

# UNIDADE 2

## O PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Conhecer o processo de transformação da estrutura produtiva que se deu no Brasil ao longo do século XX, cujo centro dinâmico da economia passou da agricultura para a indústria;
- ▶ Descrever os alcances e limites deste processo destacando três fases bem distintas;
- ▶ Ver como a industrialização é o resultado involuntário de um período marcado pela predominância do modelo agrário-exportador, até a década de 1920;
- ▶ Entender o surgimento da política industrial, que passa a integrar os objetivos de desenvolvimento capitalista no País; e
- ▶ Analisar os motivos pelos quais esta fase de industrialização planejada por substituição de importações, que trouxe uma rápida transformação e diversificação produtiva, parece esgotar-se no início dos anos de 1980, com a crise da dívida e a mudança de orientação do Estado brasileiro.



## MODERNIZAÇÃO E DIVERSIFICAÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA

Caro estudante,

Chegamos à Unidade 2, na qual veremos o longo processo de construção do Brasil industrial, fruto de um verdadeiro embate ideológico entre diferentes segmentos de nossas elites econômicas e políticas.

Para você entender como foi possível transformar um País agrário na oitava maior economia do planeta, será preciso voltar, uma vez mais, no tempo. Reconstituiremos, assim, a difícil convivência dos industrialistas no início do século XX com um ambiente econômico favorável ao desenvolvimento da monocultura de exportação.

Veremos ainda que a indústria floresce no Brasil, inicialmente, como fruto de um projeto político que preconiza uma nova inserção do País na divisão internacional do trabalho. Chamaremos sua atenção, enfim, para o resultado contraditório dessa transformação, já que a industrialização não permitiu ao País superar a sua condição de subdesenvolvimento.

Boa leitura. Qualquer dúvida não hesite em consultar o seu tutor!

O Brasil é a maior potência industrial do Hemisfério Sul. Uma rápida observação da pauta de exportações revela a complexa diversificação de nossa economia. Se até os anos de 1950 vendíamos para o exterior essencialmente bens primários, sem grande transformação industrial, hoje dentre os principais produtos exportados estão aeronaves, automóveis, autopeças e produtos siderúrgicos. E o que é mais significativo: a proporção de bens

manufaturados exportados supera a de bens com pouca ou nenhuma transformação industrial.

Mas o sofisticado parque industrial brasileiro não visa apenas ao consumidor estrangeiro. O nosso mercado interno, ainda que reduzido se comparado aos países mais desenvolvidos, segue atraindo capitais nacionais e estrangeiros.

Somos importantes consumidores em nível mundial de alimentos e bebidas industrializados, automóveis, computadores e uma série de máquinas e equipamentos que abastecem nossas indústrias, todos esses bens produzidos em nosso próprio território. Além disso, mesmo os bens primários aparentemente mais simples, como as laranjas, o feijão e o arroz que consumimos, têm assistido importante impacto da industrialização, na medida em que são produzidos cada vez mais com máquinas agrícolas e fertilizantes produzidos industrialmente.

Em tudo o que comemos, na água que bebemos, nos meios de transportes que nos locomovem e na energia gerada para manter o País em funcionamento, encontramos algum tipo de transformação realizada pela indústria nacional. E a indústria nacional não se limita mais, atualmente, a produzir em solo brasileiro; ela se internacionaliza cada vez mais.

Assim, colombianos, franceses, peruanos, canadenses, argentinos, argelinos agora também consomem produtos brasileiros fabricados em seus países por plantas industriais de capital brasileiro que se deslocam em busca de novas fronteiras e novos mercados.

Porém, alguns elementos negativos de nosso modelo de industrialização não deixam de chamar a atenção e devem ser igualmente destacados. O processo de abertura econômica iniciado na década de 1990, sem acompanhamento de políticas adequadas de proteção de setores estratégicos, provoca uma competição desigual, de um lado, com os novos países industrializados, especialmente da Ásia, que, beneficiando-se de custos de produção bem mais baixos, desbancam a indústria nacional em diversos setores. De outro lado, as multinacionais de países desenvolvidos dominam amplos segmentos de alta tecnologia em nosso mercado interno, deixando pouco espaço para o equivalente nacional. Em muitos casos, como ocorre

com parte da produção da indústria automobilística, os componentes de maior valor agregado são importados e o produto final montado no Brasil e reexportado para grandes centros consumidores.

Como resultado, a economia brasileira assiste atualmente a um processo inédito de retração quantitativa e qualitativa do setor industrial, cuja característica central é a **estagnação\*** tecnológica, e a especialização na produção de *commodities* industriais. A transformação de nossa economia produziu um modelo subdesenvolvido industrializado, ainda muito dependente de capitais estrangeiros, na avaliação de intérpretes centrais de nossa história econômica, como Furtado (2003) e Bresser-Pereira (2007).

Para entendermos as raízes desse fenômeno, será preciso percorrer, antes, a evolução histórica da indústria no Brasil, observando o comportamento da política econômica dos diferentes governos a partir do período que marca o início da exportação da Revolução Industrial da Inglaterra para o resto do mundo: o século XIX.

\*Estagnação – situação em que o produto nacional não cresce à altura do potencial econômico do País.  
Fonte: Houaiss (2009).

## O ATRASO NO PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO

Essa superação ocorreu na medida em que a agricultura passou a cumprir um papel subordinado aos interesses industriais, como veremos a seguir.

Até pouco tempo atrás, o setor primário de nossa economia ainda era predominante em nosso PIB. Somente partir dos anos 1960 a indústria superou a agricultura no valor agregado para o conjunto de nossa economia. Contudo, a dinâmica de nossa economia já era considerada industrial desde o fim da década de 1940. De qualquer forma, é importante chamarmos a atenção para o caráter tardio em que se dá o processo de industrialização no Brasil, se comparado aos países de capitalismo mais avançado, como os da Europa Ocidental, os Estados Unidos, a Rússia e o Japão. Vejamos por que isso ocorre.

### Saiba mais

#### Escravidão colonial

A escravidão moderna adotada em boa parte das colônias europeias na América, a partir do século XVI, é um modo de produção específico, distinto e antagônico ao capitalismo, na medida em que não dá lugar à diversificação econômica e impõe barreiras à industrialização, concentrando renda, terras e poder em torno da classe dos senhores de escravos. A sociedade nesse modo de produção é predominantemente rural, com a produção organizada em unidades produtivas denominadas plantagens: fazendas, no geral, caracterizadas pela integração vertical das atividades relacionadas ao plantio, processamento e transporte da mercadoria.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A primeira razão para entender o retardamento em nosso salto industrial consiste no longo período de regime de trabalho escravista em nosso território.

