

LEITURAS AFINS

Coleção Primeiros Passos

- O Que são Multinacionais — *Bernardo Kucinski*
- O Que é Sindicalismo — *Ricardo C. Antunes*

Coleção Tudo é História

- O Governo Juscelino Kubitschek — *R. Maranhão*
- A Industrialização Brasileira — *Francisco Iglésias*
- Nascimento das Fábricas — *Edgar de Decca*
- A Revolução Industrial — *Francisco Iglésias*

Wilson Suzigan

Renato Lute Maranhão
1990

Indústria brasileira

Origem e desenvolvimento

(1855 - 1939)

(1869 - 1937)

brasiliense
B
1986

CAPÍTULO 1

Origens do desenvolvimento industrial brasileiro: principais interpretações e questões não resolvidas

1.1 Introdução

Podem-se identificar quatro interpretações principais a respeito do desenvolvimento industrial brasileiro a partir de uma base agrícola-exportadora: 1) a “teoria dos choques adversos”; 2) a ótica da industrialização liderada pela expansão das exportações; 3) a interpretação baseada no desenvolvimento do capitalismo no Brasil (ou o “capitalismo tardio”); 4) a ótica da industrialização intencionalmente promovida por políticas do governo. A primeira argumenta que a industrialização começou como uma resposta às dificuldades impostas às importações pelos choques da Primeira Guerra Mundial, da Grande Depressão da década de 1930 e da Segunda Guerra Mundial. A ótica da industrialização liderada pela expansão das exportações, por outro lado, pressupõe a existência de uma relação linear entre a expansão do setor exportador (principalmente café) e a industrialização; de acordo com esta interpretação, o crescimento industrial ocorria durante períodos de expansão das exportações (principalmente café) e era interrompido pelas crises no setor exportador, as guerras e a Grande Depressão da década de 1930. A interpretação baseada no “capitalismo tardio” propõe que o crescimento industrial deu-se como parte do processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil. De acordo com essa escola de pensamento, a acumulação de capital industrial ocorreu juntamente com a acumulação de capital no setor exportador (café) nos

períodos de expansão das exportações. Neste sentido, esta interpretação poderia ser confundida como uma "versão dialética" da industrialização liderada pela expansão das exportações. Contudo, ela difere desta última ao propor uma relação não-linear (ou "contraditória") entre o setor exportador (café) e a indústria de transformação: ao mesmo tempo que a expansão da economia cafeeira estimulava o crescimento industrial, também impunha limites a esse crescimento. Argumenta-se que a acumulação de capital industrial era limitada porque estava subordinada à acumulação de capital no setor exportador, e esta última, por sua vez, estava subordinada à acumulação de capital nos países centrais e à respectiva divisão internacional do trabalho. Além disso, afirma-se que a relação entre o setor exportador (café) e a indústria de transformação era contraditória de duas outras maneiras: primeiramente, diz-se que os choques adversos de crises no setor exportador e da Primeira Guerra Mundial estimularam o crescimento da produção industrial com base em capacidade de produção instalada em períodos anteriores de expansão das exportações; e, em segundo lugar, a política econômica sob a égide do capital cafeeiro por vezes favorecia a acumulação de capital industrial. Finalmente, a quarta interpretação das origens do desenvolvimento industrial brasileiro, embora reconheça um mercado para produtos manufaturados, enfatiza o papel de políticas deliberadas do governo para promover o desenvolvimento industrial, especialmente proteção aduaneira e concessão de incentivos e subsídios à indústria.

Este capítulo discute essas interpretações e sua relevância para explicar as origens do desenvolvimento industrial brasileiro. Essa discussão, no entanto, é necessariamente esquemática, pois um estudo detalhado de cada escola de pensamento excederia os limites deste trabalho. Pela mesma razão, não é empreendida aqui a análise da subjacente economia política do desenvolvimento industrial brasileiro.¹ Finalmente, as principais questões ainda não suficientemente esclarecidas na discussão são listadas ao final do capítulo como orientação para a análise agregada do investimento industrial (capítulo 2) e para os estudos de caso de indústrias específicas nos capítulos 3 e 4.

(1) Sobre esse ponto, ver Luz (1975), Cardoso e Faletto (1979), Bresser Pereira (1981) e Aureliano (1981).

1.2 As interpretações correntes sobre as origens do desenvolvimento industrial brasileiro: uma resenha crítica

1.2.1 A "teoria dos choques adversos"

Os aspectos analíticos fundamentais da chamada teoria dos choques adversos podem ser resumidos como segue. A ocorrência de um choque adverso (crises no setor exportador, guerras, crises econômicas internacionais) afetando o setor externo da economia aumenta os preços relativos das importações e/ou impõe dificuldades à importação. Em consequência, a procura interna, sustentada por políticas econômicas expansionistas, desloca-se para as atividades internas substituidoras de importação. Duas versões desse argumento podem ser identificadas: a primeira pode ser chamada de "versão extrema" do argumento dos choques adversos, enquanto que a outra refere-se especificamente à interpretação do desenvolvimento industrial brasileiro por Furtado (1963) e Tavares (1972). A diferença básica entre as duas versões é que a primeira proclama-se erroneamente como uma "teoria" de aplicação geral, enquanto que a análise de Furtado e Tavares trata apenas do choque da crise do café e da Grande Depressão dos anos 30 como um choque adverso nos termos descritos acima.

No caso do Brasil, a versão extrema do argumento dos choques adversos originou-se de estudos dos primeiros escritores e observadores contemporâneos da economia brasileira, os quais afirmaram que a indústria interna de transformação reagiu positivamente às dificuldades impostas às importações pela Primeira Guerra Mundial.² Mais tarde, outros autores seguiram esse caminho e estenderam a aplicação desse enfoque simplista a períodos similares de choques adversos, como, por exemplo, a Grande Depressão da década de 1930 e a Segunda Guerra Mundial.³ Entretanto, a proeminência alcançada pelo argumento dos choques adversos em sua versão extrema decorreu da influente interpretação do desenvolvimento (ou subdesenvolvimento) latino-americano pela

(2) Ver, por exemplo, o trabalho *A evolução industrial do Brasil*, publicado em 1939 e reeditado em Simonsen (1973, pp. 5-52; ver particularmente, pp. 20 e 25-26).

(3) Ver Dean (1976, cap. 6) para uma resenha. As críticas de Dean, no entanto, são qualificadas mais adiante, neste trabalho.

Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL).⁴ A chamada “doutrina da CEPAL” é bastante conhecida e, para os propósitos desta discussão, é resumida a seguir somente em seus aspectos econômicos fundamentais.

