tipo de política keynesiana de sustentação da demanda agregada (antes de Keynes ter publicado sua principal obra, o que ocorre em 1963). Assim, mesmo pagando um preço mínimo baixo para os cafeicultores, esse preço ainda viabilizava a realização da própria colheita e, portanto, o emprego e a renda de muitas pessoas, assim como permitia a manutenção de parte do efeito multiplicador exercido pelo café sobre o restante da economia.

No entanto, o problema da abordagem estratégica da política de manutenção da renda é ressaltado por Fonseca (2003, p. 252-253):

Para implementar esta política expansiva em contexto de crise, o governo não poderia contar com empréstimos externos. Daí resultava uma consequência indesejada, já que a expansão creditícia, ao manter relativamente o nível de renda nominal, mantinha o nível de importações enquanto as exportações passavam por forte contração. Assim, a política expansiva acabava por repor o estrangulamento externo, forçando a desvalorização do mil-réis, alterando os preços relativos entre os bens importados e os da produção doméstica. Criava-se, portanto, uma situação praticamente nova na economia brasileira, que era a preponderância do setor ligado ao mercado interno no processo de formação de capital. Abria-se espaço, assim, para o rompimento com a Antiga Divisão Internacional do Trabalho (ADIT), que reserva aos países periféricos, na linguagem da CEPAL, o papel de fornecedores de alimentos e matérias-primas agrícolas aos países centrais.

Quanto à política de deslocamento da demanda, esta objetivava a manutenção da demanda mínima, contudo, como parte dessa demanda era suprida por itens importados, aprofundando ainda mais a crise no balanço de pagamentos, foram adotadas estratégias que acabariam por deslocar a demanda para a produção industrial interna, como observam Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2010, p. 351):



(...) foi feita uma moratória sobre parte da dívida externa do país e permitida uma expressiva desvalorização da moeda nacional. Também se impôs um contingenciamento no uso dos recursos externos (...) [e priorizou-se] (...) o pagamento de alguns compromissos externos e (...) a aquisição de bens essenciais ao país.

A desvalorização do câmbio provocou forte elevação nos preços dos produtos importados. Essa elevação junto com a própria dificuldade em se importarem produtos pelo contingenciamento, tornou os produtos nacionais atraentes. Os produtos nacionais passaram então a substituir os produtos importados no atendimento à demanda. Assim, tal demanda, que foi minimamente mantida pela política de estoques e queima de café, acabou por ser deslocada dos produtos importados para os produtos nacionais, entre os quais muitos produtos industriais.

A produção nacional passou, assim, com a proteção recebida frente aos concorrentes externos e com as vendas propiciadas pela manutenção da demanda, a gerar uma rentabilidade que, dada a queda da rentabilidade do setor cafeeiro, atraía o capital de outros setores e o próprio reinvestimento dos lucros na atividade industrial. Nesse momento, são justamente esses investimentos que passam a ditar o ritmo de crescimento da economia brasileira, caracterizando-se assim o deslocamento do centro dinâmico dessa economia.

A forte intervenção estatal no processo de industrialização brasileira é ainda justificada pela necessidade de políticas industriais induzirem investimentos de longo prazo e poupança consonantes com a escalada industrial, ampliação das exportações em substituição das importações, redução de déficits de balança comercial e conseqüentemente, redução das vulnerabilidades externas. No entanto, Amadeo (2002, p. 155), assevera que o sucesso da aplicação das políticas industriais dependia ainda do grau de abertura da economia e de adequados níveis de investimento e poupança. E o autor, entende por políticas industriais que se fazem essenciais ao processo de industrialização em algum momento:

(...) as políticas de intervenção no mercado que alterem preços relativos a favor de regiões, indústrias ou empresas, (...) a isenção tributária para atrair investimentos, a oferta de juros subsidiados, a assunção de risco privado pelo setor público, a discricionariedade da estrutura de tarifas de importação, o IPI e o ICMS (...). Além disso, iniciativas que melhorem a infraestrutura, reduzam custos sistêmicos ou custos de transação (...) ainda que as restrições à sua eficácia sejam muito menores (...).

No entanto, Furtado (2007, p.283), defende que, das raízes da contradição em se manter estratégias de sustentação do complexo cafeeiro em detrimento da indústria, é que se fez possível o desenvolvimento da própria indústria:

A decisão de continuar financiando sem recursos externos a acumulação de estoques, qualquer que fosse a repercussão sobre a balança de pagamentos, foi de conseqüências que na época não se podiam suspeitar. Mantinha-se, assim, a procura monetária em nível relativamente elevado no setor exportador. Esse fato, combinado ao encarecimento das importações (conseqüência da depreciação cambial), à existência de capacidade ociosa em algumas das indústrias que trabalhavam para o mercado interno e ao fato de que já existia no país um pequeno núcleo de indústria de bens de capital, explica a rápida ascensão da produção industrial, que passa a ser o fator dinâmico principal no processo de criação da renda.

E, embora, devido a estrutura latifundiária do setor agroprodutivo, com elevados graus de concentração de renda e ausência de reforma agrária, tenha feito emergir nos círculos de discussão, críticos de visão estruturalista de inflação que considerassem o setor como uma



estrutura defasada e desalinhada com as demandas urbano-industriais, sendo responsável por constantes choques de oferta que implicavam em inflação de preços; Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2010), observam que a maior parte dos especialistas da época creditavam ao setor agrícola o financiamento de parte significativa da industrialização a partir de geração de divisas e da transferência de capitais, a redução do custo de mão de obra ao transferir trabalhadores rurais para o meio urbano e para o trabalho industrial; a estabilidade inflacionária dos preços dos alimentos através do suprimento dos mercados urbanos com tais itens e elementos de matérias-primas; e a construção de um mercado consumidor de produtos industrializados tanto diretamente relacionados com a agroprodução (tais como implementos agrícolas, máquinas e equipamentos, elementos de quimificação das lavouras e do solo) quanto indiretamente relacionados (tais como automóveis, eletrodomésticos e eletrônicos).



3. INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA (1930-1955)

A industrialização gestada sob ações protecionistas não é processo inédito nem restrito ao território brasileiro. Nos séculos XVI XVII, durante a Era Mercantilista, Amadeo (2002), afirma já se haverem registro de intervenções legislativas acerca da produção orientada pela indústria e para a indústria, como a *Corn Law* de 1689 na Inglaterra; a *Doutrina da Indústria Nascente* de 1645 – justificada pelos ganhos de escala e extensão dos mercados – que adquire destaque em 1848, com Stuart Mill e seus *Principles of Political Economy*; e a *Iron and rye tariffs* de 1879, na Alemanha. Os retornos crescentes da indústria também encontram justificativa para o protecionismo industrial norte-americano da década de 1920, com Frank Graham. A lei de *Verdoorn* de Nicolas Kaldor, os *Linkages* de Hirshman, o Modelo de *Big Push* de Roseinstein-Rodan e os Modelos de Economia Internacional em Concorrência Imperfeita desenvolvidos por Helpman e Krugman são todos elementos acerca do protecionismo que, para Amadeo (2002, p. 158), tomam por base:

As ideias derivadas do conceito de divisão do trabalho de Adam Smith, que modernamente estão associadas à existência de custos fixos, retornos crescentes de escala e concorrência imperfeita, [que] formam um conjunto de argumentos a favor da intervenção discricionária do governo com o objetivo de viabilizar a industrialização ou a implementação de indústrias, em um país ou região.

Fonseca (2003, p. 249) traz sua definição para o Processo de Substituição (PSI) brasileiro como:

Convém salientar, portanto, que entende-se por substituição de importações simplesmente o fato de o país começar a produzir internamente o que antes importava, o que ocorrera no Brasil com certa expressão na República Velha. O que usualmente denomina-se PSI, todavia, supõe mais que isto: que a liderança do crescimento econômico repouse no setor industrial, que este seja responsável pela dinâmica da economia, ou seja, que crescentemente seja responsável pela determinação dos níveis de renda e de emprego. Assim, se na República Velha o setor industrial crescia induzido pelo crescimento e pela diversificação do setor exportador, a partir de meados da década de 1930 a economia retomou o crescimento do produto a despeito da crise do setor exportador, sob a liderança dos setores voltados ao mercado interno.