*Você sabia que o Brasil foi um dos últimos países a abolir a escravidão, em 1888? E que esse modo de produção específico possui em seu interior características que impossibilitam o surgimento da industrialização? Vamos ver em detalhes por que isso ocorre?*

O sistema escravista moderno, tal como o que vigorou no Brasil desde os tempos coloniais, denominado escravismo colonial, tem como objetivo a especialização em uma monocultura

de exportação. Durante todo o século XIX, esse produto foi o café. O processo político que deu origem à independência do País em 1822 não representou uma transformação em sua estrutura produtiva. Continuou-se a produzir com base no trabalho escravo em grandes unidades conhecidas como plantagens.

Desta forma, o desenvolvimento do mercado interno se dava de forma muito lenta, já que o poder aquisitivo do escravo e dos homens livres que trabalhavam em setores de subsistência era muito reduzido. Além disso, a introdução de novas técnicas produtivas, na agricultura e nas poucas indústrias existentes que funcionavam com mão de obra escrava, encontrava uma limitação fundamental, pois o escravo não tinha acesso à educação formal.

Assim, por um lado, o mercado de trabalho nacional carecia de trabalhadores especializados e, por outro, o escravo não recebia os incentivos típicos de um trabalhador livre.

### *De que tipo de incentivo estamos falando?*

O principal desses incentivos é a remuneração na forma de salário. E é apenas por meio da generalização da relação assalariada, a partir da **abolição da escravatura**, em 1888, que podemos falar de capitalismo no Brasil, quando surgiriam, gradativamente, as condições econômicas e políticas para o desenvolvimento industrial.

Isso não significa, e é importante dizermos, que não houve indústria no período escravocrata no Brasil. Pelo contrário. Capitais industriais fluíram para o País buscando atender segmentos do mercado interno, especialmente por meio do fornecimento de tecidos e roupas, alimentos (como açúcar e carne seca), óleo de banha de baleia, transporte ferroviário e ferro em metalurgias. Ocorre que esses empreendimentos surgiam, na maioria dos casos, como forma de suprir as necessidades das plantagens, realizados com mão de obra escrava, e recebiam pouco ou nenhum incentivo do governo. Conseqüentemente, a introdução de novas tecnologias que se deu no País no período foi de forma infinitamente mais lenta e limitada se comparada aos países mais desenvolvidos.



A Abolição da escravatura por si só não foi suficiente para dar lugar ao processo de industrialização.

**Saiba mais****Desvalorizações cambiais**

Esta pode ser tanto resultado da ação de mecanismos de mercado, como um instrumento de política econômica. Em um contexto de seguidos déficits na balança de pagamentos, é reduzida a oferta de moedas estrangeiras no País encarecendo o seu valor em relação à moeda nacional. Na prática, com a desvalorização passam a ser necessários mais unidades da moeda nacional para comprar a moeda estrangeira. Isso pode ser tanto o resultado de um ajustamento natural do mercado como uma política intencional do governo, pois, ao manter o câmbio desvalorizado, o governo mantém a receita do setor exportador, que receberá mais em dólar pela mesma quantidade exportada encarecendo as importações e diminuindo a pressão sobre o balanço de pagamentos. Fonte: Elaborado pelos autores.

**Liberalismo econômico**

Filosofia inicialmente proposta por Adam Smith e David Ricardo, para quem os países deveriam especializar-se em suas vantagens comparativas, sem se preocupar em promover políticas públicas que alterem artificialmente sua evolução econômica. Fonte: Elaborado pelos autores.

A economia brasileira continuou, entre 1889 e 1930, a operar sob uma dinâmica agrário-exportadora, dependente, de maneira quase que exclusiva, das lavouras de café concentradas na região Sudeste do País – agora exploradas com trabalho livre nacional e imigrante.

Essa é a segunda razão para entendermos a demora na industrialização no Brasil, na medida em que as políticas econômicas adotadas ao longo de toda a República Velha tiveram como preocupação central atender às necessidades da elite cafeeira, que, além do poder econômico, detinha o poder político no período.

Foi diante desse cenário, apesar da resistência da burguesia industrial incipiente, que os produtores de café faziam prevalecer os seus interesses, que se caracterizavam, essencialmente, pela manutenção da receita de exportações em patamares elevados. Isso foi possível graças a uma política econômica que utilizou, repetidas vezes no período, as [desvalorizações cambiais](#). As desvalorizações protegiam o rendimento dos produtores de café, já que estes deviam se submeter a oscilações constantes no preço por conta de fatores como sazonalidade na produção e a dificuldade de escoamento da produção no exterior.

Por outro lado, os governos dessa época eram adeptos do [liberalismo econômico](#) que se opunha a intervenções no funcionamento dos mercados por considerá-las prejudiciais à eficiência do sistema. Conseqüentemente, era livre a entrada de capitais estrangeiros e as importações no país sofriam pouco ou nenhum controle de barreiras tarifárias.

Os industriais brasileiros, nessa conjuntura econômica, encontravam pouco espaço para aumentar seus investimentos, pois a

concorrência com o equivalente estrangeiro era extremamente difícil. Além disso, a burguesia industrial encontrava poucos representantes no alto escalão da República Velha.

Convém também recordarmos o contexto internacional particular em que se deu a proclamação da República, em 1889. Nesse momento, a economia mundial estava saindo de uma longa fase de recessão, conhecida como Grande Depressão (1870-1890). Contudo, após o esgotamento da expansão industrial, os capitais passaram a buscar uma valorização financeira nas bolsas e em movimentos especulativos com matérias-primas provenientes de regiões subdesenvolvidas, como o café brasileiro. Por conta desse processo, alimentado pelos recursos liberados pelo último governo imperial no sentido de aliviar o impacto do fim iminente da escravidão entre os produtores de café, os primeiros anos da República foram de grande instabilidade financeira e aumentos de preços internos, período denominado de **Encilhamento**.