A base da doutrina econômica da CEPAL reside no padrão de relações de comércio exterior entre os países do centro (industrializados) e os países da periferia (América Latina). Esse padrão, segundo o argumento, criou uma divisão internacional do trabalho que impôs aos países da periferia a especialização na produção de produtos primários para exportação para os países do centro, os quais, por sua vez, supriam de produtos manufaturados os países da periferia. Dentro dessa divisão internacional do trabalho, o padrão de crescimento dos países periféricos era “voltado para fora”, isto é, o setor exportador era predominante no processo de crescimento da renda interna, com a procura externa funcionando como o “motor do crescimento”. Nos termos da economia política da CEPAL, o “centro de decisão” da economia dos países periféricos ficava fora desses países, caracterizando-os como economias “reflexas e dependentes”. A especialização na produção e exportação de produtos primários era incapaz de estimular o desenvolvimento industrial. Porém, a mudança para um novo padrão de crescimento, “voltado para dentro”, somente seria possível através da industrialização. Essa mudança, de acordo com a doutrina da CEPAL, ocorreu à medida que as economias dos países periféricos se ajustaram aos sucessivos desequilíbrios externos causados pelos choques adversos da Primeira Guerra Mundial, da Depressão da década de 1930 e da Segunda Guerra Mundial. No novo modelo de crescimento — voltado para dentro —, a variável endógena investimento industrial substituiu a variável exógena procura externa como principal fonte de dinamismo e crescimento. Com essa mudança, o centro de decisão da economia dos países periféricos foi transferido para dentro desses países. Assim, a industrialização traria mudanças não apenas econômicas, mas também políticas e sociais.⁵ Subseqüentemente, argumentou-se que a industrialização substitutiva de importações não efetuou mudanças substanciais, dando ocasião,

(4) Ver UN/ECLA (1951) e também Prebisch (1949).

(5) Prebisch (1949) e UN/ECLA (1951). Ver também Tavares (1972), Mello (1975) e Versiani e Barros (1977, Introdução).

assim, à emergência da teoria da dependência para explicar o desenvolvimento (ou subdesenvolvimento) latino-americano.⁶

Essa versão extrema do argumento dos choques adversos certamente pode ser, e tem sido, criticada como uma teoria geral para explicar o desenvolvimento industrial na América Latina, principalmente no Brasil.⁷ Não apenas houve crescimento industrial durante ciclos de expansão das exportações no período de crescimento voltado para fora, como também os efeitos dos choques adversos sobre a produção e o investimento industrial não foram tão diretos quanto subentendido nesta versão extrema do argumento dos choques adversos. Na verdade, há muita controvérsia entre as várias escolas de pensamento sobre, por exemplo, os choques da Primeira Guerra Mundial, da crise do café e da Grande Depressão da década de 1930 (por isso, esses períodos são discutidos em maior detalhe nas subseções 1.3.2 e 1.3.3 adiante). Entretanto, deve-se deixar claro desde já que a interpretação do desenvolvimento industrial brasileiro por dois expoentes do pensamento cepalino (Furtado (1963 e 1970) e Tavares (1972)) não corresponde a essa versão extrema do argumento dos choques adversos. Ao contrário, a interpretação desses autores pode ser considerada como uma versão diferente desse argumento, e aplicada especificamente à década de 1930.

Tanto Furtado quanto Tavares fazem uma clara distinção entre o tipo de desenvolvimento industrial ocorrido antes e depois da crise do café e da Grande Depressão da década de 1930. O desenvolvimento industrial ocorrido antes da década de 1930 é considerado como um *crescimento industrial* induzido pelo crescimento da renda interna resultante da expansão do setor exportador, principalmente de café. O desenvolvimento industrial que ocorreu a partir da década de 1930, por outro lado, é caracterizado como

(6) A discussão do processo de industrialização por substituição de importações (ISI), seus resultados e falhas, bem como do surgimento da teoria da dependência, não pode ser realizada dentro dos limites deste trabalho. Para uma análise crítica de ISI na América Latina, ver Hirschman (1968) e Tavares (1972). Com relação à teoria da dependência, o enfoque do “desenvolvimento do subdesenvolvimento” (Frank (1969)) é tido como uma “mera reprodução radicalizada da problemática cepalina e, por isso, não representa maior interesse teórico” (Melo (1975, p. 13, ênfase no original)). A teoria da dependência formulada por Cardoso e Faletto (1979), no entanto, é de grande interesse. Para uma resenha crítica dessa teoria, ver Tavares (1974) e Mello (1975). Ver também Bresser Pereira (1982), sobre o conceito de “nova dependência”, e a subseção 1.2.3 adiante.

(7) Ver particularmente, o trabalho de Mello (1975).

industrialização substitutiva de importações, estimulada pelo choque da crise de café e da Grande Depressão e pelas políticas econômicas adotadas para combater a crise. Antes dos anos 30 havia uma clara interdependência entre a expansão do comércio exterior e o desenvolvimento de atividades econômicas internas (Furtado (1963, pp. 267-268)). O crescimento da renda propiciado pela expansão das exportações criou um mercado para produtos manufaturados, ocorrendo então um crescimento industrial para fabricar bens de consumo para esse mercado. A princípio, a produção industrial cresceu rapidamente para ocupar os mercados previamente satisfeitos por importações, dentro do processo que Hirschman (1961, cap. 7) conceituou como a “dinâmica do engolir” (*import swallowing*). Subseqüentemente, o crescimento da produção industrial tornou-se dependente do crescimento do mercado interno, o qual, por sua vez, dependia da expansão do setor exportador. Num estágio posterior, o crescimento industrial também contribuiu para o crescimento da renda interna, ampliando assim o mercado interno. Esse crescimento industrial, no entanto, é considerado, tanto por Furtado quanto por Tavares, como meramente uma extensão da economia da exportação; seu desenvolvimento era limitado porque dependia, em última instância, do desempenho da economia agrícola-exportadora. Para sobrepujar essa dependência, o setor industrial teria que diversificar sua estrutura a fim de criar sua própria demanda, isto é, estabelecer as indústrias produtoras de bens intermediários e de bens de capital. Porém, essa diversificação somente poderia ter ocorrido durante o período de crescimento voltado para fora com apoio de medidas adequadas de proteção e incentivo por parte do governo, mas essas medidas não foram adotadas.⁸

Portanto, o enfoque de Furtado e Tavares é essencialmente igual ao enfoque cepalino do crescimento voltado para fora, porém com a diferença básica de que, para os dois primeiros autores, a relação entre o setor exportador e as atividades internas é de interdependência e não de antagonismo, de modo que pôde ocorrer um crescimento industrial dentro da economia primário-exportadora. Entretanto, esse crescimento industrial, juntamente com o setor agrícola de subsistência, era insuficiente para dar autonomia às

(8) Furtado (1970, caps. 10 e 11) e Tavares (1972, pp. 29-34 e 59). Ver também Mello (1975, pp. 90-97).

atividades internas. Na verdade, o crescimento econômico estava ligado ao crescimento da demanda externa por produtos primários, o que caracterizava a economia agrícola-exportadora como “reflexa e dependente” (Tavares (1972, p. 31)).