O modelo de industrialização implementado no Brasil de 1930, com o governo Vargas, até o final da década 1970 com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) do governo Geisel, encontrou fundamentos no Processo de Substituição de Importação (PSI) – industrialização gradual e fechada (orientada ao exclusivo atendimento da demanda interna), responsiva aos desequilíbrios externos –, a partir de mecanismos que simultaneamente tinham por propósito a proteção da indústria nacional contra a concorrência da manufatura importada, e o financiamento das necessidades da indústria a partir dos rendimentos das exportações das *commodities* agrícolas que dinamizavam a balança de pagamentos. Tais mecanismos, envolviam: a **desvalorização real do câmbio** – estratégia que simultaneamente favorecia a agroexportação, encarecia os produtos importados frente aos substitutos nacionais, mas gerava dificuldades de investimento em maquinaria importada para incremento da capacidade produtiva da indústria nacional; o **controle de câmbio** (praticado durante o governo Dutra, como estratégia de superação da crise cambial estabelecida entre 1947-1948) – através de licenças de importação restritas a itens essenciais e não existentes na produção interna; as **taxas múltiplas de câmbio** (sistema inaugurado por Vargas durante o enfrentamento da crise cambial de 1952) – com a discriminação de taxas de câmbio para diferentes mercados cambiais, e a



possibilidade de resultar no incremento de reservas a partir de negociações governamentais em mercados distintos; e a **elevação das tarifas aduaneiras** – que envolvia o controle das importações a partir da sobretarifação (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JÚNIOR, 2010).

Porém, Furtado (2007, p. 279) ressalta que a primeira fase de expansão da indústria no Brasil foi fortemente prejudicada pela depreciação cambial, que encarecia as importações de máquinas e equipamentos necessárias para ampliar a capacidade produtiva industrial do país. Nesse contexto, as possibilidades de expansão produtiva encontravam-se na utilização intensiva da capacidade instalada preexistente:

[...] o fator mais importante na primeira fase da expansão da produção deve ter sido o aproveitamento mais intenso da capacidade já instalada no país. Bastaria citar como exemplo a indústria têxtil, cuja produção aumentou substancialmente nos anos que se seguiram à crise sem que sua capacidade produtiva tenha sido expandida. Esse aproveitamento mais intensivo da capacidade instalada possibilitava uma maior rentabilidade para o capital aplicado, criando os fundos necessários, dentro da própria indústria, para a expansão subsequente. Outro fator que se deve ter em conta é a possibilidade que se apresentou de adquirir a preços muito baixos, no exterior, equipamentos de segunda mão. Algumas das indústrias de maior vulto instaladas no país, na depressão, o foram com equipamentos provenientes de fábricas que haviam fechado suas portas em países mais fundamente atingidos pela crise industrial.

O Processo de Substituição de Importação brasileiro teve por dinâmica, recorrentes estrangulamentos externos, o quais eram relativos por não se apresentarem absolutamente impeditivos de que houvessem algum nível mínimo de importações necessárias à própria ampliação da capacidade produtiva da indústria nacional. A queda das exportações de *commodities* agrícolas conjugada com a manutenção de parte da demanda interna desencadeava escasseamento e contingenciamento de divisas (crise cambial). Nesse contexto, o governo acionava medidas protecionistas para a indústria nacional, induzindo investimentos nos setores produtivos de itens substituidores de manufaturas importadas, de modo a incitá-los à produção competitiva, resultando no alargamento da renda doméstica e da demanda agregada, a qual, por sua vez, induzia novas ondas de importação de elementos de recomposição e aprimoramento da indústria (máquinas, equipamentos, matérias-primas), dado o surgimento de estrangulamentos intersetoriais, reiniciando novas crises cambiais. Os constrangimentos cambiais forçavam a formação de um parque industrial a partir de sistemas de hierarquização ou etapas que, inexoravelmente, conformavam-se na seguinte sequência: bens de consumo não duráveis (têxteis, calçados, alimentos, bebidas, etc.), bens de consumo duráveis (eletrodomésticos, automóveis, etc.), bens intermediários (ferro, aço, cimento, petróleo, químicos, etc.) e bens de capital (máquinas, equipamentos, etc.). No entanto, o processo não era isento de formação de gargalos originados pela necessidade de etapas iniciais da produção industrial exigirem imediato suprimento de matérias-primas de base, máquinas e equipamentos – elementos esses, que só viriam a ser produzidos em etapas intermediárias e avançadas da industrialização nacional, e implicavam na constante necessidade de abastecimento a partir da importação, de modo que a pauta de importação afigurava-se como instrumento norteador da sequência lógico-produtiva da indústria nacional (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JÚNIOR, 2010).

Para Fonseca (2003, p. 266-267):

(...) o estrangulamento externo não é apenas o incentivo e a razão de ser da substituição de importações, mas pode-se transformar em seu limite, pois será barreira ao crescimento industrial caso atinja uma magnitude tal que impeça manter o fluxo



mínimo de importações necessárias ao processo produtivo industrial. Essa dupla face do estrangulamento externo, ser simultaneamente fator desencadeador e limitante, remete diretamente ao que significa substituição de importações. Trata-se de um processo de desenvolvimento que, antes de reduzir o quantum das importações, altera sua pauta, mudando o perfil do setor externo. Este deixa de ser o responsável último pela dinâmica econômica — pela determinação da renda e do emprego, como no modelo agroexportador —, mas passa a ter uma nova função crucial, a de garantir o fluxo de divisas necessário para importar outros produtos, desta vez os necessários a garantir a produção industrial. O termo substituição de importações, por isso, pode gerar equívocos e até ser impróprio, pois pode dar a entender que se trata de um modelo ou estilo de desenvolvimento que visa levar os países à autarquia, quando, na verdade, para se substituir algumas importações precisa-se partir para outras, fruto da demanda derivada, sem contar os novos itens que vão aparecendo internacionalmente e que tendem a ingressar na pauta de importação dos países de industrialização tardia, pois sua indústria não acompanha o mesmo ritmo da inovação dos países centrais. Dessa forma, pode-se dizer que no modelo de substituição de importações o problema da busca de divisas será constante, e o estrangulamento externo, antes de ser solucionado, reaparece em cada conjuntura, o que estimula que sejam implementadas novas ondas de substituição. A restrição da capacidade de importar exigirá dos governos contínua atenção, com o risco de inviabilizar, potencialmente, a própria continuidade do desenvolvimento industrial substitutivo de importações.

A expansão da indústria alimentou a demanda por bens de capital modificando a pauta de importações, que passa a compreender máquinas, equipamentos e matéria-prima, em detrimento dos bens de consumo leve substituídos pela produção interna. Mas, somente a partir dos anos 1930, quando, por reflexo da crise cambial e seu processo de ajustamento com vistas para preços relativos que priorizavam o barateamento da produção interna, tornando-se críticas as possibilidades de importação, é que se desencadeou a produção interna de bens de capital, assim como de outros itens manufaturados. Como observa Furtado (2007, p. 280):

Com efeito, a produção de bens de capital no Brasil (se a medirmos pela produção de ferro, aço e cimento) pouco sofreu com a crise, recomeçando a crescer já em 1931. Em 1932, ano mais baixo da depressão no Brasil, aquela produção já havia aumentado em sessenta por cento com respeito a 1929. No mesmo período, as importações de bens de capital se haviam reduzido a pouco mais da quinta parte. É de enorme significação o fato de que em 1935 as inversões líquidas (medidas a preços constantes) tenham ultrapassado o nível de 1939, quando as importações de bens de capital apenas haviam alcançado cinquenta por cento do nível deste último ano. O nível da renda nacional havia sido recuperado, não obstante esse corte pela metade nas importações de bens de capital. É evidente, portanto, que a economia não somente havia encontrado estímulo dentro dela mesma para anular os efeitos depressivos vindos de fora e continuar crescendo, mas também havia conseguido fabricar parte dos materiais necessários à manutenção e à expansão de sua capacidade produtiva.

