

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SOCIOECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Gabriel Daré Búrigo

**A CONCLUSÃO DO PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES:  
AS RELAÇÕES ENTRE SUA ESTRATÉGIA E A CRISE DA DÉCADA DE 1980**

Florianópolis  
2021

Gabriel Daré Búrigo

**A conclusão do processo de substituição de importações: as relações entre sua  
estratégia e a crise da década de 1980**

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em  
Relações Internacionais do Centro de  
Socioeconômico da Universidade Federal de  
Santa Catarina como requisito para a obtenção  
do título de Bacharel em Relações Internacionais  
Orientador: Prof. Lauro Francisco Mattei, Dr..

Florianópolis

2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Búrigo, Gabriel Daré

A conclusão do processo de substituição de importações :  
as relações entre sua estratégia e a crise da década de  
1980 / Gabriel Daré Búrigo ; orientador, Lauro Francisco  
Mattei, 2021.

62 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -  
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro SÓcio  
Econômico, Graduação em Relações Internacionais,  
Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Relações Internacionais. 2. Substituição de Importação.  
3. Dívida Externa. 4. Subdesenvolvimento. 5. Relações  
Internacionais. I. Mattei, Lauro Francisco. II.  
Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em  
Relações Internacionais. III. Título.

Gabriel Daré Búrigo

**A conclusão do processo de substituição de importações:** as relações entre sua estratégia e a crise da década de 1980

Este Trabalho Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de Bacharel em Relações Internacionais e aprovado em sua forma final pelo Curso de Graduação em Relações Internacionais

Florianópolis, 15 de setembro de 2021.

---

Prof. Lauro Francisco Mattei, Dr.  
Orientador(a)  
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Jaime César Coelho, Dr.  
Avaliador  
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Lucas Pereira Rezende, Dr.  
Avaliador(a)  
Universidade Federal de Santa Catarina

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a meus pais, pelo apoio e pela presença constante.

Agradeço também ao professor Lauro Mattei, por todos os ensinamentos durante o curso.

Estendo os agradecimentos aos que me acompanharam durante a graduação e a elaboração deste trabalho.

## RESUMO

Esta pesquisa objetiva analisar o processo de industrialização via substituição de importações, demonstrando as razões, os resultados e a decadência. Enfatiza as principais políticas públicas, as consequências econômicas e os fatores que contribuíram para a derrocada do modelo. Este trabalho pauta-se por uma pesquisa exploratória sobre as possíveis relações entre a trajetória da industrialização brasileira e a crise da dívida externa ocorrida na década de 1980. O estudo apresenta natureza secundária e ancora-se na pesquisa bibliográfica na literatura das ciências sociais aplicadas e da historiografia. A investigação retoma os processos de industrialização, analisando o contexto interno e externo, as transformações estruturais na acumulação e as principais políticas públicas. Em seguida, analisa as transformações econômicas e institucionais da década de 1970 e suas implicações na etapa final da industrialização. Apresenta os nexos da reversão econômica dos anos setenta com a opção pelo financiamento externo. Mostra a tendência de crescimento da dívida financeira externa e do custo de seu serviço. Analisa o termo da ordem econômica do pós-guerra desdobrado pelo descenso do paradigma fordista-keynesiano, ao observar que a vulnerabilidade econômica brasileira nos anos oitenta foi marcada pela multiplicação da dívida externa e os custos de seu pagamento. Essa recessão externa e a emergência da nova ordem econômica fragilizaram a economia brasileira e inseriram-na em nova posição subalterna, agora sob a ótica de uma dominação financeira. O trabalho conclui que o fim do processo de substituição de importações e a política de industrialização adotados pelo Brasil não implicaram na superação do subdesenvolvimento, porque se limitou ao paradigma produtivo decadente, mantendo na agenda dos problemas nacionais a concentração de renda e de riqueza e a defasagem tecnológica.

**Palavras-chave:** Desenvolvimentismo. Industrialização. Processo de Substituição de Importações. Dívida externa. Subdesenvolvimento.