A crise do setor externo da economia brasileira em 1929-32, causada pela crise do café e pela Grande Depressão, é enfatizada por Furtado e Tavares como um ponto de inflexão no desenvolvimento industrial brasileiro. Em contraste com o período anterior, a *industrialização* posterior à crise foi induzida principalmente pelas mudanças estruturais causadas pelo declínio, ou crescimento insuficiente, do setor exportador (Furtado (1970, p. 131)). De fato, o papel do setor exportador mudou: sua importância relativa como principal determinante do crescimento da renda interna diminuiu, mas tornou-se estratégico para criar a capacidade de importar os bens de capital essenciais para o investimento na indústria de transformação. Ao mesmo tempo, o investimento em atividades econômicas ligadas ao mercado interno tornou-se o principal determinante do crescimento da renda. O fato de que tais investimentos puderam aumentar na década de 1930, quando a capacidade de importar declinou, é explicado pela redução do coeficiente de importações em geral, e também pelas mudanças na composição das importações como resultado da industrialização substitutiva de importações, com uma redução na participação de importações menos essenciais e um aumento na participação das importações de bens intermediários e bens de capital destinadas aos setores ligados ao mercado interno (Furtado (1963, pp. 267-270) e Tavares (1972, pp. 32-34)). Portanto, é especificamente esta industrialização substitutiva de importações que Furtado e Tavares caracterizam como uma resposta a um choque adverso específico, ou seja, a crise do café e da Grande Depressão da década de 1930.

A evidência produzida neste trabalho (capítulo 2, 3 e 4) oferece fortes indicações de que as análises de Furtado e Tavares são essencialmente corretas, embora algumas qualificações possam ser feitas. Primeiramente, esses autores subestimam o desenvolvimento industrial ocorrido antes de década de 1930. Embora a interpretação desse desenvolvimento como um crescimento industrial induzido pela expansão do setor exportador seja conceitualmente correta, deve-se considerar que esse crescimento industrial não estava limitado a bens de consumo — e materiais de construção, como sugerido por Furtado (1970) —, mas incluía também a produção de insumos e bens de capital leves para os setores agrícola-exportador e de transportes e

para o processamento de produtos de exportação. De fato, o desenvolvimento industrial ocorrido nesse período provavelmente é mais adequadamente descrito pela teoria do crescimento induzido por produtos básicos de exportação (ver seção 1.4 adiante). Em segundo lugar, embora a ênfase na crise da década de 1930 como um ponto de inflexão no desenvolvimento industrial brasileiro seja empiricamente correta, deve-se observar que a diversificação da produção industrial durante o período de crescimento voltado para fora já havia avançado significativamente, implicando que o crescimento industrial já havia adquirido um certo grau de auto-sustentação, ou seja, que a demanda não dependia inteiramente do crescimento da renda relacionado às exportações (ver capítulo 3). Portanto, embora retendo a crise do café e da Grande Depressão da década de 1930 como um ponto de inflexão na transição para uma economia industrial, é claro que essa transição começou antes da década de 1930.

Um comentário final refere-se à impropriedade de críticas ao argumento dos choques adversos com base no impacto da Primeira Guerra Mundial sobre a economia brasileira, tais como aquelas feitas por Dean (1976, cap. VI). Fica claro, a partir da discussão acima, que Dean estava de fato criticando a versão extrema do argumento dos choques adversos, incluindo indevidamente a análise de Furtado nessas críticas.

1.2.2 A ótica da industrialização liderada pela expansão das exportações

A interpretação do desenvolvimento industrial brasileiro anterior à década de 1930 por Furtado e Tavares poderia, em princípio, ser considerada como idêntica à interpretação desse desenvolvimento como uma industrialização liderada pela expansão das exportações. No entanto, esta última interpretação difere da de Furtado e Tavares ao estabelecer uma relação direta entre o desempenho do setor exportador e o desenvolvimento industrial (significando que a indústria se desenvolveu durante períodos de bom desempenho das exportações e se retardou durante períodos de crise no setor exportador) e ao caracterizar esse desenvolvimento industrial como um processo abrangente de industrialização, e não limitado à produção de bens de consumo como uma extensão do setor exportador.

Quatro contribuições principais a esta escola de pensamento podem ser mencionadas: as de Dean (1976), Nicol (1974), Peláez (1972) e Leff (1982), embora apenas as duas primeiras sejam realmente relevantes. O trabalho de Peláez pode ser considerado como uma interpretação de industrialização liderada pelas exportações apenas no sentido em que critica o argumento dos choques adversos. No entanto, ele concentra-se na década de 1930 apenas, e especificamente na interpretação de Furtado sobre o impacto da crise do café e da Grande Depressão sobre a economia brasileira e nas políticas econômicas adotadas para combater a crise. O objetivo de Peláez era produzir uma crítica abrangente do argumento dos choques adversos mas esse objetivo não foi atingido, uma vez que, como discutido acima, a década de 1930 constitui o único período que pode ser satisfatoriamente analisado nos termos do argumento dos choques adversos (ver subseção 1.3.3, adiante, para uma discussão da década e para uma análise detalhada da discussão originada pela contribuição de Peláez). Sobretudo, Peláez não oferece explicitamente uma interpretação alternativa do desenvolvimento industrial brasileiro, consistente com sua crítica ao argumento dos choques adversos. Ao contrário, argumentando com base em taxas relativas de retorno entre investimentos no setor exportador e nas atividades internas, Peláez conclui que os programas de valorização do café distorceram essas taxas relativas de retorno em favor do setor exportador, atrasando assim o desenvolvimento industrial brasileiro.

A contribuição de Leff (1982) também é contraditória, pois ele afirma claramente que a expansão das exportações e o desenvolvimento industrial no Brasil apoiavam-se mutuamente, e que "o desenvolvimento industrial do Brasil não necessitou de 'choques externos' como o rompimento das relações normais de comércio durante a Primeira Guerra Mundial" (pp. 178-179 e 194). De acordo com o mesmo autor, a expansão do setor exportador estimulou o desenvolvimento industrial, fornecendo os meios para importação de insumos industriais complementares e os recursos para o desenvolvimento da infra-estrutura (principalmente ferrovias) e promovendo o crescimento da renda interna, criando assim um mercado interno para produtos manufaturados. Os choques externos não foram fatores determinantes, porque a imposição de tarifas aduaneiras sobre as importações alterou "a relação interna de preços relativos em favor da indústria sem um colapso nas condições de comércio internacional" (p. 195). Entretanto, Leff continua sua análise fazendo as seguintes argumentações: que o Brasil não de-

pendia das condições econômicas externas (pp. 203-204; que o setor exportador não tinha grande participação na procura e oferta agregadas da economia brasileira (pp. 195-196); que a Primeira Guerra Mundial estimulou a expansão da indústria de transformação brasileira (p. 206); e que o menor impacto da Grande Depressão da década de 1930 sobre a economia brasileira e sua rápida recuperação resultaram da implementação de políticas monetária e fiscal expansionistas (p. 206), o que, em essência, corresponde exatamente à análise de Furtado para a década de 1930, embora Leff sequer mencione a política de defesa do café. Ele se contradiz ainda mais ao afirmar que “a experiência do Brasil durante a guerra (Primeira Guerra Mundial) demonstrou que, muito antes da década de 1930, o desenvolvimento econômico do país poderia ser mantido apesar de uma forte contração no setor externo” (p. 207). Portanto, a análise de Leff sobre o desenvolvimento industrial brasileiro é bastante inconsistente, podendo ser deixada de lado na presente discussão.