### Saiba mais

### Encilhamento

Originada por forte expansão monetária e crescimento econômico que deu origem a movimentos de capitais especulativos nas bolsas de valores e moedas de diferentes países entre 1890 e 1893. Trouxe como resultado inflação e um grande número de falências.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Diante desse cenário, o primeiro-ministro da Fazenda republicano, Rui Barbosa, sofreu grande pressão para evitar gastos que pudessem trazer descontrole macroeconômico. Sua posição de incentivar a indústria incipiente por meio de investimentos do Estado foi então duramente limitada pela imposição de uma política econômica de tipo conservadora e pela desconfiança dos investidores estrangeiros. Ferreira Lima (1976) aponta que, por essa razão, o Encilhamento no Brasil deve ser compreendido como uma fase de importante expansão econômica e industrial que é interrompida devido à resistência dos interesses da elite cafeeira e do capital inglês a um processo de industrialização autônomo nacional, que especula contra a moeda brasileira.

Portanto, podemos afirmar que nesse período da República Velha predominou o modelo de desenvolvimento “para fora”, como o denominou Tavares (1983), de tipo agrário-exportador. Como a ocorrência de crises era frequente nesse arranjo econômico pouco diversificado e sujeito a variações de preços externos, o governo acudia para socorrer o setor exportador sempre que havia risco de

redução de receitas. Os mecanismos de defesa de café consistiam, essencialmente, em desvalorizar a taxa de câmbio e taxar as importações, para reequilibrar, ao mesmo tempo, a rentabilidade dos proprietários rurais, a receita do governo e o balanço de pagamentos.

O elemento contraditório dessa política é que, apesar do centro dinâmico de nossa economia estar localizado no setor exportador e do nítido privilégio dado aos produtores de café, os industriais aproveitaram-se desses períodos em que se encareciam demasiadamente os produtos importados para internalizar a sua produção e abastecer o mercado interno em ascensão. É por esse motivo que podemos chamar esse processo de substituição de importações involuntária, direcionada à produção de bens de consumo com baixo teor tecnológico.

Se você atentar para os dados do período que apresentaremos a seguir, verá que, com todas as dificuldades impostas à industrialização nas primeiras décadas da República no Brasil, a produção de diversos produtos manufaturados se expandiu rapidamente no período, marcado igualmente por uma série de transformações demográficas e econômicas importantes, conforme podemos ver no Quadro 1:

INDICADOR	PERÍODO	CRESCIMENTO ANUAL
População da cidade de São Paulo	1910-1930	4,4%
População da cidade do Rio de Janeiro	1910-1930	2,6%
Estoque total de imigrantes	1889-1930	3,7%
Importações de combustíveis	1901-1929	9,4%
Produção de manufaturados	1901-1929	8,4%
PIB per capita	1901-1929	5,5%

Quadro 1: Indicadores da evolução demográfica e econômica do Brasil no período da República Velha

Fonte: IPEA-Data (2009)

Em 1929, ano do grande *crash* da bolsa de valores, a economia brasileira, extremamente dependente das exportações de café, sofreu um abalo. A depressão prolongada representou um grande período de instabilidade econômica, com a queda na demanda de nossos principais compradores – os países desenvolvidos.

Como resultado, nosso balanço de pagamentos tornou-se deficitário em um contexto de drástica redução de crédito externo dando peso à argumentação crítica dos industriais brasileiros, que apontavam para a fragilidade de nosso sistema econômico e à necessidade de reorientar a condução da política econômica, controlando as importações e buscando a diversificação da economia.

O liberalismo econômico, de maneira geral, passou a ser duramente questionado ao redor do globo e outras formas de organização econômica ganharam gradativamente espaço, dando maior destaque para o planejamento central do Estado como forma de minimizar os desequilíbrios da economia de mercado.

À fragilidade econômica do País somou-se a fragilidade política, no exato momento em que se aceleram os conflitos de interesse da elite rural-cafeeira com a burguesia urbano-industrial em franca ascensão. Esses conflitos tomaram uma dimensão dramática com a eclosão da Revolução de 1930, que derrubou o poder oligárquico da República Velha e alçou a presidência Getúlio Vargas.

## A INDUSTRIALIZAÇÃO COMO OBJETIVO CENTRAL DA POLÍTICA ECONÔMICA

Os primeiros anos do governo Vargas não foram marcados por uma descontinuidade na política econômica. Diante de uma perspectiva de depressão prolongada nos países centrais na década de 1930, optou-se pela busca do ajuste macroeconômico e proteção ao setor exportador. Porém, como sinaliza Tavares (1983), os recursos destinados à compra de estoques de café serviram de estímulo ao mercado interno. Na impossibilidade de importar com a facilidade de épocas anteriores, acelerou-se o processo de internalização da produção. Segundo Tavares (1976, p. 33),

A crise prolongada dos anos trinta, no entanto, pode ser encarada como o ponto crítico da ruptura do funcionamento do modelo primário-exportador. A violenta queda na receita de exportação acarretou de imediato uma diminuição de cerca de 50% na capacidade para importar da maior parte dos países da América Latina [...]. A profundidade do desequilíbrio externo fez com que a maior parte dos governos adotasse uma série de medidas tendentes a defender o mercado interno dos efeitos da crise no mercado internacional. [...] O processo de industrialização que se iniciou a partir daí encontrou, sem dúvida alguma, seu apoio na manutenção da renda interna resultante daquela política.

Como você pode ver, as políticas econômicas adotadas para reverter as recorrentes crises de superprodução de café terminavam por liberar recursos que estimulavam o nosso mercado interno. Os barões do café aplicavam parte desses recursos na indústria. Um segundo impacto importante da instabilidade do modelo primário-exportador é a geração de trabalho excedente, que impulsiona a migração do campo para os grandes centros urbanos fornecendo mão de obra em quantidade necessária para a expansão industrial que se desenhava no início do século XX. O rápido crescimento populacional da cidade de São Paulo no período, que atingiu seu primeiro milhão de habitantes em 1930, foi um fator bastante ilustrativo desse fenômeno.