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

BC Banco Central do Brasil

BNDE Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

Camob Caixa de Mobilização Bancária

CSN Companhia Siderúrgica Nacional

EUA Estados Unidos da América

FMI Fundo Monetário Internacional

IDE Investimento Direto Externo

JK Juscelino Kubitschek

MSI Modelo de Substituição de Importações

PIB Produto Interno Bruto

PND Plano Nacional de Desenvolvimento

PSI Processo de Substituição de Importações

SFN Sistema Financeiro Nacional

## SUMÁRIO

<b>1.1</b>	<b>TEMA E OBJETIVOS DO ESTUDO.....</b>	<b>4</b>
1.1	INTRODUÇÃO.....	4
1.2	OBJETIVOS.....	8
<b>1.2.1</b>	<b>Geral.....</b>	<b>8</b>
<b>1.2.2</b>	<b>Específicos.....</b>	<b>8</b>
1.3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	8
1.4	ESTRUTURA DO TRABALHO.....	9
<b>2</b>	<b>DAS PEQUENAS INDÚSTRIAS À INDUSTRIALIZAÇÃO PESADA.....</b>	<b>11</b>
2.1	O CENÁRIO INDUSTRIAL PRÉ-DÉCADA DE 1930.....	11
2.2	DO PRIMEIRO GOVERNO VARGAS (1930) A 1954.....	12
2.3	O PLANO DE METAS DE JK.....	19
2.4	A EXPANSÃO INDUSTRIAL NOS GOVERNOS MILITARES DE 1964 A 1979, COM DESTAQUE AO PAEG E O II PND.....	23
<b>3</b>	<b>A INDUSTRIALIZAÇÃO INCOMPLETA E A DECADÊNCIA DO MSI..</b>	<b>28</b>
3.1	O NOVO CENÁRIO INTERNACIONAL E SEUS IMPACTOS SOBRE O II PND.....	28
3.2	OS IMPACTOS DAS MUDANÇAS NOS MECANISMOS DE FINANCIAMENTO SOBRE O MSI.....	29
3.3	A CRISE ECONÔMICA BRASILEIRA A PARTIR DE MEADOS DA DÉCADA DE 1970.....	34
3.4	REFLEXÕES FINAIS DO CAPÍTULO.....	38
<b>4</b>	<b>A VULNERABILIDADE EXTERNA DA ECONOMIA BRASILEIRA E SEUS NEXOS COM A DECADÊNCIA DO MSI.....</b>	<b>40</b>
4.1	AS MUDANÇAS NA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA GLOBAL NA	

	DÉCADA DE 1970 COM O FIM DOS ACORDOS DE BRETTON WOODS.....	40
4.2	A AMPLIAÇÃO DA VULNERABILIDADE ECONÔMICA BRASILEIRA NA DÉCADA DE 1980 REVELADA PELA CRISE DA DÍVIDA EXTERNA.....	44
4.3	REFLEXÕES FINAIS DO CAPÍTULO.....	47
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>49</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>52</b>

## 1 TEMA E OBJETIVOS DO ESTUDO

### 1.1 INTRODUÇÃO

A evolução da industrialização brasileira foi fortemente marcada pela trajetória da substituição de importações. A partir das dificuldades impostas pela crise de 1929, em especial a restrição de liquidez internacional, obrigou-se o governo a reformular a política econômica visando retomar as atividades econômicas com maior autonomia. Medidas de sustentação da renda e de oferta de liquidez estimularam a demanda agregada que, devido à redução da capacidade de importar, dirigiu-se a bens de produção nacional.

O governo Vargas passou a atender demandas políticas emergentes relacionadas à superação da crise econômica e política, enfatizando a expansão do setor industrial no produto nacional, processo que tomou a forma da substituição de importações. Tal condução econômica aproxima-se do que Fonseca (2015) definiu como “desenvolvimentismo”, comparativamente a experiências similares na América Latina.

Tavares (1976) detalha o começo do processo de substituição de importações nas décadas de 1930 e 1940, entre a crise de 1929 e o fim da Segunda Guerra Mundial. A reverberação desses eventos na economia brasileira criou um grave constrangimento às importações devido à escassez de recursos. Como as exportações brasileiras eram majoritariamente dominadas pelo café, a obtenção de divisas estava em muito condicionada às condições de mercado desse produto. A ocorrência da crise de 1929 implicou “reduções severas globais ou específicas da capacidade para importar em diversas conjunturas. Por conseguinte, [...] exigiu-se um esforço de substituição bastante acentuado” (TAVARES, 1976, p. 37).

Inicialmente, a substituição se concentrou nos bens intermediários pouco sofisticados, cuja produção era rapidamente realizável, visto que a capacidade instalada tinha domínio tecnológico e capacidade ociosa, como mostram Mattos e Alvarenga Junior (2021). No Estado Novo o governo insere-se na produção de matérias-primas e insumos viabilizando a continuidade do processo (MATTOS; ALVARENGA JUNIOR, 2021).

Após a Segunda Guerra Mundial, a melhora no cenário externo aliviou a restrição às importações, no entanto, sem reverter o processo de substituição que já estava em curso no país. Isso porque, no Brasil, a retomada das exportações permitiu o seguimento da industrialização. Como mostra Tavares (1976, p. 37): “assim, o ‘processo de substituição’ avançou consideravelmente, entrando nas faixas de bens de consumo duráveis, e continuando, em algumas faixas de produtos intermediários e bens de capital”. Houve, portanto, não apenas a manutenção do processo de substituição, mas também sua ampliação.

A partir de 1954, o Estado brasileiro reformula a política econômica facilitando a captação de investimento externo de modo a manter a expansão da capacidade industrial. Nesse período, a economia internacional sofria as turbulências ocasionadas pela Guerra da Coreia e o preço do café decaía, resultando em piora do saldo comercial brasileiro. Dado o grau de diversificação produtiva e incorporação de atividades intensivas em capital que já havia sido alcançado pela economia brasileira, continuar a substituição de importações paradoxalmente exigiria acréscimo de importações, no curto prazo, com a finalidade de internalizar tecnologias indisponíveis no mercado nacional.

Para consumir essa etapa da substituição, o governo brasileiro ampliou a industrialização por meio do Plano de Metas. Esse Plano se apoiou no incentivo estatal ao mercado interno, bem como na participação direta do capital externo. Segundo Tavares (1976) a atuação governamental da época se concentrou

tanto na política de comércio exterior, sobretudo a cambial, que, variando embora de mecanismos (desde os controles quantitativos até taxas múltiplas de câmbio), manteve [...] uma discriminação efetiva entre as importações, dando tratamento preferencial aos bens de capital e certos insumos essenciais, quanto no investimento, visando à “eliminação sistemática dos principais pontos de estrangulamento nos setores de infraestrutura e o financiamento e orientação de outros investimentos de base, através de uma agência financeira estatal” (TAVARES, 1976, p. 61-62).