A estratégia de reversão das demandas para o mercado interno inseriu a indústria nacional em fase sustentada que permitiu que, de 1929 à 1937 a produção industrial nacional se ampliasse em 50% e a produção primária em 40%, implicando em aumento de 20% da renda nacional e de 7% da renda per capita, enquanto os Estados Unidos atravessaram o mesmo período ainda em estado de depressão econômica (FURTADO, 2007). As implicações desses resultados, levam Furtado (2007, p. 280) a interpretar os mecanismos de impulso externo que possibilitam o crescimento das economias primário-exportadoras da seguinte forma:

A significação desse fenômeno é muito maior do que se depreende à primeira vista [...] a relação profunda que existe entre a intensidade do impulso externo e o crescimento de uma economia especializada na exportação de matérias-primas.



Possibilitando um melhor aproveitamento dos recursos de terra e mão-de-obra preexistentes, o impulso externo cria o aumento de produtividade que é o ponto de partida no processo de acumulação de capital. A massa de salários e outras remunerações criadas no setor de exportação representam o embrião do mercado interno. Ao crescer o impulso externo, a expansão indireta da procura interna tende a integrar na economia monetária os recursos de mão de obra e terra subutilizados no setor de subsistência. Ao reduzir-se o impulso externo, por outro lado, a contração consequente da renda monetária tende a criar desemprego ou subutilização da capacidade no setor ligado ao mercado interno.

Ou seja, a implementação do Processo de Substituição (PSI) não esteve isenta de inúmeras dificuldades e sérios obstáculos. Nesse sentido, Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2010) citam: a **tendência ao desequilíbrio externo** (resultante da política cambial que simultaneamente favorecia o investimento industrial e gerava confisco cambial das divisas de exportação de *commodities*, desestimulando as agroexportações; da falta de competitividade da produção industrial induzida pelos mecanismos protecionistas contra a concorrência internacional; e, da crescente demanda por itens importados induzida pela necessidade de itens para ampliação da capacidade produtiva industrial e pelo aumento da renda interna); a crescente necessidade de **ampliação da intervenção estatal em suas funções reguladoras** (criação da Legislação Trabalhista para o mercado de trabalho urbano; criação de mecanismos de confisco cambial de divisas da agroexportação em favor da indústria, bem como a criação de agências estatais e elementos burocráticos de gestão do processo, tais como o Departamento Administrativo do Setor Público – DASP, o Conselho Técnico de Economia e Finanças – CTEF, a Comissão de Financiamento da Produção – CFP, a Comissão de Política Aduaneira – CPA, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE, dentre outros; a intervenção de caráter emergencial a fim de eliminar estrangulamentos de infraestrutura nas áreas de energia e transporte a partir dos trabalhos inconcluídos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos; a intervenção nas áreas de produção de insumos básicos de elevados capitais e altos riscos – que inclusive resultaram em tendência ao déficit público e financiamento inflacionário num contexto ausência de fontes adequadas de financiamento – a partir do Setor Produtivo Estadual – SPE, que envolvia a criação da Companhia Siderúrgica Nacional – CSN, Companhia Vale do Rio Doce – CVRD, Companhia Nacional de Alcalis – CNA, Petrobrás e inúmeras hidrelétricas; e a intervenção a partir de problemáticas intermediações financeiras públicas através do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico– BNDE); **crecentes graus de concentração de renda** (decorrentes do êxodo rural em resposta ao desestímulo agroprodutivo, ausência de investimento no setor agroexportador, desemprego rural, ausência de legislação específica para o trabalhador rural; da dissociação entre produção industrial e geração de empregos na indústria, dado o seu caráter intensivo em capital em detrimento da mão de obra que passa a alimentar exércitos de reservas urbanos; do protecionismo industrial que, na ausência de concorrência externa, favorecia a ampliação das margens de lucros e dos preços dos industrializados, além da formação não regulada de conluios e cartéis; e, da formação de comportamentos *rent-seeking* de indústrias ineficientes, dado o longo período de protecionismo econômico); **incompatibilidade entre fontes de financiamento viáveis e poupança necessária para viabilizar investimentos produtivos estatais** (decorrente da ausência de adequada reforma tributária e da restrita capacidade de financiamento do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE, implicando na necessidade de utilização de mecanismos de poupança compulsória da recém criada Previdência Social, taxas de câmbio múltiplas que resultassem em ganhos no mercado de câmbio, financiamento inflacionário, e endividamento externo).



Com a ruptura do paradigma político vigente, para um marco político democrático, Reigoto (2017, p. 2) observa que:

O Governo Dutra (1946-1951) está inserido em momento ímpar da história mundial, o imediato pós Segunda Guerra Mundial, e também da história brasileira, com a redemocratização após a ditadura varguista. O cenário internacional é marcado pelo início da Guerra Fria entre os Estados Unidos da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), e as respectivas zonas de influência de ambas as nações. Por outro lado, o cenário doméstico é marcado pela definição dos rumos a serem tomados pelo país com o retorno à democracia (...) e ambos os cenários externo e interno são determinantes da política econômica a ser implementada pelo governo eleito (...).

De fato, entre 1945 e 1955, Vianna e Villela (2005, p. 21-23) apontam que a reorganização das ordens política mundial e nacional acabaram por gerar repercussões na condução da construção da indústria no Brasil:

A década que separa o fim da Segunda Guerra Mundial (1945) e a eleição de Juscelino Kubitschek à Presidência da República (1955) assistiu, na economia mundial, à lenta transição na direção dos princípios liberais acordados em Bretton Woods (1944) [...] que envolviam, prioritariamente, a eliminação de barreiras ao livre fluxo de bens e a multilateralização do comércio internacional. No Brasil, nesse mesmo período, a ênfase nas virtudes do liberalismo econômico e político coincidiu com o fim do Estado Novo (1937-1945) e o início do governo Dutra. Este último, porém, logo se deparou com os problemas derivados do início da Guerra Fria e do período da economia internacional conhecido como “escassez de dólares”. As sucessivas crises de balanço de pagamentos por que passaria o Brasil nos primeiros anos do pós-Guerra acarretaram o abandono do modelo liberal e deram lugar a um modelo de desenvolvimento industrial com crescente participação do Estado. [...] Essa participação foi de natureza, essencialmente indireta, tendo como principais características a adoção de controles cambiais e de importações e a criação de um aparato regulatório em diversas áreas de domínio econômico.

Para Vianna (1990, p. 106):

(...) o restabelecimento do sistema padrão ouro-divisas tendo o dólar como moeda internacional de reserva, o objetivo de livre convertibilidade das moedas após um curto período de transição, a criação do Fundo Monetário Internacional para zelar pelos aspectos monetários dos acordos de Bretton Woods e conceder empréstimos aos países cujos balanços de pagamentos apresentassem déficits, a criação do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) com a função de reduzir obstáculos ao comércio internacional, e o fato de o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento ter sido criado sem possuir recursos para ajudar efetivamente países europeus no esforço de reconstrução (indicando a disposição original norte-americana de impedir que Japão e Alemanha ressurgissem como potências econômicas), revelam que Bretton Woods era compreendido como um sistema de equilíbrio e que o objetivo norte-americano era o de moldar a economia do pós-guerra congelando a relação de forças entre os Estados Unidos e o resto do mundo capitalista, tanto em seus aspectos econômicos quanto políticos.

Reigoto (2017, p. 2) acrescenta ainda que “caberia aos acordos de Bretton Woods regulamentar as relações comerciais e financeiras entre os países membros, no intuito de impedir que as disputas econômicas fomentassem novos conflitos bélicos”.