Dean (1976) e Nicol (1974),⁹ por outro lado, oferecem contribuições consistentes e substanciais, pois estabelecem uma relação direta entre a expansão das exportações de café e o desenvolvimento industrial no Estado de São Paulo. Afirmam que, em anos de bom desempenho das exportações, o desenvolvimento industrial avançou e que, em anos de fraco desempenho das exportações, o desenvolvimento industrial atrasou-se. Ambos concluem que a Primeira Guerra Mundial interrompeu um processo de desenvolvimento industrial que estava em andamento antes da guerra (ver subseção 1.3.2, adiante, sobre a controvérsia e a respeito da Primeira Guerra Mundial e o desenvolvimento industrial). Entretanto, eles têm pontos de vista diferentes quanto à década de 1930. Para Nicol, a relação direta entre o desempenho do setor exportador (café) e o desenvolvimento industrial é válida para o período anterior à década de 1930, que, embora não estudada por esse autor, é vista como um período de industrialização substitutiva de importações. O enfoque de Dean, por outro lado, é mais radical. Ele estende a relação direta entre café e desenvolvimento industrial à década de 1930. Consistente com seu ponto de vista, Dean afirma que a crise do café e a Grande Depressão “quase paralisaram as indústrias de São Paulo” em 1930 (p. 194) e critica a idéia de que a crise mun-

(9) A tese de Nicol foi trazida ao meu conhecimento por Luiz Carlos Bresser Pereira, pelo que lhe agradeço.

dial favoreceu o crescimento industrial durante a década de 1930 (p. 117).

A forma como o setor exportador (café) estimulou o desenvolvimento industrial é similar, é claro, nas análises de Dean e Nicol. O comércio do café lançou as bases para o desenvolvimento industrial por várias razões: em primeiro lugar, ao promover a monetização da economia e o crescimento da renda interna, o café criou um mercado para produtos manufaturados; em segundo, ao promover o desenvolvimento de estradas de ferro e o investimento em infra-estrutura, ampliou e integrou esse mercado; em terceiro, ao desenvolver o comércio de exportação e importação, contribuiu para a criação de um sistema de distribuição de produtos manufaturados; e, em quarto, ao promover a imigração, aumentou a oferta de mão-de-obra. Além disso, a exportação de café supria os recursos em moeda estrangeira para a importação de insumos e bens de capital para o setor industrial (Dean (1976, cap. 1) e Nicol (1974, *passim*). Entretanto, Nicol enfatiza o papel do Estado nesse processo, ao passo que Dean (p. 17) o minimiza.

A mais significativa contribuição de Dean, no entanto, é o seu estudo das origens do capital e do empresariado industrial. Ele salienta que os cafeicultores investiram em bancos, estradas de ferro, promoção de imigração e, em menor escala, na indústria de transformação. Contudo, o papel mais importante coube aos importadores e imigrantes (“burgueses imigrantes”, de acordo com Dean), principalmente ao grupo social formado pela superposição dessas duas categorias. Segundo Dean, o capital estrangeiro não teve participação importante no investimento industrial (pp. 120-121), e o papel do Estado, como mencionado acima, também não foi importante, segundo ele próprio afirma. Nas décadas de 1920 e 1930, o reinvestimento de lucros industriais foi uma importante fonte adicional de recursos para formação de capital industrial. No entanto, Dean afirma que não houve uma rápida acumulação de capital industrial nessas duas décadas (p. 124). Nicol, por outro lado, não oferece qualquer evidência convincente sobre as origens do capital e do empresariado industrial, mas argumenta que a participação do capital estrangeiro foi importante e que o Estado também desempenhou um papel importante, principalmente no desenvolvimento das estradas de ferro e da indústria siderúrgica.

Essa interpretação, especialmente a opinião mais radical de Dean, é certamente tão inaceitável quanto a versão extrema do argumento dos choques adversos. Ao admitir a existência de uma

relação linear entre o desempenho do setor exportador e o desenvolvimento industrial, Dean ignora as mudanças estruturais fundamentais causadas pela crise do café e da Grande Depressão da década de 1930, ao passo que Nicol, como mencionado acima, aplica a interpretação da industrialização liderada pelas exportações apenas ao período anterior à década de 1930. Porém, ambos deixam de notar as mudanças qualitativas estimuladas pela Primeira Guerra Mundial, como discutido adiante (subseção 1.3.2). Em favor de Dean e Nicol está a percepção que tiveram das variadas conexões entre o comércio de café e o desenvolvimento industrial. Também fica a crédito de Dean a sua discussão a respeito das origens do capital e do empresariado industrial. No entanto, estes pontos de vista foram qualificados pela interpretação baseada no desenvolvimento da capitalismo no Brasil (ou o "capitalismo tardio"), a qual visualiza o desenvolvimento industrial como parte do processo de acumulação de capital no setor cafeeiro, e os cafeicultores e os importadores-imigrantes como os agentes sociais desse processo, como discutido a seguir.

1.2.3 A ótica do "capitalismo tardio"

Uma grande contribuição para o estudo do desenvolvimento industrial brasileiro é aquela prestada pela interpretação desse desenvolvimento em termos da evolução do capitalismo no Brasil. A análise baseia-se na expansão da economia exportadora de café do Estado de São Paulo. As principais contribuições são as de Silva (1976), Mello (1975), Tavares (1974), Cano (1977) e Aureliano (1981). A discussão que se segue enfatiza o contraste entre esta interpretação e: 1) a tradicional doutrina da CEPAL; e 2) a interpretação da industrialização liderada pela expansão das exportações, bem como o processo segundo o qual ocorria a acumulação de capital industrial e as características do desenvolvimento industrial alcançado.¹⁰

A interpretação do desenvolvimento industrial brasileiro segundo a ótica do capitalismo tardio é essencialmente uma revisão da doutrina cepalina tradicional. Embora reconhecendo a impor-

(10) Esses são tópicos que interessam à presente discussão. Uma resenha detalhada dessa interpretação não poderia, é claro, ser feita de modo adequado dentro dos limites deste trabalho.

tância desta doutrina para o entendimento da peculiaridade do desenvolvimento econômico latino-americano, e mesmo aceitando o postulado de que o desenvolvimento industrial latino-americano é específico (isto é, de uma economia periférica), a ótica do capitalismo tardio refuta o caráter reflexo atribuído às economias latino-americanas pela doutrina da CEPAL. Incorporando o conceito de dependência¹¹ formulado por Cardoso e Faletto (1979), a ótica do capitalismo tardio sugere que o desenvolvimento latino-americano (particularmente o brasileiro) é um desenvolvimento capitalista, determinado primeiramente por fatores internos e secundariamente por fatores externos. Assim, enfatizando que a transição do trabalho escravo para o trabalho assalariado dentro da economia primário-exportadora marca a emergência de um novo modo de produção — capitalista —, a ótica do capitalismo tardio substitui a tradicional dicotomia fatores externos *versus* fatores internos como motores do crescimento, por uma interpretação que visualiza o crescimento industrial como primordialmente um resultado do processo de acumulação de capital no setor agrícola exportador, o qual, por sua vez, depende da procura externa. Da mesma forma, a tradicional periodização cepalina, que propõe um período de crescimento voltado para fora até 1929 e a transição a partir dos anos 30 para um crescimento voltado para dentro em consequência da crise no setor exportador, é substituída por uma periodização que enfatiza a transição da economia colonial para a mercantil nacional baseada no trabalho escravo e, subseqüentemente, para a economia capitalista exportadora. Foi nesta última fase, especialmente entre fins da década de 1880 e a de 1920, que se deu a origem e consolidação do capital industrial.¹²