Para Tavares (1998), a tomada de crédito no exterior foi favorecida tanto para empresas privadas quanto para órgãos públicos, ao mesmo tempo que o uso do crédito para o consumo foi estimulado. Deu-se início a um novo período de investimentos que não se sustentariam, na interpretação da autora, porque não havia crescimento da demanda capaz de absorver a nova produção, seja pela grandeza do investimento seja

pela redução relativa da massa de salários. Dessa forma, os investimentos redundariam em aumento da capacidade ociosa e possivelmente no início de uma recessão, pela dificuldade de realização.

É dissenso na literatura econômica a estratégia adotada pelo governo Geisel (1974-1979) ao lançar o II Projeto Nacional de Desenvolvimento (II PND). O investimento público para sua implantação não seria sustentável, na visão de Tavares (1998, p. 123). O problema também decorria do fato que o foco do Plano limitou-se a setores que não impulsionariam diretamente a demanda agregada, o que impactava negativamente na capacidade de financiamento. Com isso, a interrupção do investimento privado associada à interrupção do público acabaria por pressionar a economia à contração. A ênfase em bens de capital e setores altamente tecnológicos do II PND, para a autora, liga-se a interesses particulares de tais setores e ao mercado financeiro. Segundo ela, a origem do apoio ao projeto estaria num “setor restrito da grande empresa internacional (os grupos cartelizados de bens de equipamento pesado), de uma fração da mecânica pesada nacional e o bloco das grandes firmas de engenharia e construção”. Completa Tavares (1998):

À margem do movimento de acumulação industrial, mas se beneficiando dos excedentes não reinvestidos pelas grandes empresas, com capacidade ociosa e valendo-se da aceleração inflacionária, prosperou o setor financeiro nacional, a quem o endividamento externo favoreceu e continua favorecendo sobremaneira. (p. 123).

O fracasso do II PND culmina no final dos anos 1970 com o termo do processo de substituição de importações. Nos primeiros anos da década de 1980, a economia brasileira entra em crise, sobretudo no que diz respeito à dívida externa. O modelo de financiamento do processo de substituição de importações não apenas conferiu alta importância à captação de capital externo, mas, também, ofereceu às empresas tomadoras de crédito garantia estatal contra a instabilidade econômica internacional, assumindo parte do risco. O ônus derivado dessa tática foi a vulnerabilidade financeira a choques externos, como evidenciaram os episódios da crise do petróleo e da elevação abrupta dos juros internacionais. Nesse contexto, novamente o Estado intervém favorecendo segmentos do mercado, dessa vez o setor exportador, no entanto sem almejar primariamente o progresso industrial. A meta principal era pagar a dívida externa. A partir desse ponto, a capacidade industrial brasileira sofre alterações,

perdendo ímpeto, especialmente nos setores de ponta. Grandes estatais passaram a operar com déficits, sobretudo para garantir a sustentação do setor exportador.

Cruz (1984; 1995), ao abordar a crise dos anos 1980, destaca o aspecto distributivo da política econômica que acaba por resultar no aumento da concentração de renda. A atuação governamental na contenção da crise buscou estimular as exportações via incentivos fiscais e subsídios, como exemplifica o caso de empresas estatais que passaram a não ajustar preços como forma de subsidiar a atividade exportadora. Dessa forma, a própria prestação de serviços públicos foi prejudicada, em favor dos segmentos exportadores. As divisas de posse privada que passaram a entrar no Brasil foram trocadas por títulos públicos, visto que o Estado necessitava captá-las para usar no pagamento da dívida externa. O esforço destinado ao pagamento da dívida significou um redirecionamento interna da renda em favor do setor exportador e a absorção estatal da dívida privada, onerando toda a sociedade.

O fim desse processo será discutido pela avaliação dos seus efeitos econômicos na situação macroeconômica brasileira da década de 1980, com ênfase no caso do endividamento externo. Para tanto, busca-se estabelecer nexos entre a estratégia industrializante e o endividamento externo, contudo valendo-se da ponderação do impacto das injunções internacionais.

A economia brasileira da década de 1980 apresentava uma dualidade marcante. Embora composta pelos setores produtivos mais avançados, ela se encontrava estrangulada financeiramente pelo endividamento exorbitante. A estratégia levada a cabo para internalizar a indústria no Brasil tornou a economia altamente vulnerável aos humores internacionais, visto que a poupança externa foi indiscriminadamente usada em um cenário adverso. As inflexões geopolíticas ocorridas redundaram na contração abrupta da liquidez internacional, cujos efeitos não foram suportados pela economia brasileira.

Este trabalho se propõe a investigar as relações causais entre a estratégia de financiamento da substituição de importações e a crise da década de 1980. Para isso, o trabalho revisitará a literatura das ciências sociais relativas ao tema, retomando os debates teóricos, bem como agregará novas interpretações oriundas de pesquisas bibliográficas recentes que permitam aprofundar o conhecimento da história econômica

brasileira e internacional. Nesse sentido, destaca-se a premência de examiná-la rigorosamente para que a situação econômica brasileira atual seja apreendida e explicada, situando-a como desdobramento de processos históricos. No momento atual, em que novamente se discute o baixo crescimento econômico do país e o declínio da participação da indústria na produção nacional, ganha ainda mais relevância o estudo das experiências brasileiras de industrialização, observando seus efeitos estruturais na produção e distribuição social de riqueza, bem como as limitações desse processo.

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Geral

Analisar o processo de industrialização do país por meio do Modelo de Substituição de Importações (MSI), enfatizando as razões, os resultados e a decadência desse modelo.