Mas, de acordo com Vianna e Villela (2005), para o governo brasileiro, essas ações configuravam a reorganização da economia mundial nos tão esperados “moldes liberais” do Bretton Woods, que infelizmente, não ocorreram no *timing* automatizado que se esperava, embora a demora em perceber que a transição à livre convertibilidade e ao multilateralismo tenha alimentado falsas expectativas quanto à situação econômica externa, gerando erros de percepção que, inicialmente, orientaram a política brasileira a priorizar apenas o combate à inflação. A esses erros, de percepção, Saretta (1995) *apud* Reigoto (2017, p. 18) atribuem a crise cambial de 1947:

(...) a crise cambial de 1947 decorreu do equívoco dos formuladores da política econômica na compreensão do cenário internacional. O barateamento das reservas nas importações de produtos supérfluos, ao invés de bens produtivos, era visto como principal responsável pela escassez de divisas. Entretanto, embora em um patamar insuficiente, as reservas não teriam sido mal utilizadas em maior parte (...), pois serviram para a compra de bens de consumo duráveis que o país necessitava em função da impossibilidade de sua importação durante a guerra. A questão é que o nível de divisas seria insuficiente para as enormes necessidades de reaparelhamento da economia brasileira, modernização da infraestrutura e geração de energia em nível suficiente para o crescimento e diversificação da economia, sobretudo do setor industrial.

Porém, Malan (2007) *apud* Reigoto (2017, p. 18) reitera afirmando que o desequilíbrio entre oferta e demanda de reservas conversíveis era o aspecto mais marcante da crise cambial, dado que as exportações nacionais estiveram concentradas em mercados europeus, cujas moedas eram consideradas inconversíveis, enquanto as importações nacionais eram concentradas nos mercados norte-americanos, onde as negociações exigiam moedas conversíveis, ou seja, o dólar norte-americano:

(...) o problema principal do Balanço de Pagamentos brasileiro era a conversibilidade das moedas de nações que absorviam aproximadamente 50% das exportações nacionais. Até o ano de 1948 o Brasil estaria acumulando divisas em moedas fracas, sem poder de comando imediato sobre recursos reais, e déficits em moedas fortes, conversíveis. O déficit com as moedas conversíveis superaria os US\$ 300 milhões em 1947, implicando a necessidade de adoção de controles sobre importações via a instituição do sistema de licenciamento com câmbio fixo que foi mantida durante todo o Governo Dutra. O problema cambial brasileiro em 1947-1948 era o saldo em divisas conversíveis, especificamente em dólares norte-americanos.

E Vianna (1990, p. 107-108), atribui aos erros de percepção, a reorientação para a política anti-inflacionária como prioridade:

Inicia-se longa transição de uma década em direção à livre convertibilidade e ao multilateralismo. Em 1949 procede-se a grandes desvalorizações cambiais em relação ao dólar nas principais moedas do mundo. Os Estados Unidos aceitam discriminações contra produtos norte-americanos nos mercados europeus e japonês sem adotar medidas retaliatórias. Em 1950 surge a União Europeia de Pagamentos (UEP) consolidando a ideia de uma lenta transição em direção às trocas multilaterais e à conversibilidade geral das moedas. A UEP existiu até o fim de 1958. A história das políticas cambial e de comércio exterior brasileira de 1947 a 1961 relaciona-se com esse movimento na economia mundial.

(...) De fato, além da perspectiva de uma rápida reorganização da economia mundial de acordo com os princípios liberais de Bretton Woods, havia a esperança de uma significativa alta dos preços internacionais do café em consequência, principalmente, da eliminação, em julho de 1946, de seu preço-teto por parte do governo norte-americano. Em consequência, as autoridades monetárias e cambiais tornaram-se



vítimas de uma espécie de “ilusão de divisas” que apoiava-se sobre três pontos: (1) o país parecia estar em situação bastante confortável com relação às suas reservas internacionais; (2) julgava-se credor dos Estados Unidos da América pela colaboração oferecida durante a Segunda Guerra Mundial, e (3) acreditava que uma política liberal de câmbio seria capaz de atrair significativo fluxo de investimentos diretos estrangeiros, dando solução duradoura para o potencial balanço de pagamentos.

Confiante na evolução favorável do setor externo, o Governo Dutra identificou na inflação o problema mais grave e premente a ser enfrentado.

Reigoto (2017, p. 3-4) sintetiza a política econômica desse período em três momentos que ele classifica como fases:

A política econômica do governo Dutra pode ser dividida em três fases: liberal, liberal com controle de importações e desenvolvimentista. A fase liberal plena é marcada pela noção da necessidade de redução dos gastos públicos em função do diagnóstico de inflação de demanda e também liberalização do fluxo de capitais e fixação da taxa de câmbio valorizada, implicando em rápida evaporação das reservas internacionais, periodizada entre 1946 e meados de 1947. Tal postura liberal com o comércio exterior foi iniciada já no breve período de interinidade de José Linhares e mantida por Dutra; o objetivo era combater a inflação com produtos importados baratos – a moeda também foi mantida valorizada, além da abertura comercial – e também atender à demanda reprimida por bens de consumo e por equipamentos e matérias-primas industriais que vinham sendo dificilmente acessadas na época da guerra – principalmente por problemas de privação de oferta que vinha de fora do que por medidas tomadas pelo Estado brasileiro. Essa perda de divisas fez com que o governo adotasse o controle de importações de modo a possibilitar a manutenção de importações necessárias ao país a partir de meados de 1947, mas sem o abandono da orientação liberal na condução da política econômica dado que manteve a conta capital aberta, fase esta verificada entre meados de 1947 e 1949. A terceira fase, de 1949 ao fim do mandato, representa um enfraquecimento da ideologia liberal e a opção pelo desenvolvimento como finalidade de política econômica, privilegiando o setor indústria, com menor preocupação em relação aos gastos públicos e uma política monetária expansionista, destacando a ampliação creditícia realizada pelo Banco do Brasil em todo o período, mas que passaria a ser política de governo a partir deste momento. As mudanças na condução da política econômica refletem as conjunturas internacional e doméstica mais que uma alteração na ideologia do presidente, de modo que a passagem da fase I para a fase II deve ser compreendida à luz da Guerra Fria e dos acordos de Bretton Woods, enquanto que a passagem da fase II para a fase III pode ser explicada pelo fortalecimento do setor e do industrial e do pensamento desenvolvimentista domesticamente, bem como pela proximidade com as eleições de 1950, que tendeu a gerar um comportamento mais pragmático no presidente, buscando obter níveis maiores de crescimento do PIB e atender demandas do setor privado industrial e agrário também.

Nesse sentido, tem-se que, diante dos desdobramentos econômicos impostos pela Guerra Fria, passada a “ilusão de divisas” que ofuscou as autoridades monetárias e cambiais do Brasil, a escassez de dólares instaurada no mercado internacional obrigou o governo Dutra (1946-1950) a promover significativas alterações na política de comércio exterior, para fins de enfrentamento do desequilíbrio externo, através da eliminação do mercado livre de câmbio, concomitante com o estabelecimento de um sistema de contingenciamento às importações conforme as prioridades do governo entre 1947 e 1948. A estratégia de sobrevalorização cambial combinada com medidas discriminatórias para a importação de bens não essenciais e similares a um só tempo, contribuiu para a redução do déficit em moeda estrangeira; deu impulso à implantação da indústria de bens duráveis da área de eletrodomésticos; desencadeou efeito subsidiário à importação de bens de capital, combustíveis e matérias-primas; e alterou as



estruturas de rentabilidade relativas no âmbito da produção orientada para o mercado interno em comparação com a produção para o mercado externo. E essas medidas, associadas à expansão do crédito real para a indústria, apresentaram por resultado, conforme Vianna e Villela (2005, p. 26):

(...) entre 1946 e 1950 a produção real da indústria de transformação aumentou em pouco mais de 42% (9% a. a.), com destaque para os setores de Material Elétrico (28% a. a.), Material de Transporte (25% a. a.) e Metalurgia (22% a. a.). Ainda assim, esses três setores respondiam, conjuntamente por menos de 10% do valor adicionado industrial no início da década de 1950. Naquele ano, as importações ainda representavam 40% a oferta doméstica no setor de Material Elétrico, 51% no de Material de Transporte e 18% da oferta doméstica na Metalurgia (contra 13,5%, em média, na indústria de transformação em 1950).