Diante desse cenário, o governo Vargas passou por uma clara reviravolta na orientação de sua política econômica a partir do golpe de 1937 em que se instaurou o Estado Novo. A partir de então, a posição do Estado brasileiro passou a ser de apoio explícito ao processo de industrialização, adotando medidas favoráveis à expansão industrial. O entendimento dos governos que se seguiram era de que a modernização industrial representava o caminho mais adequado para superar nossa condição subdesenvolvida. O conjunto de ideias econômicas que davam fundamento à retórica de mudança radical na trajetória de nossa evolução econômica ficou conhecido como pensamento [desenvolvimentista](#). O desenvolvimentismo, que teve em [Raúl Prebisch](#), economista da CEPAL, e Furtado como suas figuras centrais, torna-se o pensamento econômico dominante na América Latina no pós-Segunda Guerra Mundial. A construção do consenso em torno dessas ideias é fundamental para

### Saiba mais

#### Desenvolvimentista

O desenvolvimentismo é uma corrente de pensamento econômico latino-americana, originada na década de 1940 a partir da crítica do liberalismo, que sustenta a proteção do mercado interno e a fomentação de um processo de industrialização por meio de ações planejadas do Estado cuja participação pode ser ou não direta nos investimentos industriais, como forma de atingir o pleno desenvolvimento do capitalismo na região. Fonte: Elaborado pelos autores.

#### Raúl Prebisch

Economista argentino e um dos principais idealizadores do programa da Comissão para o Desenvolvimento da América Latina (CEPAL) durante os primeiros momentos de seu funcionamento, no Pós-Segunda Guerra Mundial. Os relatórios produzidos por Prebisch durante o seu mandato de 13 anos na secretaria executiva da comissão (pertencente à ONU) continham uma análise econômica inovadora para a região. Sua visão associava o problema do subdesenvolvimento ao processo de trocas desiguais no comércio entre países periféricos (como os latino-americanos) e os países centrais (EUA, países da Europa ocidental e Japão). A partir desse diagnóstico, o autor defendia políticas protecionistas e de incentivo à industrialização, como forma de superar a pobreza e o atraso no processo de desenvolvimento capitalista na América Latina. Fonte: Elaborado pelos autores.

que você entenda a mudança qualitativa que sofre o processo de industrialização no Brasil.

Destaquemos, em primeiro lugar, a evolução do contexto internacional daquele período. Nos anos de 1930, uma alternativa real se consolidava no questionamento ao modelo liberal decadente de organização econômica: o comunismo soviético. O modelo adotado na URSS dava sinais ao mesmo tempo de capacidade de enfrentar a grande depressão sem a retração social e econômica que marcava a experiência das potências ocidentais e da possibilidade de superar o atraso industrial do País com massivos investimentos estatais e planejamento econômico centralizado.

Entretanto, na maioria dos países ocidentais, houve uma versão menos coletivista do planejamento e da regulação econômica que surgiu, o que se deve essencialmente à contribuição de Keynes, considerado um dos economistas mais influentes do século XX, em especial após o papel exercido na configuração do novo sistema financeiro internacional após 1944.

Em sua obra principal, *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, publicada nos anos de 1930, Keynes coloca a ênfase na necessidade de atuação anticíclica do Estado em tempos de crise, por meio de políticas econômicas no sentido de estimular a demanda. Essas políticas deveriam ter o objetivo tanto de dar condições aos investimentos se realizarem como de possibilitar ganhos no poder aquisitivo da classe trabalhadora, potenciais consumidores das mercadorias produzidas em uma economia.

No Brasil, a influência da noção de planejamento econômico do Estado se faz sentir já nos anos de 1940. Durante a era Vargas (1930-1945), período em que se dá a reorientação no papel do Estado em nossa economia, o parque industrial brasileiro triplicou de tamanho.

O processo de industrialização, agora induzido por meio de políticas tarifárias e creditícias específicas, bem como por investimentos

produtivos do Estado, atingia setores estratégicos como o químico e o siderúrgico. A substituição de importações dá um passo adicional em termos de complexidade produtiva, passando de uma fase inicial em que contemplava apenas o setor de bens de consumo não duráveis (como alimentos e vestuários), para abarcar o de bens de consumo duráveis (eletrodomésticos) e de bens intermediários (insumos industriais). É dessa época que data a construção da primeira grande indústria nacional com capitais do Estado, a Companhia Siderúrgica Nacional, fundada em 1941.

Outro elemento fundamental para se entender a transição da economia brasileira de um modelo primário-exportador para um modelo desenvolvimentista industrializante, centrado na dinâmica interna de nosso mercado, consiste no surgimento, mesmo que tardio, de mecanismos de proteção social voltados à classe trabalhadora. Deve-se igualmente à iniciativa de Vargas a adoção desses primeiros elementos de um [Estado de bem-estar](#), no Brasil, a partir da instituição do salário mínimo (em 1940), de leis reguladoras das relações de trabalho (1943), e da consolidação de uma estrutura pública de fornecimento de serviços de educação, saúde e previdência. Porém, dada a imensa proporção de trabalhadores informais no País à época, boa parte da população terminaria por não ser contemplada por esses benefícios.

De qualquer forma, apesar dos limites e das contradições presentes na ditadura do Estado Novo, o País saiu da era Vargas com uma estrutura produtiva transformada e um mercado interno em franca expansão.

Na **Guerra Fria**, que então se iniciava e que confrontaria durante as próximas quatro décadas as duas maiores potências do globo, EUA e URSS, o Brasil se apresentava como um território extremamente estratégico. Essa variável é decisiva para entender os êxitos daquele período, mas também a frustração dos objetivos nacional-desenvolvimentistas em nosso país entre os anos de 1945 e 1964.

### Saiba mais

### Estado de Bem-Estar

O Estado de Bem-Estar Social é um conjunto de políticas e leis de proteção social que visam dar garantias de renda e qualidade de vida à população. O seu surgimento na Europa e nos Estados Unidos, entre fins do século XIX e princípios do século XX, está associado ao entendimento segundo o qual a expansão da economia não pode prescindir da manutenção do poder aquisitivo dos trabalhadores. No Brasil, a proteção social assume um caráter muito limitado se comparado ao sistema existente nos países desenvolvidos. Fonte: Elaborado pelos autores.



Para saber mais sobre a Guerra Fria, acesse <<http://www.mundoeducacao.com.br/guerra-fria>>.

Os diferentes governos que atuaram no interregno democrático do pós-Guerra (1946-1964) tiveram de lidar com elementos novos na política nacional: a reorganização política da classe trabalhadora e a resistência de setores conservadores da elite nacional. Assim, por um lado, cresce no período a pressão por um progresso mais rápido nas políticas distributivas do governo, em especial a reforma agrária. Por outro lado, o aumento do papel do Estado na economia era visto com maus olhos pelos defensores do livre mercado e, conseqüentemente, dos interesses das grandes corporações multinacionais que se consolidam no período.