### 1.2.2 Específicos

- 1) Descrever a industrialização brasileira a partir do Modelo de Substituição de Importações, destacando as principais políticas adotadas e os resultados obtidos;
- 2) Analisar os principais fatores que levaram à decadência desse modelo de industrialização;
- 3) Identificar as relações causais entre a crise dos anos 1980 e o fim do Modelo de Substituição de Importações, enfatizando o papel de fatores externos.

## 1.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste estudo analisam-se os possíveis nexos entre a estratégia de industrialização brasileira e a crise macroeconômica da década de 1980, tendo como elemento determinante o Modelo de Substituição de Importações. O trabalho procede com a pesquisa bibliográfica nas áreas da História e das Ciências Sociais Aplicadas, com ênfase na história econômica brasileira, para reunir o material acadêmico existente na forma de livros, capítulos, artigos, teses e publicações periódicas. Após revisar a

literatura citada, o trabalho segue no sentido de investigar as interpretações teóricas e historiográficas pela análise comparativa de seus argumentos, identificando contrastes e semelhanças de modo a inferir relações explicativas.

Em relação aos objetivos estabelecidos, portanto, a pesquisa faz o uso de práticas exploratórias, descritivas e explicativas, e apresenta natureza secundária. A abordagem desta monografia se apoiará no uso de diferentes fontes e métodos procedimentais, como o método histórico e o comparativo, de acordo com (MARCONI, LAKATOS, 2018).

A monografia analisará o Modelo de Substituição de Importações (MSI), tanto no âmbito teórico quanto no prático, ao discorrer sobre sua concepção, sua implantação e sua decadência. Debates teóricos que elucidam as estratégias propostas e utilizadas na industrialização brasileira farão igualmente parte do rol deste trabalho.

#### 1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

Este trabalho se divide em cinco capítulos. No primeiro, faz-se a introdução e a apresentação dos objetivos e dos procedimentos metodológicos utilizados.

O segundo demonstra uma retrospectiva da industrialização brasileira, desde o final do século XIX até 1980. Nele se analisarão as transformações na posição do capital industrial na economia brasileira, apontando, a partir dos seus desdobramentos, razões externas e internas e os principais projetos políticos que lhes deram forma. Está subdividido em quatro partes cronologicamente orientadas: a) o cenário industrial pré-1930; b) o período em que ocorreram os mandatos de Getúlio Vargas; c) do Plano de Metas ao golpe militar; d) os governos militares até 1980.

No terceiro enfatiza-se a década de 1970, quando, do lado externo, decorrem graves alterações político-econômicas, e do lado interno, o auge da industrialização passa a declinar em seu ritmo, esgotando-se. Está subdividido em quatro partes: a) as mudanças internacionais e seus reflexos no Brasil; b) os problemas de financiamento decorrentes do novo quadro externo; c) as dificuldades econômicas internas; e d) reflexões finais do capítulo.

O penúltimo capítulo apresenta uma síntese das transformações na ordem econômica internacional que encerraram o pacto de Bretton Woods, destacando-se a troca de padrão monetário, o novo paradigma produtivo e o início da financeirização; correspondendo à primeira subdivisão do capítulo. Na segunda parte, apresenta-se a vulnerabilidade econômica brasileira, demonstrando as interligações da crise externa com os processos de endividamento externo, transferência de recursos ao exterior e recessão econômica. Na terceira parte, colocam-se as observações finais do capítulo.

Por fim, apresentam-se as considerações finais e do trabalho, no quinto capítulo.

## **2 DAS PEQUENAS INDÚSTRIAS À INDUSTRIALIZAÇÃO PESADA**

### **2.1 O CENÁRIO INDUSTRIAL PRÉ-DÉCADA DE 1930**

O processo de industrialização no Brasil tem seu primeiro impulso no final do século XIX, especialmente em decorrência do intenso crescimento econômico observado na década de 1880. Até 1930, esse processo seguiu uma trajetória inconstante, marcada pela alta suscetibilidade às flutuações macroeconômicas, típicas de uma economia nacional agroexportadora. Até o final do século XIX, não se formava capital industrial nacional, muito em decorrência da pouca disponibilidade de matérias primas essenciais e do tímido mercado consumidor (PRADO, 1987). Após a ascensão do café, o desempenho da economia exportadora passou a fornecer a poupança e a renda necessárias para a absorção das primeiras manufaturas, principiando a formação do capital industrial em pequenas manufaturas dispersas. Nesse sentido, as primeiras indústrias produziam equipamentos agrícolas e bens de consumo simples, demandados pelo trabalho assalariado, dos quais se destacam os têxteis, que aproveitavam a disponibilidade do algodão, e os alimentares. Em relação ao setor metalomecânico, a produção destinava-se a equipamentos simples associados à cadeia do café e à infraestrutura (MARSON, 2012).

Num contexto de imigração e urbanização, a formação de estratos sociais intermediários fortalecia a demanda de bens salário, o que ajudava o processo de consolidação do capital industrial, especialmente no estado de São Paulo. A indústria incipiente servia ao padrão de acumulação da economia cafeeira, ao manter relativamente estável o custo de reprodução da força de trabalho.

Tal atributo era especialmente útil nos momentos de declínio do preço do café, que reduziam a capacidade de importar e, por conseguinte, encareciam bens primários. Uma vez produzidos localmente, esses bens tinham mais estabilidade de preços. Nesses momentos, também, a poupança prévia diversificava-se compondo os empreendimentos industriais. (TAVARES, 1998). O café valorizado folgava o setor externo permitindo a importação de bens de capital, portanto, de acordo com a posição do café, a industrialização oscilava entre o pequeno capital nacional e o investimento externo.