Reigoto (1997) destaca que os contornos gerais da política econômica do Governo Dutra foram resultado de acirrado debate entre as vertentes política liberal do economista Eugenio Gudín e o industrial Roberto Simosen, em relação ao desenvolvimento (tendo-se vencido a corrente liberal). O pensamento liberal de Gudín tolerava a intervenção estatal minimizada e a serviço de enfrentamentos pontuais em contexto de depressão econômica. E, quanto à inflação, sua concepção de diagnóstico e receituário era norteado pela ortodoxia, como aponta Reigoto (1997, p. 11):

(...) na visão de Gudín, o país apresentava um quadro permanente de pleno emprego, eliminando as concessões teóricas feitas às economias desenvolvidas. Seria a hipótese de pleno emprego e elo de coerência entre a flexibilidade de Gudín acerca das questões monetárias e sua ortodoxia frente à política anti-inflacionária para o Brasil. A inflação seria uma característica de economias em situação próxima ao pleno emprego, ou seja, o diagnóstico de inflação de demanda decorrente do déficit público e expansão creditícia sendo completada pela noção de inflação de custos devida às elevações salariais. O combate à inflação seria afetado pelas desvalorizações cambiais, que realimentariam o processo inflacionário e agravariam o desequilíbrio externo, via a deterioração dos termos de troca. Nesse sentido, os desequilíbrios no BP seriam gerados pela inflação em função da tendência inexorável ao desequilíbrio externo, dada a interdependência dos valores de exportação e importação. A eliminação da inflação, e não a introdução de barreiras comerciais, seria o método para se atingir concomitantemente o equilíbrio externo e a máxima eficiência econômica. Para tanto, deveria ser adotada uma política de câmbio administrado, baseada em pesquisas empíricas de estimativa das reações dos fluxos de comércio e capital às oscilações na taxa de câmbio corrente.

No entanto, Vianna e Villela (2005) ainda consideram que os resultados positivos para o Processo de Substituição de Importação (PSI) durante o governo Dutra, foram antes, coincidências resultantes das ações promovidas para o enfrentamento dos desequilíbrios econômicos, do que ações conscientes voltada para o efetivo desenvolvimento da indústria nacional, dado que, os desequilíbrios externos exigiam estratégias específicas de enfrentamento, e ainda, entre 1945 e 1946 o contexto inflacionário com taxas que oscilaram entre 11% e 22%, tendo por diagnóstico o acúmulo de déficits orçamentários da União, teve por tratamento política monetária contracionista – a fim de reduzir o dispêndio privado –, e austeridade fiscal, como estratégia para eliminar o acúmulo de 20 anos de déficits orçamentários, implicando em ortodoxia político-econômica do governo Dutra até 1949 como verificam Vianna e Villela (2005, p. 26-27):

Deve-se ressaltar que o avanço do processo de industrialização nos primeiros anos após a Segunda Guerra foi, essencialmente, um efeito *indireto* dos controles cambiais



e de importação adotados como resposta aos problemas do balanço de pagamentos. Ademais, tratou-se de um movimento fundamentalmente levado adiante pelo setor privado (com a importante exceção da CSN, estatal), como resposta à mudança de preços relativos, que permitia acesso a insumos essenciais a custo baixo e, simultaneamente, conferia proteção à produção doméstica de produtos finais.

Durante o governo Dutra, a única iniciativa de intervenção planejada do Estado para o desenvolvimento econômico terminou sendo o Plano Salte, tentativa de coordenação dos gastos públicos destinados aos setores de saúde, alimentação, transporte e energia, e que previa investimentos para os anos de 1949 a 1953. A principal dificuldade do Plano Salte foi a inexistência de formas de financiamento definidas. Tendo atravessado o segundo governo Vargas sem grandes resultados concretos, foi finalmente extinto na administração de Café Filho.

Em relação ao Plano Salte, Val (2012, p. 21) observa que:

(...) o plano previa projetos de investimento estatal para as áreas de alimentação, saúde, transporte e energia. Entretanto, restringia-se apenas a estabelecer metas aos gastos públicos, não havendo nenhum tipo de diretriz para o conjunto da economia. Limitava-se a ordenar os gastos de investimento público atrasados, não contendo quaisquer previsões de fluxos financeiros direcionados aos recursos necessários para a efetivação dos projetos, uma vez que não contava com um cronograma de execução.

Além de seu caráter limitado, o Plano Salte representou uma tentativa falha de planificação e coordenação do processo de industrialização no Brasil, pois não obteve nenhuma eficácia prática, dado que não dispunha de instrumentos e mecanismos institucionais capazes de garantir sua implementação.

Saretta (2002) *apud* Reigoto (2017, p. 19) também concorda que os avanços industriais registrados no Governo Dutra, foram resultados não intencionais dos movimentos políticos econômicos realizados com a perspectiva de enfrentamento da conjuntura econômica adversa. Mas ressalta que o próprio setor industrial soube aproveitar os elementos favoráveis que vieram a surgir dentro do contexto de crise, ao afirmar que:

(...) o crescimento industrial a partir de 1945 não deve ser considerado espontâneo, tendo em vista a existência da constante demanda de modernização e reequipamento do setor industrial. Tais demandas seriam mais relevantes em função da política econômica de controle monetário e equilíbrio fiscal do período, que passou a ser duramente criticada por desconsiderar as questões que estariam atrapalhando o desenvolvimento econômico brasileiro, a despeito dos bons resultados econômicos de 1947-1948. Desse modo, o surto industrial não seria apenas fruto de uma conjuntura adversa, mas sim do aproveitamento pelo setor industrial dos aspectos favoráveis ao seu crescimento, além do estabelecimento de bases significativas para a relevante ampliação do setor industrial nos anos 1950.

Quanto à possibilidade de influxos de recursos externos inicialmente frustrada pela reorientação norte-americana para a reconstrução da economia europeia, frente aos riscos de segurança imprimidos pela Guerra Fria, Malan (2007) *apud* Reigoto (1997, p. 17-18) destaca que, as esperanças do país ruíram por completo com o posicionamento oficial dos Estados Unidos:

Ainda em 1946, o governo dos EUA definiu sua posição oficial sobre o auxílio ao Brasil. Em primeiro lugar, caberia ao país ampliar suas fontes internas de financiamento antes de solicitar ajuda estadunidense. Segundo, devia haver distinção por parte do governo brasileiro entre os programas de reequipamento e de desenvolvimento, devendo os gastos com reequipamento serem financiados via



reservas acumuladas. Em terceiro lugar, o interlocutor dos programas de desenvolvimento seria a instituição criada para tal, o Brasil Mundial, e não o governo norte-americano. Quarto e último, o desenvolvimento brasileiro estaria atrelado à capacidade de atração de capitais privados a partir da criação de um clima favorável para tal.

No último biênio do governo Dutra, o aumento dos gastos dos estados e da União associados às eleições presidenciais o vigor dos investimentos na indústria de bens de consumo duráveis resultantes do efeito protecionista do controle cambial e restrições às importações de similares; e a expansão real do crédito industrial promovido pelo Banco do Brasil – que inclusive realimentou a inflação entre 1949 (12,3%) e 1950 (12,4%) – acompanhado pelo crescimento do PIB industrial e nacional; e a morosidade em se verificar a livre conversibilidade de moedas internacionais – a partir da desvalorização da libra esterlina (1949) e de outras moedas – como forma de intensificar os movimentos de capitais internacionais, foram todos condicionantes para a reversão da ortodoxia econômica para políticas econômicas com metas fiscais e monetárias mais flexíveis (VIANNA; VILLELA, 2005).