Com o retorno de Vargas ao poder, cresce a insatisfação desses segmentos conservadores, na medida em que vai se consolidando um processo de industrialização com forte participação de capitais do Estado, como se dá, por exemplo, na criação da Petrobras em 1953, além da adoção de políticas econômicas que visavam explicitamente proteger a indústria nacional, como foi o caso da política de taxas múltiplas de câmbio instituída naquele mesmo ano.

De acordo com Tavares (1976, p. 71), a reforma cambial empreendida pelo governo Vargas instituiu

[...] um sistema de leilão de divisas no qual se classificavam as importações em cinco categorias, de acordo com o seu grau de essencialidade e as possibilidades de produção interna [...]. [Isso] não só permitiu comprimir o quantum de importações ao nível da capacidade para importar existente nesse ano, como tornou relativamente mais atraente a produção interna de uma série de produtos industriais básicos e matérias-primas cujo preço de importação em moeda nacional passou a subir consideravelmente por ficar sujeito ao pagamento de crescentes âgios cambiais.

O suicídio de Vargas em 1954 deve ser entendido como fruto desse contexto econômico e político particular. A atitude desesperada do presidente na iminência de um golpe militar permitiu adiar em dez anos a retomada do poder pelos segmentos mais conservadores. Café Filho, representante da oposição a Vargas que assumiu a

presidência após a sua morte, não teve legitimidade para colocar em prática a política econômica de controle inflacionário e redução dos gastos do governo. Como afirma Bielshowksky (2000, p. 367), mesmo com a volta de intelectuais representantes do neoliberalismo, tal como Gudin (economista da época), durante o curto governo Café Filho, torna-se claro que “não basta coragem para implementar uma política de estabilização, sendo necessária também força política”.

O governo de Kubitschek, pouco depois, foi considerado o ápice do desenvolvimentismo brasileiro. Todos os esforços se concentravam no sentido de promover a aceleração do processo de industrialização, objetivo que é atingido com grande êxito.

O emblema desse período foi o estabelecimento de um [Plano de Metas](#), que consistia em um vasto planejamento de investimentos visando, essencialmente, transformar o deficiente quadro da infraestrutura nacional e trazer, conseqüentemente, ganhos de eficiência e de produtividade para o setor industrial.

Os resultados obtidos com o Plano de Metas são expressivos. Foi triplicada, entre 1950 e 1960, a potência instalada nas usinas geradoras de energia. As rodovias federais aumentam em 60% a sua extensão. A produção de alumínio cresceu 11 vezes no período. O índice de nacionalização da produção na indústria automobilística se aproxima da marca de 90%. O que explica a redução praticamente a zero na importação de automóveis, combustíveis, ferro e aço, registrada no início dos anos 1960. Nas palavras de Lessa (1983), a economia brasileira logrou sob o esquema do Plano de Metas a aquisição de um setor secundário com um perfil de economia madura. Durante esse período foi possível observar que a direção do desenvolvimento esteve fortemente apoiada e facilitada pela política econômica. Em certo sentido, a política esteve à frente do processo de transformação da economia.

Se o Estado teve participação decisiva nos investimentos em infraestrutura no Plano de Metas, coube ao capital estrangeiro papel de destaque na expansão da capacidade produtiva da indústria



#### Saiba mais

#### Plano de Metas

Principal estratégia de desenvolvimento do governo Kubitschek, que consistiu no investimento de vultuosos recursos do Estado nos setores energéticos e de transportes, além de subsídios à expansão da indústria de bens de capital e de automóveis. Fonte: Elaborado pelos autores.

em território nacional, com destaque para o setor automobilístico. Na verdade, ainda no segundo governo Vargas, adotou-se uma política bastante flexível, visando facilitar a entrada de capitais e créditos externos destinados a segmentos-chave da economia nacional.

Apesar do sucesso em promover crescimento econômico e diversificação produtiva do parque industrial, o Plano de Metas apresentou, ao menos, três deficiências principais.

- ▶ em primeiro lugar, a falta de ênfase nos gastos sociais. Os projetos educacionais representavam apenas 3% do total de gastos previstos pelo Plano;
- ▶ em segundo lugar, a opção pelo financiamento inflacionário e endividamento externo, ou seja, a inexistência de avaliação rigorosa dos possíveis desequilíbrios de um programa de expansão executado sem lastro monetário sustentável no longo prazo; e
- ▶ por último, a ausência de preocupação com o setor agrícola, que se beneficiaria apenas de forma indireta por meio de metas como as de aumento na produção nacional de tratores e fertilizantes.

As consequências disso se repercutiram sobre o período seguinte na forma de uma grave instabilidade macroeconômica, desembocando em uma crise no início dos anos de 1960 que interrompeu, por sua vez, um longo ciclo de crescimento econômico acelerado. De fato, a queda no ritmo de expansão do PIB foi drástica. A economia saiu da taxa de crescimento anual de 7% em média e fechou em 1963 com apenas 2%. Ao mesmo tempo, a inflação passou de 25%, em 1960, para 73%, em 1963, deslocando a atenção da política econômica das metas de industrialização para o controle dos preços internos.

Diante desse cenário, o governo João Goulart assumiu com um duplo desafio: ao mesmo tempo contornar a instabilidade econômica e evitar os transtornos políticos que se desenvolviam de maneira rápida no País. O principal fator de instabilidade econômica era a inflação, o que exigia medidas de desaquecimento da economia

interna, contrariando os objetivos desenvolvimentistas declarados daquele governo. Na realidade, havia o entendimento por parte dos integrantes da equipe de Goulart segundo o qual a principal ameaça de crise no modelo de desenvolvimento perseguido até então provinha de fatores estruturais. Logo, uma política de recuperação do poder de compra dos trabalhadores se fazia necessária, como forma de estimular novamente o mercado interno. No entanto, apesar das concessões à classe trabalhadora realizadas no período, como a instituição do 13º salário e do salário-família, seguidas greves contribuíam para tornar o ambiente político ainda mais conturbado.

Essa posição pró-distribuição de renda do governo Goulart, ainda que insuficiente na ótica dos movimentos sociais, o coloca em atrito com segmentos conservadores que vinham pressionando por uma mudança nos rumos econômicos do País desde a redemocratização, em 1946. A relação com o [Fundo Monetário Internacional](#) (FMI) é bastante ilustrativa nesse sentido. A negociação de novos empréstimos frente à comunidade internacional é dificultada pelo ambiente político interno, o que leva o governo a declarar uma moratória, em 1963.