Em 1907, data do censo industrial, a maior concentração industrial do país estava no Distrito Federal (Rio de Janeiro), cuja produção equivalia a 33,% da nacional, cabendo a São Paulo 16%. Verificou-se que na composição industrial predominavam os setores têxtil e alimentar. No censo de 1920 constatou-se o crescimento da indústria alimentar, que passou a ser responsável por 40,2% da produção. No argumento de Prado Júnior (1987), isso se deu por efeito do desenvolvimento da indústria nacional de congelamento de carnes durante a 1ª Guerra Mundial. Neste censo, seguindo a tendência de aproximação da economia do café da indústria, já cabia a São Paulo a fatia de 31,5% da produção total (FAUSTO, 1987). Em relação à composição, ainda predominavam setores pouco intensivos em tecnologia, como o têxtil e o alimentar, quadro que se manteve até 1929. A partir da crise mundial desse ano, a principal fonte motriz da economia nacional se deprime e, por conseguinte, suspende o padrão de acumulação brasileiro dos últimos 50 anos, impondo a necessidade de se buscar dinamismo econômico interno e reforçando as novas demandas políticas.

Observa-se, portanto, que a industrialização brasileira se fundamenta inicialmente na forma de pequenas e dispersas manufaturas relacionadas à urbanização e envolvidas na produção de bens de consumo simples de primeira necessidade, demandados pela própria reprodução da força de trabalho urbana e assalariada ascendente.

## 2.2 DO PRIMEIRO GOVERNO VARGAS (1930) A 1954

Em 1930, o percurso da industrialização brasileira sofre inflexão fundamental decorrente da grande crise de 1929 e da posse do governo provisório de Getúlio Vargas. A circunstância econômica e a reação do novo governo propiciaram o início de um esforço político e social de longo prazo que visava à transformação da estrutura econômica para um padrão de acumulação interno centrado na predominância do capital industrial. Dado que, com a minguada demanda externa e a contração da liquidez internacional, a economia brasileira perdeu a principal fonte de dinamismo, restou ao governo a indução endógena da renda, movimento que respondia aos interesses difusos da Aliança Liberal e era necessário à legitimação do novo governo. Portanto, a política econômica incluía-se no processo corrente de transformação da estrutura

socioeconômica do país em direção à urbanização e à industrialização. Sintetiza Bresser-Pereira (2015, p. 117) que o início da industrialização deve-se, de um lado, ao cenário político de fragmentação, abordado por Vargas pela centralização do Estado, e, de outro, a “oportunidade econômica para investimentos industriais proporcionadas paradoxalmente pela depressão econômica” (BRESSER-PEREIRA, 2015, p. 117).

Com a instauração do Estado Novo, o governo brasileiro passa a intervir diretamente na produção, criando, em especial, o Conselho Nacional do Petróleo em 1938, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em 1940, a Vale do Rio Doce em 1942, a Fábrica Nacional de Motores em 1943, a Companhia Nacional de Álcalis em 1943, e a Hidrelétrica do Vale do São Francisco em 1945. Para viabilizar esse processo, o Estado fornecia matérias-primas e insumos de modo a favorecer uma contínua expansão da industrialização. Estrategicamente, subsidiou a produção, ocupando um papel considerado inviável ao setor privado e liberou parte da pauta importadora para outros bens, mais complexos e necessários à internalização da produção. A trajetória seguiu a lógica de se produzir primeiramente os bens intermediários, cujo setor sofreu forte diversificação, mas, dessa vez, com atuação contundente do governo na complexificação da produção nacional, visando utilizar matéria-prima nacional e fomentar a indústria de máquinas.

Ressalva-se que a inclusão de um marco na historiografia frequentemente ocorre por ação dos movimentos politicamente vitoriosos e, por conseguinte, coaduna-se com os respectivos interesses, como o que se verificou nos anos 1930, na linha do argumento de Vesentini e Decca (1976). No entanto, os processos históricos que tomaram forma a partir de 1930 foram determinantes para a efetivação da industrialização brasileira. A restrição do comércio internacional abriu espaço e conferiu necessidade à substituição de importações no país, dando marca ao processo cuja natureza era de "Industrialização Restringida", definida e assim explicada por Tavares (1998, p. 131): "o desenvolvimento das forças produtivas e os suportes internos da acumulação urbana são insuficientes para implantar a grande indústria de base necessária ao crescimento da capacidade produtiva adiante da própria demanda". Disso conclui-se que "a estrutura técnica e financeira do capital continua dando os limites endógenos de sua própria

reprodução ampliada, dificultando a ‘autodeterminação’ do processo de desenvolvimento".(TAVARES, 1998, p. 131).

Nos anos 1930, nos países periféricos a recuperação conectou-se com a aspiração de superar o subdesenvolvimento, dando ensejo ao que Fonseca (2015) conceituou como projetos de desenvolvimento nacional centrados na indústria e na incorporação do progresso técnico. Para Ricupero (2017), desde 1928 havia clima de depressão econômica, manifestada no declínio do preço do café e na deterioração dos termos de troca. Internamente, sentia-se pela perda de reservas e respondia-se com a contração monetária tradicional a partir da política cambial de tentativa de manutenção do padrão monetário ouro-libra. Após assumir o governo, Vargas deparou-se com o cenário de crise já instaurado, marcado, para além da amplificação dos efeitos já mencionados, pela retração do comércio e das finanças internacionais e pela desvalorização cambial, os quais rapidamente derrubaram o crescimento econômico.