De acordo com esta interpretação, o capital industrial originou-se na década de 1880, na esteira de um rápido processo de acumulação de capital no setor exportador de café. Por essa época, a introdução da máquina de beneficiar café e a construção de um sistema de transporte ferroviário já haviam contribuído para melhorar a qualidade do café e reduzir os custos de transporte, estimulando assim a acumulação de capital e aumentando a procura de mão-

(11) Particularmente a visão de Cardoso e Faletto com relação ao desenvolvimento econômico latino-americano como sendo o desenvolvimento do modo de produção capitalista, e sua sugestão de que esse desenvolvimento, após o período colonial, foi determinado, primeiramente, por fatores internos e, secundariamente, por fatores externos. Ver Mello (1975, pp. 15-16).

(12) Ver, particularmente, Mello (1975, cap. 2).

de-obra. Estas duas novas atividades empregavam trabalho assalariado, e os cafeicultores estavam crescentemente voltando-se para o emprego de trabalho assalariado nas plantações, uma vez que o trabalho escravo era escasso oneroso e já prenunciava a abolição da escravidão. A solução encontrada para a escassez de mão-de-obra foi a promoção da imigração de trabalhadores livres, completando-se assim a transição para a economia capitalista exportadora de café. Foi esta economia que criou as condições favoráveis para a emergência do capital industrial. Essas condições compreendem a prévia acumulação de capital para investimento no setor industrial, a formação de um mercado de trabalho livre, a criação de um mercado interno para produtos industrializados e a capacidade de importar bens de salário, matérias-primas e maquinaria (Mello (1975, pp. 79-82 e 101-102) e Silva (1976, pp. 97-100).

Nesse contexto, o capital industrial é visto como uma extensão do capital cafeeiro e como parte do "complexo exportador de café", o qual inclui a produção e o processamento do café, o sistema de transportes (estradas de ferro, portos, etc.), o comércio de importação e exportação e os serviços bancários.¹³ Afirma-se que o "vazamento" de capital cafeeiro para a indústria ocorreu durante períodos de expansão das exportações. No entanto, diz-se que a relação entre a expansão do setor exportador (café) e o crescimento industrial é não-linear. Nos períodos de crise no setor exportador a indústria de transformação é de início negativamente afetada, mas à medida que a proteção ao mercado interno aumenta, como resultado da redução na capacidade de importar, a produção industrial se recupera, absorvendo gradualmente a capacidade de produção ociosa (Mello (1975, pp. 112-113)). Com relação aos agentes sociais do processo de acumulação de capital no setor industrial, há alguma controvérsia entre os autores que adotam a ótica do capitalismo tardio. Mello (1975) e Cano (1977) enfatizam o papel dos cafeicultores como o grupo social de onde se originou a burguesia industrial, enquanto que Silva (1976), concordando com Dean (1976), afirma que os burgueses-imigrantes importadores desempenharam o papel principal. No entanto, Silva lembra que o que importa não é o grupo social que forma o núcleo da burguesia industrial, mas sim a origem dessa burguesia, que ele afirma ter sido o comércio de importação e exportação, no qual predominavam os burgueses imigrantes.

(13) O conceito de "complexo exportador cafeeiro" é explicitamente definido por Cano (1977, cap. 1), mas está também implícito nas análises de Mello (1975) e Silva (1976).

Afirma-se também que a relação entre o capital cafeeiro e o capital industrial é contraditória. As contradições derivam da subordinação do capital industrial ao capital cafeeiro, e da subordinação deste ao capital internacional. O capital industrial depende do capital cafeeiro em dois aspectos cruciais: para gerar a capacidade de importar máquinas e equipamentos industriais, assim como bens de salário para a reprodução da força de trabalho, e para criar um mercado para produtos industrializados. O capital cafeeiro, por sua vez, dependia da demanda externa por café. Embora a rápida acumulação de capital cafeeiro estimulasse a acumulação de capital industrial, esta era contraditória à acumulação de capital cafeeiro (o qual é predominantemente mercantil) e à posição subordinada da economia brasileira na economia mundial, posição essa que implicava a especialização da economia brasileira na produção de produtos primários para a exportação, dentro da divisão internacional do trabalho. Assim, o desenvolvimento do capitalismo baseado no comércio do café ao mesmo tempo estimulou o desenvolvimento industrial e impôs limites a esse desenvolvimento. As indústrias que se estabeleceram foram principalmente as de bens de consumo.¹⁴ A procura de bens de capital era dirigida aos países do centro, e a indústria interna de bens de capital não se desenvolveu, impedindo assim a autonomia da acumulação de capital industrial. É este crescimento industrial que é caracterizado como "específico" e "retardatário" porque periférico, subordinado à acumulação internacional de capital, e não autônomo (Mello (1975) e Silva (1976)).

Além disso, o desenvolvimento industrial é também explicado por um outro aspecto contraditório da relação entre o capital cafeeiro e o capital industrial: os efeitos da política econômica (principalmente aduaneira e cambial) sobre a indústria. A hegemonia do capital cafeeiro tornava politicamente inviável a imposição pelo governo brasileiro de um imposto direto sobre a exportação do café. Sobretudo, tal imposto contrariaria os interesses dominantes do capital internacional, já que parte desse imposto seria transferido para os importadores, dada a inelasticidade da procura do café. Assim, a cobrança de direitos aduaneiros sobre as importações foi

(14) Para Cano (1977), no entanto, os estímulos ao desenvolvimento industrial originados pela acumulação de capital cafeeiro não se limitaram às indústrias de bens de consumo (*linkages* para a frente), mas incluíram também a fabricação de sacaria de juta para café, máquinas de beneficiar café, implementos agrícolas, etc. (*linkages* para trás).

a solução alternativa. A tarifa aduaneira tornou-se a mais importante fonte de receita para o governo, beneficiando indiretamente a indústria interna pela proteção que oferecia. Da mesma forma, a depreciação da taxa de câmbio quando caíam os preços do café também favorecia a incipiente indústria interna. Entretanto, afirma-se que essas políticas (aduaneira e cambial) não podem ser caracterizadas como protecionistas, uma vez que não eram seletivas e variavam de acordo com a conjuntura econômica (Silva (1976, pp. 104-107)).