As dificuldades não impediram, contudo, que o governo mantivesse suas metas de substituição de importações, definidas no Plano Trienal, em 1962. Os investimentos concentraram-se especialmente nos setores de energia e transportes, e estabeleceu-se um organismo específico para tratar da acentuação das desigualdades regionais característica do modelo brasileiro de desenvolvimento, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

#### Saiba mais **Fundo Monetário Interacional**

Instituição de crédito criada pela comunidade internacional em 1944, sob liderança dos EUA, com o objetivo de fornecer empréstimos a países com dificuldade no balanço de pagamentos, condicionados à adoção de um programa de contenção dos gastos públicos e de promoção da abertura da economia. Organicamente vinculado ao Banco Mundial, o FMI é o resultado da reformulação do sistema financeiro internacional pós-Crise de 1929, a partir dos debates entre representantes dos principais países sobre a necessidade de organismos de regulação econômica global, diante do rápido aumento de complexidade nas trocas internacionais. Fonte: Elaborado pelos autores.

## A TRAJETÓRIA MAIS RECENTE DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL BRASILEIRO

Com a derrubada de Goulart, em 31 de março de 1964, o governo militar assumiu com o objetivo de estabilizar a economia e decidiu adotar de imediato uma política econômica ortodoxa de combate à inflação, Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). O plano buscava conter a demanda com uma ótica monetarista do fenômeno inflacionário. Neste sentido, promoveu-se, durante dois anos, uma forte restrição da circulação da moeda, diminuindo o déficit público e promovendo um arrocho nos salários reais.

No período, o FMI voltou a estabelecer relações com o País. Durante quase todo o governo militar o Fundo agiu essencialmente como avalista da política econômica adotada no período, já que os empréstimos realizados por intermédio dessa instituição são de pequenas quantias.

A aprovação que o Fundo outorga aos rumos que vinham sendo dados à economia brasileira, sobretudo na fase do “milagre”, pode ser avaliada por meio das análises econômicas dessa instituição sobre o Brasil durante os anos de 1960, 1970 e início de 1980.

As políticas adotadas eram vistas geralmente com entusiasmo pelos analistas do Fundo, que não pareciam preocupados com o crescimento da participação estatal no setor manufatureiro, destacando o caráter positivo da reforma fiscal e da abertura econômica.

Note que a redução do protecionismo permitiu uma entrada recorde de capitais estrangeiros, o que foi visto com entusiasmo pela comunidade financeira internacional, que enxergava nesse fato

o início do fim do processo de substituição de importações e uma intenção declarada do governo militar à abertura econômica.

O crescimento econômico industrial no período do “milagre” (1968-1974) atingiu a taxa de 13% a.a. O modelo sustentado pelo governo foi o de realizar importantes investimentos estatais produtivos, incentivando desta forma o setor privado interno que fornecia equipamentos, insumos e matérias-primas.

Mas o aval das instituições de crédito internacional se traduz também em números: foi nítido o aumento no fluxo de recursos dos países estrangeiros para o Brasil após a instauração do governo militar. Assim, no período anterior ao golpe de 1964, a [International Finance Corporation](#) (IFC), grupo do Banco Mundial, havia investido em apenas seis empresas brasileiras, com o Brasil ocupando o quarto lugar em número de projetos, atrás de Colômbia, México e Índia. Ao término do regime, em 1984, o Brasil era o primeiro país em estoque de investimentos da IFC, totalizando 45 projetos e 18% do total investido pela corporação.

Outra forma de captar o interesse das corporações internacionais pelo Brasil no período militar é observar o fluxo de entrada de recursos externos no País. Assim, antes de 1964, o Brasil havia acumulado um total inferior a US\$ 4 bilhões entre investimentos e financiamentos estrangeiros; montante que salta para US\$ 115 bilhões durante a ditadura, sendo US\$ 90 bilhões em empréstimos. Com relação à proveniência dos investimentos estrangeiros diretos, nove países concentraram 84% dos recursos (de um total de US\$ 22 bilhões), liderados pelos Estados Unidos (31%) e seguidos de Alemanha, Japão, Suíça e Reino Unido. Entre 1970 e 1984, o Japão aumentou em 14 vezes seus investimentos no País, a Itália em 10 vezes, o Reino Unido em sete, a Alemanha, a França e a Suécia em seis e os Estados Unidos em cinco vezes. As Figuras 1 e 2 ilustram a dinâmica dessa transformação no fluxo de recursos externos para o Brasil.

#### Saiba mais **International Finance Corporation**

É um organismo do Banco Mundial que teve papel de destaque no financiamento de projetos de expansão do setor privado em países subdesenvolvidos de meados dos anos de 1960 até o desencadeamento da crise da dívida externa nesses países. Fonte: Elaborado pelos autores.

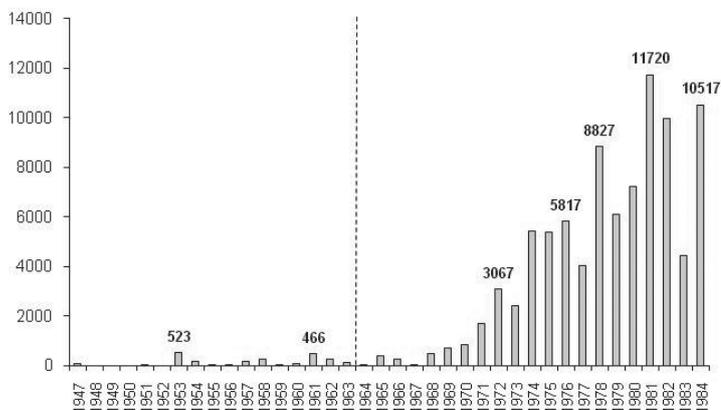


Figura 1: Empréstimos e financiamentos externos (líquidos/em US\$ milhões)  
 Fonte: Banco Central do Brasil