A política econômica de contenção da crise, que se lança nesse momento, se pautará pela manutenção da renda nacional, não apenas via intervenção no preço do café, mas também por uma série de medidas dispersas de apoio financeiro, como renegociação de dívidas e a expansão da oferta de crédito. No rol dessa atuação, destacam-se o encerramento da Caixa de Estabilização, dela transferindo-se as reservas auríferas ao Banco do Brasil, a ampliação da Carteira de Redescoto, envolvendo a agropecuária e a indústria, e posteriormente, notas compromissadas do governo, e a criação da Caixa de Mobilização Bancária (Camob) (MATTOS; ALVARENGA JUNIOR, 2021, p.64) visando prover liquidez a bancos com ativos pouco líquidos, situação frequente dado a elevação das falências. Em 1933, publicou-se a Lei do Reajustamento, que estatizou e renegociou metade da dívida agrária, liberando o balanço dos bancos. O Sistema Financeiro Nacional (SFN) não apenas teve seu funcionamento mantido, mas também foi reforçado a partir da ação estatal que entendia o aprimoramento do mercado de capitais nacional como necessário para o desenvolvimento econômico geral. O Banco do Brasil passou por uma reorganização institucional que o dotou de instrumentos de política monetária e cambial mais precisos, aproximando-o de um banco central. Reagindo à crise, o Estado tornou-se mais capaz

de realizar intervenções, pois passou a dispor de novos órgãos específicos de execução de políticas e, também, de pesquisa econômica.

O crescimento econômico retornou a partir de 1932 apoiando-se na redução da capacidade ociosa, de modo a contornar temporariamente a restrição externa, dando margem para o governo para abordá-la nas políticas de comércio exterior, à luz das concorrências geopolíticas. No âmbito externo, o abandono inglês do padrão monetário ouro-libra confirmou ao governo a gravidade do cenário externo, o que corroborou para a suspensão do pagamento da dívida externa ainda em 1931 e ensejou uma "postura de maior intervenção no mercado cambial por parte do governo, levando-o ao reestabelecimento do monopólio cambial pelo Banco do Brasil e ao controle de importações, estabelecendo escalas de prioridade para aquisição de divisas" (MATTOS; ALVARENGA JUNIOR, 2021, p. 60). Com esse quadro, as importações ficam restringidas, visto que de acordo com sua natureza, a taxa de câmbio é mais ou menos favorável, priorizando bens essenciais. O capital mercantil passa a participar de uma estratégia para apoiar a acumulação interna de capital, sem necessariamente dar-lhe o dinamismo, mas suprimindo as demandas advindas do choque entre a tendência expansiva do capital industrial com seus gargalos estruturais.

O reposicionamento do comércio exterior brasileiro se fez como meta da política externa brasileira, que, impactada também pela reorganização institucional da burocracia pública (RICUPERO, 2017), desempenhou função primordial na estratégia política nacional, cuja atividade diplomática dedicou-se a negociações paralelas com as potências econômicas rivais, EUA e Alemanha, tendo em vista o estabelecimento de condições comerciais favoráveis e de investimentos. Os acordos comerciais com os EUA e a Alemanha foram relevantes para diversificar a pauta de exportação brasileira e adquirir maquinário, escapando da restrição de divisas (MATTOS; ALVARENGA JUNIOR, 2021; RICUPERO, 2017), objetivos coerentes com as demandas políticas da sociedade brasileira e estimulantes de um desenvolvimento industrial que toma a forma de substituição de importações. Dada a limitação das importações, possibilitava-se ao capital nacional ofertar a segmentos antes dominados por bens estrangeiros, aumentando sua participação em tais setores. Isso ocorria enquanto o mercado de

importações sofria regulamentações que o restringiam a bens insubstituíveis e a bens de capital, demandados pela própria expansão interna. Argumenta-se que

o importante, porém, não é o caráter substitutivo da produção industrial, que permite atender inicialmente a uma demanda cativa e a partir daí expandir-se. O ponto central é que este incremento de produção permite, pela primeira vez na história da indústria, reproduzir conjuntamente a força de trabalho e parte do capital constante industrial, num movimento endógeno de acumulação (TAVARES, 1998, p. 133).

A reforma tributária de 1934, com o advento do governo constitucional, compôs a tendência de acumulação interna, na medida em que, segundo Mattos; Alvarenga Junior (2021) reforçou o protecionismo e fortaleceu o mercado interno, por meio da eliminação de impostos relativos às exportações estaduais. Acrescenta-se que “a regulação dos recursos naturais estratégicos estava entre as próximas mudanças institucionais colocadas em prática, com destaque para o Código de Águas e o Código de Minas, ambos de 1934”. (MATTOS; ALVARENGA JUNIOR, 2021, p. 68).

Observa-se também um reaparelhamento das Forças Armadas ante a proximidade da Guerra e a conflitos militares regionais. A concepção defensora da indústria nacional se alia, agora, a clara necessidade de se produzir internamente equipamentos bélicos de variada complexidade, demonstrando-se como um desdobramento político que intensificou a expansão do capital industrial interno. Com o acirramento geopolítico, o Brasil aproxima-se dos EUA por meio da Missão Aranha, de 1939, que negociou o pagamento da dívida suspensa em 1937 e acertou empréstimo de 19,2 milhões de dólares com o Eximbank. A partir de 1941, com a 2ª Guerra em curso, o Brasil passa a exportar mais (carne e algodão), ocupando mercados antes dominados pelos países em conflito, o que alivia o balanço de pagamentos. Vigia também nesse momento um acordo com os EUA que sustentou o preço do café. Por outro lado, a guerra prejudicou o comércio internacional.