Finalmente, a ótica do capitalismo tardio salienta que esse padrão de acumulação de capital baseado no comércio do café foi rompido pela crise do café e da Grande Depressão da década de 1930. A acumulação de capital industrial tornou-se mais independente do capital cafeeiro, ao menos pelo lado da procura. Esta não mais seria determinada primordialmente pela expansão do setor exportador, mas sim principalmente pelo crescimento da renda no setor industrial-urbano. As políticas monetária e fiscal expansionistas da década de 1930 e a redução da capacidade de importar estimularam o crescimento da produção nas indústrias de bens de consumo previamente estabelecidas e um concomitante processo de rápida industrialização substitutiva de importações de bens intermediários e bens de capital. No entanto, essa substituição de importações não foi suficiente para estabelecer as indústrias produtoras, de insumos básicos e bens de capital. De fato, a acumulação de capital continuou dependente da capacidade de importar criada pelo setor exportador para realizar importações de maquinaria e insumo básicos industriais. Essas importações somente puderam ser aumentadas numa conjuntura de capacidade de importar declinante como a da década de 1930, devido a mudanças na composição das importações como resultado do processo de industrialização substitutiva de importações. Somente a partir de meados da década de 1950 é que a acumulação de capital industrial tornou-se predominante e endogenamente determinada, como resultado do estabelecimento das indústrias pesadas (Mello (1975) e Tavares (1974)).

A evidência produzida neste trabalho confirma em termos gerais a interpretação do desenvolvimento industrial brasileiro pela ótica do capitalismo tardio, embora não se estude aqui a dialética da acumulação de capital industrial. Foi efetivamente nos períodos de expansão das exportações que ocorreu a expansão do capital industrial (ver capítulo 2). É também correto que o capital industrial originou-se de atividades direta ou indiretamente relacionadas com

o setor exportador (porém, não apenas café); e a crise do café e da Grande Depressão da década de 1930 constituíram-se, de fato, num ponto de inflexão no desenvolvimento industrial brasileiro. Além disso, a política econômica realmente teve, ocasionalmente, efeitos positivos sobre a indústria interna, embora variassem de acordo com a conjuntura econômica.

No entanto, é possível fazer algumas qualificações sobre pontos específicos dessa interpretação. Em primeiro lugar, a acumulação de capital industrial parece ter-se iniciado bem antes de fins da década de 1880 (este ponto é discutido em detalhe na subseção 1.3.1, adiante). Em segundo lugar, a não-linearidade da relação entre a expansão das exportações de café e a acumulação de capital industrial é provavelmente esquemática demais. Não há dúvida de que essa relação era não-linear, e os efeitos da crise do café e da Grande Depressão da década de 1930 sobre a acumulação de capital industrial constituem-se na melhor prova deste argumento. Porém, para o período anterior à década de 1930, tal argumento é discutível. O que parece claro é que havia quanto ao *investimento*, uma relação direta entre a expansão do setor agrícola-exportador e o investimento industrial: períodos de crescimento do investimento industrial coincidiram com fase de expansão das exportações, enquanto períodos de declínio do investimento industrial coincidiram com crises do setor exportador (ver capítulo 2). Quanto à *produção*, no entanto, a hipótese de que a produção industrial respondeu positivamente a crises no setor exportador não pode ser verificada para as crises que ocorreram antes da Primeira Guerra Mundial, uma vez que não há dados suficientes sobre produção industrial para esse período.¹⁵ Dispõe-se apenas de evidência qualitativa, e esta sugere que a produção industrial era negativamente afetada pelas crises do setor exportador, como, por exemplo em fins da década de 1870 e na virada do século (ver capítulo 3). Deste modo, a discussão sobre o desempenho da indústria de transformação durante a Primeira Guerra Mundial torna-se crucial para esclarecer a controvérsia (essa discussão é apresentada na subseção 1.3.2, adiante. Deve-se deixar claro desde logo, porém, que a quebra do comér-

(15) O único índice de produção industrial disponível para o período anterior à Primeira Guerra Mundial é aquele estimado por Haddad (1978). No entanto, esse índice cobre o período a partir de 1900, apenas. Além disso, para o período 1900-1907, esse índice baseia-se apenas na produção de tecidos de algodão e, no período até 1911, apenas em tecidos de algodão, lã e juta e em produtos de carne. Ver Haddad (1978, *passim*).

cio exterior não poderia ter sido inteiramente positiva para a indústria de transformação interna, pois esta era altamente dependente da importação de matérias-primas e maquinaria. De fato, o impacto inicial foi fortemente negativo. Em seguida, a produção industrial se recuperou rapidamente com base na utilização da capacidade produtiva existente. Entretanto, o crescimento da produção industrial logo perdeu ímpeto em consequência da escassez de insumos e maquinaria, e em 1918 a variação da taxa de crescimento foi negativa.

Um terceiro comentário à ótica do capitalismo tardio é o que trata do controvertido ponto acerca das origens da burguesia industrial. Um estudo recente (Mello (1981)) mostra que os cafeicultores participaram ativamente no estabelecimento de indústrias no final do século XIX. Além disso, como será discutido no capítulo 3, os comerciantes desempenharam um papel importante; mas a norma geral parece ter sido a de que importadores e imigrantes, e sobretudo a superposição desses dois grupos, constituíram na origem da burguesia industrial, confirmando assim a análise de Silva (1976).

O quarto comentário refere-se à amplitude da diversificação da produção industrial durante o período no qual capital industrial estava subordinado à acumulação de capital cafeeiro. A estrutura setorial da produção não era tão rigidamente concentrada em bens de consumo. Insumos para o setor agrícola-exportador também já eram produzidos numa escala significativa e mesmo antes da Primeira Guerra Mundial já havia ocorrido alguma diversificação para a produção de insumos para o incipiente setor industrial. Na verdade, o setor industrial já estava exigindo essa diversificação, como também observou Cano (1977, p. 188), e a necessidade dessa diversificação tornou-se ainda mais evidente durante a guerra. Em consequência, iniciou-se nos anos 20 uma ampla diversificação da produção industrial, em parte apoiada e encorajada pelos governos federal e estaduais.

As qualificações feitas acima, no entanto, não diminuem a grande contribuição desta escola de pensamento ao estudo das origens do desenvolvimento industrial no Brasil.

1.2.4 A ótica da industrialização intencionalmente promovida por políticas do governo

Uma quarta interpretação das origens do desenvolvimento industrial brasileiro é a que atribui grande importância a políticas intencionais do governo para a promoção da industrialização, prin-

cipalmente através da proteção tarifária e da concessão de incentivos e subsídios. Não se trata, porém, de provar que a industrialização foi promovida por uma abrangente política deliberada de desenvolvimento. Há um consenso de que tal política, no sentido em que foi definida por Hirschman,¹⁶ não foi implementada no Brasil antes da década de 1950. De fato, a intenção declarada desta escola de pensamento é de contestar a afirmação, usualmente encontrada na historiografia brasileira, de que o papel do Estado na promoção do desenvolvimento industrial no período anterior a 1930 foi mínimo ou não significativo.¹⁷ Argumenta-se que, ao contrário, o Estado desempenhou um papel positivo, primeiramente através de uma proteção alfandegária deliberada e, em segundo lugar, através da concessão de incentivos e subsídios a indústrias específicas. Estes dois aspectos do papel do Estado são discutidos separadamente a seguir.