Com promessa de defender a industrialização nacional e ampliar a legislação trabalhista, Vargas retorna ao poder para mais um período de governo – 1951 à 1954 –, herdando, porém, uma conjuntura econômica interna de inflação e de recorrentes desequilíbrios financeiros do setor público; em contraste com o panorama econômico externo de elevação do preço do café e reconsideração da postura norte-americana em relação ao Brasil, sinalizando a possibilidade de fluxos de poupança externa, como observam Vianna e Villela (2005, p. 29):

Particularmente no caso do Brasil, a vitória de Getúlio Vargas nas eleições de outubro de 1950 parece ter acelerado a disposição norte-americana de colaborar com o vasto programa de equipamento e expansão de setores de infraestrutura básica que o governo brasileiro vinha propondo insistentemente desde o final da guerra. Assim é que, em dezembro de 1950, ainda antes da posse de Vargas, foi constituída a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), que iniciou suas atividades em julho de 1951, propondo-se a elaborar projetos concretos que deveriam ser financiados por instituições como o Banco de Exportação e Importação (Eximbank) e o Banco Mundial.

A CMBEU era fundamental para o sucesso das aspirações de desenvolvimento econômico do novo governo, por duas razões. Primeiro, asseguraria o financiamento de projetos que permitiriam a superação de gargalos na infraestrutura econômica do país (marcadamente nos setores de energia, portos e transportes), fornecendo as divisas necessária para essa finalidade. E segundo, a desobstrução desses pontos de estrangulamento poderia propiciar uma ampliação dos fluxos de capital dirigidos aos Brasil, graças a investimentos diretos ou a novos empréstimos feitos por aquelas duas instituições.

Essa expectativa favorável levou à elaboração de um projeto de governo bem definidos, que se desenvolveria, em linhas gerais, em duas fases: na primeira, haveria a estabilização da economia, o que consistia, fundamentalmente, em equilibrar as finanças públicas de modo a permitir a adoção de uma política monetária restritiva, e, dessa forma, reduzira a inflação. A segunda fase seria a dos empreendimentos e realizações.

Val (2012) acrescenta que nesse período, a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI) – que dava apoio técnico aos diagnósticos e projetos inicialmente da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) e posteriormente ao Grupo Misto CEPAL/BNDE – elaborou um Programa Geral de Industrialização (PGI) que, embora não tenha sido formalizado, fundamentou, durante o Governo Vargas, a classificação das atividades industriais brasileiras e



os grupos produtivos prioritários, e deu bases ao desenvolvimento do Plano de Metas (1956-1960) na Era Kubitschek.

O último Governo Vargas (1951-1954) ficara marcado por um período de austeridade durante o colapso cambial (1951-1953) e outro período de vigorosas construções de obras públicas, tendo por maior destaque a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) – dedicado ao financiamento de longo prazo da indústria – e a Petróleo Brasil S. A. (Petrobrás) – empresa detentora do monopólio de extração do petróleo nacional.

Para Vianna e Villella (2005), a etapa de austeridade econômica do durante o primeiro biênio do Governo Vargas (1951-1954) registrou, em 1951, compressão das despesas do setor público com reversão, já em 1952, para o primeiro superávit do orçamento da União observado desde 1926; restrição monetária com política creditícia expansionista resultando em pressão inflacionária (de 12,3% para 12,7%); e crescimento real do PIB de 4,9% para 7,3%. As exportações foram favorecidas pela tendência de elevação do preço do café iniciado em 1949 – reflexo da finalização do Acordo Pan Americano do Café, em 1948, implicando na expansão de cerca de 300% do preço do café entre 1945 e 1950, conforme Saretta (2003); e executou-se a manutenção do câmbio fixo e sobrevalorizado concomitante com licenças específicas para importação como estratégia de combate à persistência inflacionária e de prevenção ao desabastecimento de produtos essenciais – em particular, os bens de capital (55%) e demais bens de produção (28%) que favoreciam diretamente a indústria nacional – frente às expectativas quanto ao desdobramentos da Guerra da Coréia. Contudo, o crescimento das importações contribuiu para o aprofundamento nos desequilíbrios da balança comercial, implicando no esgotamento das reservas internacionais de moedas conversíveis e no acúmulo de atrasados comerciais – no início de 1953 a situação era de completo colapso cambial.

Para Vianna (1989, p. 128) a crise cambial nesse período:

(...) tem origem na perda temporária do controle do comércio externo decorrente da defasagem existente entre concessão de licença e a efetivação das importações e uma série de fatos não previstos pelas autoridades econômicas, tais como a crise da indústria têxtil mundial e a queda vertiginosa, a forte retração nas exportações (com exceção do café), o gasto em dólares com a compra de trigo dos Estados Unidos, despesas adicionais com frete e imposição de sobrepreços nas importações como consequência dos atrasados comerciais (em torno de US\$ 620 milhões).

O enfrentamento do colapso cambial somado com a reversão das relações financeiras norte americanas com o Brasil decorrente da eleição do presidente republicano Eisenhower – que resultou em condições bastante restritas para a concessão de empréstimos a partir do Eximbank pela intervenção do Banco Mundial, dado os vultosos valores acumulados em dívidas de atrasados comerciais; na extinção da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), bem como a suspensão dos financiamentos de projetos por ela elaborados – exigiram ampla reforma ministerial, com o intuito de estabilizar a economia a partir da reversão da situação cambial, do financiamento do déficit público sem a necessidade de emissão de moeda, além do retorno à expansão creditícia, como verificam Vianna e Villella (2005, p. 33-34):

Em 9 de outubro de 1953 – e de forma bastante consistente com o processo em curso na economia mundial –, o governo atacou simultaneamente os problemas cambial e fiscal, ao baixar a Instrução 70 da Sumoc. As principais mudanças introduzidas no sistema cambial brasileiro foram: (1) o restabelecimento do monopólio cambial do Banco do Brasil; (2) a extinção do controle quantitativo das importações e a instituição de leilões de câmbio; e (3) (quanto às exportações) substituição das taxas mistas por



um sistema de bonificações incidentes sobre a taxa oficial. (...) As taxas múltiplas de câmbio, determinadas através do sistema de leilões, permitiram, simultaneamente: a realização de amplas desvalorizações cambiais, que vieram substituir o controle de importações como instrumento para o equilíbrio da balança comercial; e a manutenção de uma política de importações seletiva, onerando mais certos produtos e favorecendo a aquisição de outros, de acordo com o critério da essencialidade e, por consequência, de proteção à produção industrial doméstica. Além disso, o recolhimento dos ágios nos leilões (creditados à conta de Ágios e Bonificações) passou a constituir uma importantíssima fonte de receita para a União, reduzindo a necessidade de se recorrer ao financiamento inflacionário do déficit fiscal.

Saretta (2003, p. 3-4) complementa:

A partir de 1953, com a recomposição ministerial, a tônica a política econômica se centra definitivamente na estabilização. A opção por políticas fiscal e monetária restritas cotejava, como não poderia deixar de ser, o desequilíbrio externo para o qual a Instrução 70 (com cinco taxas cambiais diferentes, com ágios diferentes entre elas, ágios diretamente proporcionais em valor à essencialidade do bem ou produto importado) teria um papel decisivo. Os ágios arrecadados seriam e foram utilizados nos gastos do governo, embora originalmente tivesse sido proposto que fossem usados para o financiamento à agricultura e a regularização das operações de câmbio.

(...) A política de câmbio centrado no sistema de taxas múltiplas – a Instrução 70 da SUMOC – buscava minorar o desequilíbrio cambial e combater a tendência ascensional da inflação do final da década anterior. Embora os preços ao consumidor do Rio de Janeiro tenham passado de 12,1% para 17,3% entre 1951 e 1952, alguns registros apontam para a taxa de inflação do Brasil decrescente nestes dois anos – de 14% para 7,9%, mas subindo acentuadamente para cerca de 20% nos anos seguintes – até pelo menos 1956, a despeito do produto da economia apresentar taxas de crescimento positivas (de uma taxa inferior a 5% para 7,3% em 1951 e 1952).