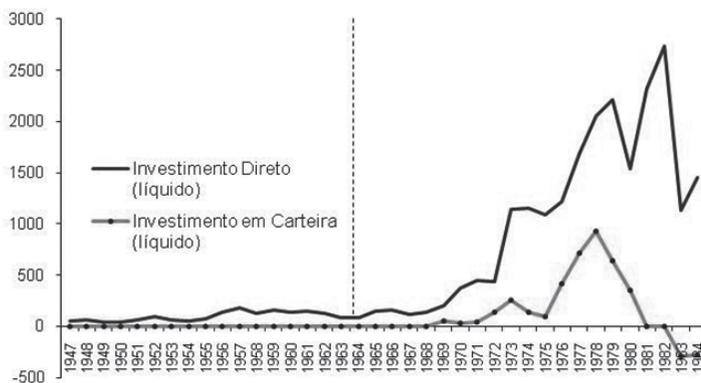


Figura 2: Movimento de capital estrangeiro (em US\$ milhões)  
 Fonte: Banco Central do Brasil

Você já deve ter ouvido falar que a grande dependência de capitais externos e importações para manter a economia brasileira se expandindo a um ritmo de 10% ao ano chegou a um impasse por conta da eclosão da crise econômica mundial de 1974. Nessa época, o quadro nos países desenvolvidos é de reversão de um período de longo crescimento, associado à elevação nos custos de produção, pressionados, especialmente, pelos choques no preço do petróleo.

Diante da iminência de ajustes recessivos nos países centrais, é importante que você entenda a razão pela qual o governo brasileiro decidiu adotar o caminho oposto, anunciando, neste mesmo ano de 1974, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). O objetivo do plano era de acelerar o processo de substituição de importações em setores estratégicos da indústria, visando diminuir a dependência de energia e bens de capital, essencialmente. O financiamento dessa estratégia seguiria o caminho adotado no período do “milagre”: o País aumentou ainda mais o seu endividamento externo. Com isso, o Estado manteria sua capacidade de investimento e de fornecimento de crédito subsidiado aos setores de interesse do II PND.

Neste mesmo momento, como resposta à ameaça inflacionária, o banco central dos EUA decidiu por aumentos expressivos na taxa de juros, surpreendendo a comunidade internacional. A taxa básica passou, naquele país, de 8,7%, em 1973, para 10,5%, em 1974, para atingir 12,7%, em 1979, e 18,9%, em 1981. Esse verdadeiro choque de juros em um curto prazo de tempo teve efeito devastador sobre a economia internacional, em especial sobre as finanças dos países subdesenvolvidos.

O Brasil, como você pode perceber, havia optado por uma estratégia anticíclica como forma de contornar a crise e seguir na trajetória de crescimento, teve de pagar um preço extremamente caro por isso.

Apesar de um sucesso inicial, com importante expansão do PIB até 1980, alavancada pelos projetos do II PND, o País iniciou a década de 1980 com a primeira recessão de sua história e diante de um grave quadro inflacionário. Além disso, a dívida externa brasileira, pouco expressiva antes dos governos militares, havia sido multiplicada por sete entre 1974 e 1984.

A herança deixada pelo governo militar é ambígua: de um lado, um ganho importante de complexidade industrial e um salto na rede de infraestrutura e energia; por outro lado, uma drástica redução na capacidade de investir do Estado e um nível de desigualdade social sem precedentes.

Foi em 1985, com a redemocratização, que sucessivos planos econômicos se voltaram quase que exclusivamente para controlar a inflação galopante. Ao mesmo tempo em que o pagamento da dívida

externa consumia importantes recursos, a submissão às condições dos empréstimos acordados pelo FMI impôs controle dos gastos públicos. Esses fatores fizeram com que a década de 1980 ficasse conhecida como a década perdida. Nesse contexto de grave crise, houve pouco espaço para discutir a continuidade da política industrial.

A partir dos anos 1990, forma-se um consenso em torno da ideia segundo a qual a ineficiência de nossa economia residia no papel excessivamente regulador do Estado. Entre as políticas mais características do período, podemos lembrar as privatizações, a rápida abertura comercial e a flexibilização das regras contratuais trabalhistas.

Como resultado, assiste-se, desde então, a um retrocesso na industrialização no Brasil. Esse fenômeno não se revelou apenas por uma redução no número de indústrias; a qualidade da indústria manufatureira também entrou em decadência. A economia brasileira neste princípio de século XXI especializou-se em *commodities* agrícolas e industriais, de baixo valor agregado. Ao passo que o País tornou-se dependente de importações de alto padrão tecnológico. Um processo que alguns economistas vêm denominando de desindustrialização.

Segundo Bresser-Pereira (2007, p. 129), o processo de desindustrialização em curso no Brasil é:

[...] diferente do que vem ocorrendo nos países ricos. Enquanto nesses países a desindustrialização implica transferência de trabalho para setores com maior conteúdo mercadológico e tecnológico, no Brasil a desindustrialização é regressiva, consequência [...] da política de atrair poupança externa; é um processo de transferência da mão de obra para setores agrícolas e mineradores, agroindustriais, e industriais tipo maquiladora caracterizados por baixo valor adicionado *per capita*.

Outro fator importante para entendermos esse retrocesso, tanto quantitativo como qualitativo, no processo de industrialização, foi a condução da política econômica a partir da estabilização macroeconômica obtida com o Plano Real.

Tanto o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) como o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) seguiram, na maior parte do tempo, uma política monetária e cambial orientadas pelo mercado, mantendo a taxa de juros elevada e a taxa de câmbio apreciada, de forma a estimular a formação de poupança externa como maneira de estimular o crescimento econômico.

*Se, de fato, essas medidas estimularam o fluxo de capitais estrangeiros, tanto na forma de investimentos produtivos como especulativos, elas também tornaram mais difícil o investimento de empresários brasileiros. Você concorda?*

Isso porque, com os juros reais mais altos do mundo, há mais interesse em poupar que em gastar em empreendimentos de risco; e com o câmbio valorizado é mais interessante importar máquinas, equipamentos e mercadorias para vender no País do que produzi-las internamente.

Entretanto, convém destacarmos que ao longo do governo Lula houve uma reorientação na política do BNDES, que passou a direcionar recursos para o financiamento de projetos de grandes conglomerados de capital nacional visando aumentar a sua presença no exterior. Acelerou-se assim, a partir de 2002, o chamado processo de internacionalização das empresas brasileiras. O objetivo declarado dessa estratégia do governo federal é trazer ganhos de competitividade para o País, acelerar o crescimento no emprego e reduzir a vulnerabilidade externa.