O desenvolvimento industrial recebeu auxílio da política econômica, a qual se destaca por medidas expansionistas, destinadas ao crescimento econômico. A oferta monetária elevou-se consideravelmente, não apenas aumentando a base monetária, mas, também, fortalecendo o sistema financeiro, como se nota na redução da razão Encaixes/Depósitos à vista, fazendo crescer a oferta de meios de pagamento (283% em termos reais) e na ampliação do multiplicador bancário em 39% (MATTOS;

ALVARENGA JUNIOR, 2021, p. 81-83). Esse processo amparou o mercado de crédito interno, condição vital para o exercício de uma política monetária mais autônoma em relação ao ingresso de divisas, prática de enfrentamento à crise externa. O expansionismo apresentou ritmo efetivo superior às previsões orçamentárias, majoritariamente (97,6%) devido à elevação da execução orçamentária (despesas), em que se destaca o gasto governamental crescente na área de formação de capital (MATTOS; ALVARENGA JUNIOR, 2021, p. 85).

A difusão das relações sociais urbanas encontrou a industrialização no estabelecimento de um contingente assalariado, constituindo o capital industrial, tendência presente à época. À medida que se consolida o trabalho assalariado urbano, sua demanda cresce, pressionando a produção agrícola e, por conseguinte, inflacionando a reprodução da força de trabalho. Nessas circunstâncias, a acumulação capitalista que ocorria se apoiava, segundo Tavares (1998), na pequena competitividade no setor industrial, que permite repassar o aumento de custo aos preços. Dessa feita, o processo industrializador desenrola-se com uma tendência desfavorável ao salário, ainda que, nesse momento, instituíam-se as leis trabalhistas que regulamentaram o mercado de trabalho, especialmente o salário mínimo, fator de estímulo à renda urbana que movimentava a acumulação.

Nos anos 1940, a industrialização brasileira avançava com a entrada no setor de bens de capital, ou seja, dando sequência ao processo de substituição de importações, e já apresentava no desfavorecimento do salário uma tendência autolimitante, haja vista que o decréscimo real do salário retraina a demanda urbana; desse modo, a própria expansão da acumulação ficaria emperrada, sobretudo ao se considerar que à medida que se produz internamente bens mais sofisticados, ou capital-intensivos, maior a demanda necessária para a realização do capital, como explicam Tavares (1998) e Fonseca (2003).

A gestão Dutra começou aproveitando-se da crítica ortodoxa à situação econômica, especialmente o problema da inflação e tentou reviver o aperto monetário, o que rapidamente pressionou o câmbio e arrefeceu o crescimento; no entanto, a dinâmica de substituição de importações permaneceu, sendo auxiliada pela reforma cambial de 1947 que reinstituíu as licenças de importação. O governo Dutra preconizou a

ortodoxia, embora se registraram gastos de natureza social, os quais, no entanto, devem-se, em boa medida, à democratização e ao aumento consequente da participação política de setores civis. Apesar disso, permaneceu a perda salarial em relação à produtividade do trabalho. Esperava-se a chegada de elevado volume de capital externo com a aplicação de uma política econômica ortodoxa, internamente, e com a aproximação aos Estados Unidos, externamente, em parte reflexo das missões entre Brasil e EUA, que acabavam por recomendar a adequação ao capital externo e à interlocução com os organismos financeiros recém-instituídos em Bretton Woods.

O segundo governo de Vargas marcou-se pelo endosso à industrialização nacional, na continuidade da intervenção estatal na indústria de máquinas e na exploração de matéria prima, mas já sob a tensão política a respeito do papel do capital estrangeiro. Em 1952, criou-se o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE), inspirado nos novos organismos internacionais. O BNDE iria gerir fundos captados no exterior e recursos advindos da Receita Federal e de depósitos e da receita previdenciária; na linha da Lei 1518 de 1951, que autorizou o poder executivo a captar e avalizar empréstimos externos.

Os trabalhos da Comissão Mista Brasil-EUA, a última missão, e do BNDE renderam 41 projetos de investimentos advindos do Plano de Reparcelamento. Esses projetos estavam destinados à desconcentração industrial e ao fortalecimento de infraestrutura (transportes ferroviários, eletricidade etc) a serem financiados em conjunto, em parte por moeda nacional, em parte por capital externo. Em relação ao debate relativo ao capital externo, "ênfatisa-se, a partir da análise do marco institucional arquitetado pelo segundo governo Vargas, que sua estratégia de desenvolvimento, apesar de valer-se da presença de capitais internacionais, buscava minimizar sua influência nos centros de decisão" (AREND, 2009, p.117).

Com o surgimento do contexto da Guerra Fria e bipolaridade, a aproximação com os EUA ocorrida na 2ª GM direciona-se à esfera militar, na esteira do Tiar, de 1947, enquanto que desde 1949 já era clara a indisposição estadunidense para financiamentos, como denota o Ponto IV do discurso de posse de Truman. Em 1952, institui-se no Brasil a limitação das remessas de lucros. Observa-se ainda a constituição de uma burocracia para planejamento e desenvolvimento econômico, como

exemplificam os casos da criação do Fundo Federal e Plano Nacional de Eletrificação, em 1954, e da Petrobrás em 1953.