Os principais autores que apóiam o ponto de vista de que a proteção alfandegária era intencional são F. R. Versiani e M. T. Versiani, que o defenderam inicialmente num artigo conjunto (Versiani e Versiani (1977)), posteriormente desenvolvido por F. R. Versiani (1979). Estudando o desenvolvimento da indústria de tecidos de algodão, esses autores sugerem que tal desenvolvimento ocorreu segundo um padrão cíclico que alternava períodos de aumento do investimento com períodos de expansão da produção. Eles atribuem essa alternância a variações na taxa do câmbio: a sobrevalorização favorecia o aumento do investimento ao reduzir o custo da maquinaria importada, mas reduzia a proteção interna; a depreciação, por outro lado, favorecia o crescimento da produção ao aumentar a proteção, mas aumentava o custo da maquinaria importada, desestimulando assim o investimento. No entanto, esses autores atribuem à tarifa alfandegária o papel de mais importante fator de proteção para o desenvolvimento da indústria de tecidos de algodão. Sobretudo, F. R. Versiani (1979, pp. 30-31) afirma que a proteção alfandegária não era "... um mero subproduto de um sis-

(16) Segundo Hirschman (1968), "uma política deliberada de desenvolvimento é aquela levada a efeito não mais apenas por meio de proteção aduaneira, mas através de uma ampla gama de instrumentos de política fiscal e creditícia, através de pressões sobre as firmas importadoras estrangeiras para que estabeleçam operações industriais, bem como através de ação direta: o estabelecimento de empresas industriais estatais ou, crescentemente, de companhia ou bancos de desenvolvimento que são então encarregados de promover empreendimentos específicos".

(17) Ver, por exemplo, Dean (1976) e Villela e Suzigan (1973). Para um estudo abrangente de intervenção do Estado e do seu papel na economia brasileira no período 1889-1930, ver *Topik* (1979 e 1980).

tema tarifário de orientação fiscal...”, mas pode ter sido “... também um objetivo intencional da política de tarifas”. Subseqüentemente, M. T. Versiani (1981 e 1982), estudando a proteção alfandegária no período anterior à Primeira Guerra Mundial, argumenta que a tarifa aduaneira em vigor no período 1906-1912 favoreceu o crescimento industrial.

Antes de fazer qualquer comentário a esta interpretação, deve-se notar que a discussão sobre proteção e sua efetividade para a defesa do mercado interno em favor do produtor interno não pode ser baseada apenas no estudo das tarifas alfandegárias. É preciso considerar, isto sim, o efeito combinado dos direitos aduaneiros e de variações na taxa de câmbio, nos preços de importação e nos preços internos. Uma medida aproximada desse efeito agregado é apresentada no capítulo 2 adiante, juntamente com uma discussão pormenorizada das opiniões de F. R. Versiani (1979) sobre a proteção alfandegária e investimento industrial. No entanto, como indicado no capítulo 2, falta ainda uma informação fundamental, ou seja, uma avaliação da *proteção aduaneira efetiva* ao produto interno. A importância desta avaliação torna-se evidente quando se considera que a indústria brasileira era altamente dependente de insumos importados, os quais também pagavam direitos aduaneiros. De qualquer modo, a discussão apresentada no capítulo 2 sugere que a proteção aduaneira variou segundo diferentes períodos, e sua efetividade em proteger o produtor interno dependia de variações em outras variáveis de política comercial. Assim, por exemplo, os direitos aduaneiros aumentaram no período entre fins da década de 1860 e fins da de 1880, mas esse aumento foi contrabalançado por uma redução nos preços de importação. Oscilações na taxa de câmbio em termos reais foram mais importantes nesse período, e pode-se dizer que, para esse período em particular, a interpretação baseada em alternâncias de fases de valorização da taxa de câmbio (e aumento nos investimentos) com fases de depreciação da taxa de câmbio (e aumento na produção) é correta (Versiani e Versiani (1977, p. 124-126) e F. R. Versiani (1979, p. 30)). De 1889 a 1895, a proteção aduaneira foi substancialmente reduzida, em consequência da erosão das alíquotas específicas pela inflação, e a depreciação da taxa de câmbio tornou-se o mais importante fator de proteção. No final do século XIX e princípios do século atual, a proteção aduaneira aumentou novamente, ao mesmo tempo que a taxa de câmbio valorizava-se substancialmente devido a uma política de deflação. Nesse período em particular, a proteção aduaneira foi

crucial para proteger a produção industrial interna dos efeitos da valorização cambial. Nos anos seguintes, até 1912, a proteção aduaneira diminuiu, enquanto que a taxa de câmbio permaneceu praticamente estável, mas o declínio dos direitos aduaneiros foi compensado por um aumento no preço relativo das importações. O resultado global para todo o período anterior à Primeira Guerra Mundial foi a contínua redução da “proteção (líquida) agregada”. A partir da Primeira Guerra, a proteção decorreu principalmente da desvalorização da taxa de câmbio e de restrições às importações, o que torna de interesse secundário a discussão sobre proteção baseada exclusivamente na tarifa aduaneira. Mesmo para o período anterior à Primeira Guerra, as freqüentes variações na proteção aduaneira de acordo com a situação econômica do momento, e o caráter não-seletivo dos direitos aduaneiros, tornam difícil de aceitar a afirmação de que a tarifa aduaneira era intencionalmente protecionista. Além disso, o estudo de caso da indústria da cerveja feito por M. T. Versiani (1982), como um exemplo de desenvolvimento industrial estimulado pelo aumento da proteção aduaneira no período 1906-1912, é inadequado. De fato, já ao final do século XIX a cerveja produzida no país havia desalojado quase inteiramente as cervejas importadas (ver capítulo 3, subseção 3.2.6). O aumento dos direitos aduaneiros sobre cervejas na década de 1900 foi certamente redundante.

Quanto à concessão de incentivos e subsídios governamentais à indústria de transformação, sabe-se que várias formas foram utilizadas, incluindo: empréstimos, garantia de juros sobre o capital investido, isenção de direitos sobre importação de matérias-primas, máquinas e equipamentos, redução de fretes nas ferrovias e linhas de navegação de propriedade do governo, etc. No entanto, com exceção dos incentivos e subsídios à indústria do açúcar, a qual era sistematicamente auxiliada (ver capítulo 3, subseção 3.2.5), a concessão de incentivos e subsídios à indústria de transformação era esporádica, não-sistemática, e geralmente *ad hoc* (como, por exemplo, a concessão de créditos subsidiados em 1892, após a crise do Encilhamento, e em 1918, quando a indústria de tecidos de algodão sofreu uma crise de liquidez devido ao acúmulo de estoques). A eficácia de tais incentivos e subsídios é, evidentemente, uma questão aberta à discussão. A principal dificuldade era a resistência política a qualquer sistema abrangente de incentivos e subsídios à indústria numa economia predominantemente agrícola-exportadora (Luz (1975)).