É importante que você observe o caráter diferenciado do governo Lula no montante de recursos despendidos com políticas sociais e políticas de transferência de renda. Programas como o Bolsa-Família, que analisaremos em mais detalhes na unidade seguinte, e de recuperação do salário mínimo real, ao elevar a renda das camadas mais pobres, constituem um impacto não desprezível sobre o mercado interno. O processo de expansão econômica nacional,

especialmente após 2004, tem sido em parte atribuído à recuperação do poder de compra da classe trabalhadora.

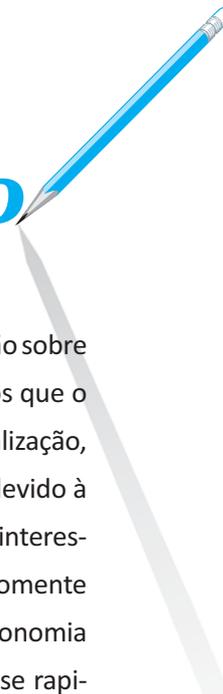
É difícil, porém, avaliar até que ponto a política econômica e social do governo Lula foi eficiente em termos de crescimento econômico e de redução do impacto da crise de 2008. O País não foi o único a expandir no período (caracterizado pela farta disponibilidade de recursos externos) nem esteve entre os que menos sofreram com a retração da atividade econômica global (China e Índia demonstraram maior capacidade de reação). Ao mesmo tempo, a manutenção dos pilares principais da política econômica do governo anterior (juros elevados e câmbio apreciado) permite uma margem de manobra reduzida para se construir uma estratégia diferenciada de crescimento econômico. O que reforça a hipótese de expansão puxada principalmente por fatores externos, ainda que as políticas que visam dar maior peso à demanda interna não podem ser deixadas de lado para se compreender a dinâmica mais recente da economia brasileira, como você terá a oportunidade de ver mais em detalhes na unidade seguinte.

### Complementando...

Para aprofundar seu conhecimento a respeito dos assuntos desta Unidade, recomendamos as leituras propostas a seguir:

-  *Pensamento Econômico Brasileiro* – de Ricardo Bielschowsky.
-  *Macroeconomia da estagnação*. Crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994 – de Luis Carlos Bresser-Pereira.
-  *O escravismo colonial* – de Jacob Gorender. Esta obra é uma referência central nos estudos econômicos de escravidão no Brasil.

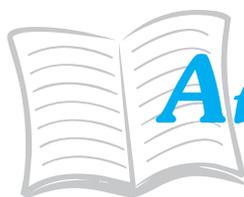
# Resumindo



Nesta segunda Unidade, fizemos uma ampla discussão sobre o processo de industrialização no Brasil. Inicialmente vimos que o Brasil começou tardiamente o seu processo de industrialização, se comparado às principais potências econômicas. Isso é devido à duração prolongada da escravidão e à predominância de interesses agrário-exportadores ao longo da República Velha. Somente durante o chamado período desenvolvimentista da economia brasileira, entre 1930 e 1964, é que a indústria expandiu-se rapidamente, aumentando a diversificação de nossa produção manufatureira. A época desenvolvimentista foi igualmente marcada por importantes avanços na legislação social e trabalhista, o que permitiu o fortalecimento do consumo nacional e a reorientação da dinâmica do setor externo para o mercado interno.

Vimos ainda que a estratégia brasileira de industrialização foi caracterizada por uma política de substituição de importações, que ganhou em complexidade até atingir o seu ápice no início de 1970, com a nacionalização da produção de bens de capital. A ditadura militar (1964-1984) marcou o final do processo de industrialização por substituição de importações, por causa de uma série de escolhas feitas pela equipe econômica no poder nesse período, como a política salarial regressiva e o aumento da dependência de capitais estrangeiros.

Por fim, vimos que a estagnação econômica dos anos 1980, com altos índices de inflação e dívida externa crescente, afetou duramente o setor manufatureiro nacional. Dá-se início a um processo de desindustrialização no País com a abertura comercial a partir de 1990.



## Atividades de aprendizagem

Você terá agora atividades referentes ao tema estudado nesta Unidade, como forma de fixar o aprendizado. Esperemos que o conteúdo tenha ajudado você a entender as características principais desse processo. Essas são algumas questões que selecionamos para você refletir sobre o que foi ensinado.

1. Leia o trecho a seguir do artigo publicado em 18 de março de 2008 pelo economista Carlos Lessa no jornal *Folha de São Paulo*, intitulado *Brasil, nação evanescente?* e comente por que o autor considera a desnacionalização um risco para a economia brasileira.

Nas últimas décadas, o dinamismo produtivo se restringiu ao setor agropecuário. A estrutura industrial retrocedeu em relação aos padrões passados e o Brasil perdeu posições no mundo. O segmento financeiro cresceu aceleradamente em relação à economia estagnada. A desnacionalização é assustadora. Quase 50% da indústria brasileira já é de filiais estrangeiras. Os poucos grupos nacionais fortes estão investindo no exterior. A agropecuária é abastecida com insumos quase sempre produzidos por filiais estrangeiras. No setor bancário, um banco estrangeiro disputa a primeira colocação. A infraestrutura vai sendo transferida para concessionários privados. Na Bolsa de Nova York, são negociadas mais de 30 companhias brasileiras, e o volume de transações com essas ações supera a Bovespa. Nossos cérebros cada vez mais vão para o exterior. Estamos nos convertendo num país de emigração. Nossos capitais se refugiam em aplicações no

Caribe. A juventude é mobilizada para o mercado. A degradação das instituições republicanas, a perda de prestígio do homem público, o repúdio à política como exercício de cidadania guardam uma relação perversa de realimentação com o cenário supra descrito.

2. Em que momento e região do Brasil iniciou o processo de industrialização? Em sua resposta, procure informações sobre o período em que se instalou a indústria na região em que você vive atualmente.
3. Um dos elementos centrais do debate econômico no Brasil republicano é a contraposição entre proteção tarifária e abertura comercial. Identifique, a partir da leitura que você fez no texto e em informações complementares, os grandes ciclos de política econômica liberal e protecionista no Brasil desde 1950.
4. Por que Bresser-Pereira (2007) afirma que estamos vivendo um período de desindustrialização? Explique sua resposta.
5. Boa parte do consumo final das famílias de produtos industrializados tem por origem plantas instaladas no Brasil. Então por que Furtado considerava o País como uma economia “subdesenvolvida industrializada”?