No entanto, as dificuldades em implementar uma política fiscal austera aprofundavam a crise econômica instaurada no país, como observam Vianna e Villela (2005, p. 34):

Já nos primeiros meses de 1953, inverteu-se de credora para devedora, a posição do Tesouro Nacional frente ao Banco do Brasil, devido a aumentos de gastos do governo em obras públicas e com abonos concedidos ao funcionalismo civil. Uma das fontes irresistíveis de pressão sobre os gastos públicos eram as obras necessárias à adequação da infraestrutura do país ao crescimento industrial sustentado desde 1948 e, particularmente, ao surto de investimentos de 1951 e 1952.

Apesar disso, crescentes gastos em infraestrutura que deterioravam o orçamento público afiguravam como estratégicos para imprimir nova dinâmica ao Processo de Industrialização por Substituição (PSI) desenvolvido no Brasil, dado que a indústria nacional, na contracorrente do contexto de desaceleração econômica e inflação (cuja taxa salta de 12% para 20,5%), apresenta crescimento, como registram Vianna e Villela (2005, p. 35):

O objetivo de ampliação da infraestrutura econômica do país ganhara reforço a partir das propostas elaboradas pela Assessoria Econômica do Gabinete Civil da Presidência, órgão constituído em fevereiro de 1951. Os técnicos da Assessoria propuseram a criação de diversas empresas estatais que futuramente desempenhariam importante papel na ampliação da oferta de insumos industriais, a exemplo do BNDE, Petrobrás e Eletrobrás. No caso específico do setor elétrico, a Assessoria esteve por trás da instituição do Fundo Federal de Eletrificação – FFE, formado por recursos provenientes da arrecadação do imposto único sobre energia elétrica, iniciativa que



proporcionou a primeira fonte de recursos fiscais, de alcance nacional, diretamente vinculada a investimentos no setor.

Um balanço do desempenho da economia em 1953 revela que o PIB apresentou crescimento de 4,7%, inferior ao de todos os anos anteriores, desde 1947. Deve-se notar, entretanto, que a indústria cresceu 9,3%. O crescimento mais modesto do PIB deveu-se ao medíocre desempenho da agricultura (+0,2%, devido à forte seca ocorrida no Nordeste naquele ano). Também contribuiu para o baixo crescimento do PIB a estagnação do setor de serviços, em grande parte motivada pela queda das atividades do comércio e de outros setores, com a diminuição das importações.

Saretta (2003, p. 4) relata ainda que:

No último ano da administração Vargas (...) a situação econômica esteve marcada pela inflação, problemas no câmbio e principalmente pelo reajuste do salário mínimo em maio. Destaque-se a questão do preço do café que, em elevação, motivou pela segunda vez nos Estados Unidos a campanha do Senador Gillete contra o consumo do nosso principal produto de exportação e que repercutiu negativamente nas nossas contas externas. Desta forma, permaneceriam os problemas da inflação – agravada pelo 100% de aumento do salário mínimo – e do desequilíbrio externo.

Todos esses elementos econômicos somados com a forte insatisfação social e expectativa de golpe pela oposição política terminaram por conduzir, o então Presidente Getúlio Vargas, a finalizar seu governo em 24 de agosto de 1954 com o seu estratégico suicídio. Assim, de acordo com Vianna e Villela (2005, p. 38):

O gesto trágico do suicídio de Vargas teve profundas repercussões históricas, possibilitando a formação de uma ampla frente antigolpista, que assegurou a manutenção da ordem constitucional e a posse, meses depois, de seu vice-presidente, Café Filho. Mais ainda, essa tomada de posição majoritária em defesa da democracia viabilizou e impulsionou a recomposição da frente de centro-esquerda formada pelo PSD e PTB, que seria responsável, mais adiante, pela eleição de Juscelino Kubitschek à Presidência da República.

O interregno Café Filho (1954-1955) priorizou o enfrentamento da crise cambial altamente agravada pela queda do preço do café no mercado internacional e pelo encerramento do fluxo de créditos de curto prazo. O embate fez uso de estratégias de levantamento de créditos sob as garantias de reservas estrangeiras em ouro; desobstruiu os impedimentos à livre entrada de capitais estrangeiros no país através da Instrução 113 da Sumoc de 27 de janeiro de 1955; liberou através da Carteira de Comércio Exterior (Cacex) do Banco do Brasil licenças de importação para equipamentos e bens de produção, porém, sem cobertura cambial; implementou “confisco cambial” das exportações de *commodities*, postergando a reforma cambial (VIANNA; VILLELA, 2005).

A Instrução 133 acabou por impulsionar a indústria, embora não tenha sido esse, o seu propósito. E, em relação a essa Instrução, e as demais aplicadas sob a administração do Ministro da Fazenda Eugenio Gudín, Saretta (2003, p. 6) observa ainda que, o desenrolar dos fatos, em algum momento, redundaria na tão necessária reforma bancária:

A instrução 113 teve efeitos importantes para o governo Kubitschek e o acelerado processo de crescimento industrial. É importante considerar, ademais, que ao facilitar a importação de equipamentos mediante “a emissão de licenças de importação sem cobertura cambial”, além de facilitar o processo burocrático, em última instância representou um reforço na própria industrialização brasileira. Ora, embora se possa



criticar que a Instrução reforçava o processo de desnacionalização da economia brasileira, tal medida foi tomada sob a administração de quem era crítico impiedoso do processo de industrialização acelerada sob o incentivo explícito do Estado (...).

Fiel à sua pregação anti-inflacionária, explícita ao determinar o combate ao aumento generalizado de preços como sua mais importante missão no comando da política econômica, o Ministro da Fazenda baixa as Instruções 105, 106 e 108, nas quais eleva os juros para os depósitos à vista e a prazo e aumentava as taxas de desconto para duplicatas e promissórias – nada mais coerente para quem observava que o aumento do crédito, no caso brasileiro, levava à inflação com reflexos no desequilíbrio do balanço de pagamentos e no aumento dos déficits externos.

O que de fato reforçaria a política de restrição de liquidez seria, na verdade, a instrução 108 que aumentava de 4% para 14% o depósito compulsório sobre os depósitos à vista e de 3% para 7% sobre os depósitos a prazo superior a noventa dias. (...) seria o primeiro passo de uma reforma bancária mais ampla, consistia no recolhimento do compulsório à caixa da SUMOC e não mais do Banco do Brasil. Consistente com estas medidas, limitava-se também o disponível para empréstimos em diversas carteiras do Banco e reduziu-se substancialmente o déficit orçamentário para 1955.

Apesar disso, na década que sucedeu a Segunda Guerra Mundial, Vianna e Villela (2005, p. 40-41) sugerem, não apenas que a industrialização nacional teve êxito, mas inclusive, alcançou estágios avançados do Processo de Substituição de Importação (PSI):

Os dez anos que se seguiram ao fim da Segunda Guerra foram de forte expansão do PIB e de pressões inflacionárias. A taxa de investimento média da economia também se elevou, refletindo o avanço do processo de industrialização e a expansão dos investimentos públicos no setor de infraestrutura. As exportações e importações, que cresceram a taxas médias anuais de dois dígitos durante o governo Dutra, perderam fôlego entre 1951-55, no contexto de queda das receitas de café e de avanço do processo de substituição de importações, com a economia crescentemente voltada para dentro (...). As transformações por que passou a economia na década não são imediatamente captadas pelos dados de repartição do PIB por classes de atividade econômica: de fato, entre 1947 (primeiro ano para o qual se dispõe estatísticas consolidadas das contas nacionais) e 1955, a participação da agropecuária no Produto subiu, de 21,4% para 24,3%, ao passo que o peso do setor industrial passou de 26% para 26,6% no total. (...) Contudo, no interior da indústria de transformação é nítida a mudança sinalizando para um estágio já avançado do processo de substituição de importações no país. Tal fenômeno se reflete em alguns indicadores, a exemplo da queda média de 42% no valor das importações industriais entre 1952 e 1956, ao mesmo tempo em que a produção doméstica crescia 40% (...). Como resultado, a participação dos importados na oferta doméstica, após atingir 16% em 1952, cai para pouco mais de 7% em 1956. Ambos os movimentos – aumento da produção doméstica e queda da participação dos importados – ressalta-se, ocorreram *antes* que os investimentos do ambicioso Programa de Plano de Metas começassem a dar frutos.