No entanto, num trabalho recente, F. R. Versiani (1982) argumenta que as políticas governamentais do período agrícola-exportador não eram sistematicamente antiindustrialistas, e que "... é duvidoso que se possa afirmar que o sistema de incentivos era ineficaz" (p. 35). Para comprovar essa afirmação, F. R. Versiani cita depoimentos de observadores contemporâneos, e exemplos de indústrias cujo desenvolvimento na década de 1920 foi estimulado por incentivos governamentais (cimento, aço, soda cáustica e fiação de seda).

É correta a afirmação de F. R. Versiani no sentido de que as políticas governamentais durante o período primário-exportador não eram sistematicamente antiindustrialistas, embora ele não explique as razões. É também correto que a diversificação da produção industrial na década de 1920 foi estimulada por incentivos e subsídios governamentais. No entanto, o autor exagera a importância e a eficácia desses incentivos e subsídios, particularmente ao referir-se a eles como um "sistema". algumas qualificações são necessárias para esclarecer esses pontos.

Primeiramente, quanto ao fato de que as políticas governamentais não foram inteiramente antiindustrialistas no período primário-exportador, deve ser lembrado que a política econômica, mesmo sob a égide dos interesses agrícola-exportadores, de fato favoreceu o desenvolvimento industrial da maneira descrita na subseção 1.2.3 anterior. Isso não significa, é claro, que as políticas governamentais estimularam deliberadamente o desenvolvimento industrial. Além disso, é impróprio tratar o período anterior à década de 1930 como tendo sido uniforme. De fato, no que diz respeito ao desenvolvimento industrial, é importante distinguir o papel econômico do Estado nos períodos anterior e posterior à Primeira Guerra Mundial. Pode-se afirmar com segurança que o Estado brasileiro passou a estimular deliberadamente o desenvolvimento de indústrias específicas (mas não o desenvolvimento industrial em geral) a partir dos anos da Primeira Guerra. Essa mudança no papel do Estado, porém, não foi abrupta. No caso do aço, por exemplo, o governo federal havia tentado estimular a produção interna mesmo antes da guerra, embora sem sucesso. A decisão de fomentar a produção interna de aço já naquele período foi tomada com a finalidade de reduzir as importações de aço, que estavam sobrecarregando a balança comercial, e também como condição necessária para o desenvolvimento industrial e por questões de segurança nacional (ver capítulo 4, subseção 4.2.2). No entanto,

não há dúvida de que foi a escassez de insumos e matérias-primas básicas durante a guerra que estimulou essa mudança no papel do Estado. Como foi corretamente observado por Topik (1980, p. 613): "Percebendo que eram dependentes da importação de armas e materiais básicos tais como aço, carvão, cimento e soda cáustica, os políticos brasileiros resolveram tornar o país mais auto-suficiente nessas áreas". Mesmo após a guerra, "a proteção e o fomento de indústrias básicas ... tornou-se aceita como área de atividade do Estado ..." (Topik (1980)). De fato, durante a Primeira Guerra Mundial o governo federal e, em alguns casos, também os governos estaduais começaram a estimular a produção interna de aço, soda cáustica, óleo de caroço de algodão e carnes industrializadas. Na década de 1920 os incentivos e subsídios foram estendidos à produção de cimento, papel e pasta, produtos de borracha, fertilizantes e fios e tecidos de seda.

No entanto, seria um exagero atribuir a diversificação da produção industrial ocorrida na década de 1920 aos incentivos e subsídios governamentais. Essa diversificação, na verdade, já estava sendo requerida para que o desenvolvimento industrial pudesse avançar, mesmo sob o modelo de crescimento agrícola-exportador. Além disso, no caso de algumas indústrias, seu desenvolvimento representou a "ocupação" do mercado brasileiro pelo capital estrangeiro (como, por exemplo, em cimento, aço e produto de borracha), ou o estabelecimento de fábricas subsidiárias de firmas oligopólicas internacionais para produção destinada à exportação (como foi o caso da industrialização de carnes). Sobretudo, não se justifica a afirmação de que o "sistema" de incentivos e subsídios foi "bastante eficaz", pelo menos não como uma generalização para todos os setores (F. R. Versiani (1982, p. 35)). De fato, os estudos de caso das indústrias mencionadas acima (ver capítulo 4) mostram que nem sempre os incentivos e subsídios foram o principal fator determinante a induzir o investimento em vários setores importantes. Em alguns casos, eles foram eficazes na promoção do desenvolvimento da indústria, como, por exemplo: papel e celulose (durante 1923-1927 e na década de 1930); produtos de borracha (na década de 1920 e, especialmente, na de 1930); óleo de caroço de algodão e fios e tecidos de seda (nas décadas de 1920 e 1930 e carnes industrializadas (durante e imediatamente após a Primeira Guerra). Em outros casos, no entanto, ao contrário do que afirma F. R. Versiani, os incentivos tiveram pouca ou nenhuma importância. No caso do cimento, por exemplo, os incentivos governamentais não influenciaram o estabe-

lecimento da primeira fábrica, e quando a segunda foi construída os incentivos e subsídios à indústria do cimento já haviam sido abolidos. Foi somente a partir de fins de 1932 que os incentivos governamentais, então restabelecidos, de fato estimularam novos investimentos na indústria do cimento. Na indústria siderúrgica, sete empresas se beneficiaram de incentivos governamentais na década de 1920, mas apenas três foram bem-sucedidas; uma dessas três empresas, no entanto, já vinha operando desde a década de 1890, e não aumentou sua capacidade de produção senão no final da década de 1930 (Usina Queiroz Jr.). Portanto, apenas duas empresas se beneficiaram com sucesso dos subsídios governamentais a investimentos na indústria siderúrgica durante a década de 1920, embora uma delas operasse a maior usina siderúrgica estabelecida antes da década de 1930 (Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira). Acresce considerar que diversas outras usinas siderúrgicas foram construídas durante a década de 1920, e particularmente na década de 1930, sem subsídios governamentais (ver capítulo 4, subseção 4.2.2). Da mesma forma, os incentivos e subsídios para o estabelecimento de fábricas de soda cáustica (1918) atraíram 11 projetos, dos quais quatro foram selecionados. No entanto, apenas uma fábrica foi construída, e mesmo essa veio a falir quando foram reiniciadas as importações de soda cáustica na década de 1920. Finalmente, os incentivos e subsídios para o estabelecimento de fábricas de fertilizantes químicos foram concedidos para uma empresa apenas, a qual não chegou a implementar seus planos.

Em resumo, no período anterior à Primeira Guerra Mundial praticamente nenhuma assistência direta foi concedida pelo governo à indústria de transformação, com exceção da indústria do açúcar e, é claro, das ocasionais isenções de direitos sobre maquinaria importada e outras formas indiretas de apoio do governo, como, por exemplo, o desenvolvimento do sistema de transportes, da infra-estrutura, etc. A partir da Primeira Guerra, o Estado começou a estimular deliberadamente o desenvolvimento de algumas indústrias específicas, mas não o desenvolvimento industrial de modo geral. No entanto, os incentivos e subsídios concedidos não eram sistemáticos e nem sempre foram eficazes.

1.3 Os períodos mais controversos

A discussão anterior sobre as diferentes interpretações do desenvolvimento industrial brasileiro evidenciou pelo menos três