Hees (2011) atenta para o fato de que de 1933 à 1955, o caráter da industrialização brasileira foi restringido pela insuficiência de fundamentos técnicos e financeiros fomentados pelas bases da cafeicultura, dada sua incapacidade de imediatizar a indústria pesada – a altamente necessária ao processo de desenvolvimento industrial –, subordinando a industrialização aos limites de importação do Complexo Cafeeiro. E a reversão dessa situação seria tão somente verificada a partir da instituição do Planos de Metas (1956-1960) – auge da industrialização brasileira – sob o governo Juscelino Kubitschek, reforçando a estratégia desenvolvimentista de Vargas numa nova fase para a indústria nacional.



4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os acordos firmados entre Portugal e Inglaterra em meados do século XVIII acabaram por obstaculizar qualquer possibilidade de desenvolvimento da atividade industrial no país (exceto a produção têxtil para sacos de armazenamento de itens agrícolas e para vestimenta dos escravos) quando o Velho Mundo se encontrava em plena Revolução Industrial. Tal situação só é revertida no início do século XIX, com a chegada da Família Real no Brasil. Contudo, somente durante o Ciclo do Café (1800-1930) é que as atividades industriais começaram a se desenvolver em função do próprio Complexo Cafeeiro e como reflexo dos fluxos imigratórios, do trabalho assalariado e do crescimento dos centros urbanos.

Com a Crise de 1929 e seus desdobramentos, o impacto negativo sobre a performance das exportações do café – até então principal *commodity* da pauta de exportação do Brasil – põem em xeque o sustentáculo da economia nacional: a agroexportação. Diante de uma conjuntura de dependência externa prejudicada pelo cenário econômico internacional, as “estratégias de fuga” para uma trajetória de desenvolvimento, ainda que construída sobre as bases vulneráveis da cafeicultura, convergiam a uma só direção: a industrialização nacional.

Nesse contexto, em que rupturas políticas se fizeram necessárias, Getúlio Vargas surge como novo ator, um estrategista político-econômico com ideais desenvolvimentistas enraizados na necessidade da construção da indústria nacional. Nessa perspectiva, adota-se o Modelo Industrial do Processo de Substituição de Importação (PSI), com seus mecanismos cambiais concatenados com políticas de favorecimento das bases produtoras de café, fazendo com que o impulso industrializante no país seja, em grande parte, explicado pela combinação das correntes teóricas da “Industrialização Induzida por Exportação” e a “Teoria dos Choques Adversos”.

Os anos do primeiro governo de Getúlio Vargas fizeram da industrialização a meta prioritária da política econômica nacional. Para tanto, assistiu-se ao processo de centralização de poder com a ruptura da velha ordem oligárquica e a democracia transitou para a ditadura. Buscou-se gerar poupança (via saldos da comercialização do café e fluxos de capitais estrangeiros) e criou-se mecanismos de crédito – ambos elementos de financiamento para a industrialização. Em todo o momento, o protagonismo do Estado se fez necessário para equipar a nação de infraestrutura essencial à industrialização e para arquitetar o manejo econômico fundamental ao reordenamento dos equilíbrios recorrentes do setor externo e de suas reverberações sobre o panorama econômico interno.

No governo Dutra, inicialmente entusiasmado em estabelecer formas liberais de governo, novamente o intervencionismo estatal se mostra forma única de administrar as desordens cambiais desencadeadas pela conjuntura internacional. Mas suas ações político-econômicas, embora priorizassem o equilíbrio, terminaram por, indiretamente favorecer a indústria nacional, imprimindo nova dinâmica ao crescimento industrial.

Com o retorno de Getúlio Vargas para um segundo e último governo, apesar do contexto inflacionário herdado, a defesa da industrialização não adormece e ganha reforços externos com a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), e importantes realizações – como a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e a Petrobrás – são verificadas. No entanto, um novo colapso cambial volta a gerar restrições importantes. A conjuntura adversa se estabelece e, somada aos graves problemas fiscais, à insatisfação popular e à perspectiva de golpe pelas forças políticas opositoras, fazem com que Vargas encerre sua passagem política com seu trágico e estratégico suicídio.



No interregno Café Filho, o enfrentamento da crise cambial foi priorizado. Mas a situação foi ainda agravada pela queda do preço do café no mercado internacional e pela interrupção dos fluxos de crédito estrangeiro de curto prazo. Estratégias cambiais foram implementadas. Dentre elas, a mais exitosa foi a Instrução 113 da SUMOC com suas taxas múltiplas de câmbio e diferentes ágios. Nesse período, a indústria soube encontrar nos caminhos do enfrentamento político-econômico da crise, oportunidades para o seu próprio avanço. Nesse sentido, importantes estudiosos consideram que a década do pós Segunda Guerra Mundial foi decisiva para a industrialização nacional que, inclusive, alcança estágios avançados do Processo de Substituição de Importação (PSI), começado a sinalizar seu esgotamento. A reversão da fase de industrialização restringida pelas capacidades limitantes de importação/financiamento dos saldos da comercialização do café, só se verificariam a partir dos resultados da implementação do Plano de Metas (1956-1960) – auge da industrialização nacional –, durante o Governo de Juscelino Kubitschek.



5. REFERÊNCIAS

AMADEO, Edward. Política industrial: historiografia e condicionantes de seu sucesso. Política Industrial. In: CASTRO, Ana Célia (Org.). **Desenvolvimento em debate**. Rio de Janeiro: Editora Mauad, 2002.

BARROS, Octavio de; PEREIRA, Robson Rodrigues. Desmistificando a tese da desindustrialização: reestruturação da indústria brasileira em uma época de transformações globais. In: BARROS, Octavio de; GIAMBIAGI, Fábio (Orgs). **Brasil Globalizado: o Brasil em um mundo surpreendente**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Centro periferia no padrão ouro libra: Celso Furtado subestimou a dinâmica da dependência financeira? **Texto para discussão n. 138**, IE/UNICAMP, 2008.

FAUSTO, Bóris. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2001.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. O processo de substituição de importação. In: REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria (Orgs). **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2003.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval; TONETO JÚNIOR, Rudinei. **Economia brasileira contemporânea**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HEES, Felipe. A industrialização brasileira em perspectiva histórica (1808-1856). **Em tempos de história**, n. 18, jan/jul, Brasília, 2011.

REIGOTO, Luhan Martins. Governo Dutra: cenário externo, debate interno e política econômica (1946-1951). In: XII Congresso Brasileiro de História Econômica & 13ª Conferência Internacional de História de Empresas. **Anais...** Niterói, 2017.

RIBEIRO, Elisa de Sousa. Crise, desenvolvimento e políticas de industrialização no Brasil de Getúlio Vargas. **Universitas Humanas**, v. 11, p. 37-46, 2014.

SARETTA, Fausto. A política econômica no período 1954/1955: algumas notas. In: V Congresso Brasileiro de História Econômica. **Anais...**Caxambu, 2003.



SUZIGAN, Wilson. Estado e industrialização no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 8, n. 4, p. 5-16, out/dez, 1988.

VAL, Marina Lemos da Costa. **Políticas industriais no Brasil: uma análise para o período de 1930 a 1970**. 39 f. Monografia de Graduação. Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

VERSIANI, Flávio; SUZIGAN, Wilson. O processo brasileiro de industrialização: uma visão geral. In: X Congresso Internacional de História Econômica. **Anais...** Louvain, 1990.

VIANNA, Sérgio Besserman. Duas tentativas de estabilização: 1951-1954. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1989.

VIANNA, Sérgio Besserman. Política econômica externa e industrialização: 1946-1951. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

VIANNA, Sérgio Besserman; VILLELA, André. O pós-Guerra (1945-1955). In: GIAMBIAGI, Fábio (*et al*). **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.