A segunda gestão de Vargas cristalizou a opção pelo nacionalismo edificado na ideia de autonomia decisória relativa aos rumos do país, aplicando tal matiz ao desenvolvimento econômico. Defendia-se a expansão da indústria nacional em direção à indústria pesada, englobando o aprimoramento técnico decorrente, para a qual se ofereciam incentivos, ao passo que se buscava o capital externo como meio de financiamento da estratégia decidida pela política de desenvolvimento, como elucida Arend (2009). Assim, explica-se a preferência por empréstimos em moeda, em desfavor do investimento externo privado direto, haja vista que este carrega administração própria que não necessariamente corrobora a estratégia de industrialização. Ainda com base em Arend (2009), pondera-se que as instituições financeiras internacionais, à luz da hegemonia estadunidense, adequavam seus programas de empréstimos a práticas diplomáticas de cunho financeiro exercidas pelos Estados Unidos, marcadas pelas exigências ortodoxas nos aspectos monetário e comercial, em favor da liberdade de fluxos de capital. Até o final do 2º governo de Vargas, dominava tal estratégia ambivalente, ou seja a que intencionava o apoio do capital externo, mas desejava manter a liderança nacional.

### 2.3 O PLANO DE METAS DE JK

Com a presidência de Juscelino, a industrialização brasileira atravessa a fase mais complexa, que consiste na internalização geral da produção de bens de consumo sofisticados e bens de capital. Viviam-se, portanto, um período em que o processo de industrialização do Brasil avançava, mas, com mudanças estratégicas no tocante à importância do capital externo.

A industrialização organizada pelo Plano de Metas de JK fez-se pela atuação complementar entre o Estado e o capital internacional, permitindo a este a ocupação do setor de bens de consumo duráveis, de alto dinamismo. Criou-se o Conselho de Desenvolvimento destinado a estudar, por meio da elaboração de análises e estatísticas, setores críticos da economia brasileira, cuja superação residia nas metas definidas com base no relatório da Comissão Especial para a América Latina da ONU

(CEPAL)-BNDE, do qual se elaborou o Plano de Metas. Junto ao Conselho, atuavam os grupos executivos de ação específica. Explica-se que

a trajetória da economia brasileira, mormente a partir dos anos 1950, deve ser caracterizada como um processo de industrialização liderado pelo Estado, tanto do ponto de vista de políticas de incentivo, quanto de intervenção direta em setores produtivos, e de investimento público em infraestrutura. (BASTOS; COSTA, 2021, p. 189)

O plano estabeleceu metas de infraestrutura, com ênfase (71,3% dos recursos) no investimento público em energia e transporte, e metas para a indústria de base (22,3% dos recursos), essa com investimentos privados. No geral, a maior parte dos recursos veio do setor público, cabendo 39,7% à União, sendo que as inversões privadas contavam ainda com auxílio de subsídios (BASTOS; COSTA, 2021, p. 186). O setor automobilístico é símbolo dessa etapa, dado o grande encadeamento produtivo e a alta complexidade tecnológica. Como promotor da diversificação da manufatura internalizada; esse setor se apresentava como muito dinâmico para a economia, cuja expansão se fazia pela presença do capital externo no setor de bens duráveis, seguindo uma estratégia diferente da proposta na era Vargas. Com o Plano de Metas, elevou-se a produção de itens manufaturados como ferramentas, material metálico e equipamentos elétricos, enquanto registrou-se queda na importação de matérias primas e insumos. Além disso, a despeito da demanda maior, na pauta de exportação notou-se aumento da presença de produtos químicos. A queda no coeficiente de importações indica que estava em curso um processo de industrialização via substituição de importações alinhado ao modelo clássico de substituição de importações.

A incorporação do investimento externo foi facilitada pelo arcabouço institucional, que permitia contabilizar a internalização de bens de capital na conta de capitais e protegia a produção nacional pela política cambial adotada, que, com a reforma de 1957, aprimorou a discriminação das prioridades para a importação, colocando ênfase nos bens de capital, e promoveu a proteção da indústria doméstica (similar nacional). Arend (2009, p. 148) discorre que "a Instrução 113 suprimiu o critério de essencialidade, a Lei nº 3.244 concebeu o direito de reserva de mercado interno ao capital internacional ingressante". Instituiu-se também o câmbio de exportação que resultava na transferência de recursos do setor exportador para os

setores que se industrializavam, mecanismo gerador de desigualdades regionais, segundo Furtado (1982).

Como mostra Arend (2009), as firmas estrangeiras instalavam parques industriais no Brasil, enquanto o Estado realizava investimentos de infraestrutura aproveitáveis tanto no processo produtivo quanto, no caso de bens de consumo, no próprio uso da mercadoria. Por um lado, a industrialização avançava sobre os setores mais complexos, por outro a produção nacional colocava-se sob controle de firmas estrangeiras, elevando o passivo externo da economia brasileira. Na incursão do capital externo, nota-se crescimento da forma do investimento direto, reflexo da concorrência entre as multinacionais que se formavam com o restabelecimento do capital europeu, as quais buscavam oportunidades de valorização. No entanto, é necessário indicar que também já se registrava tendência de aumento da dívida externa por efeito tanto da contração de empréstimos para investimentos públicos quanto da crescente demanda por divisas para efetuar a transferência dos lucros advindos da realização do capital estrangeiro instalado. Nesse período, o contexto implicava deterioração dos termos de troca devido ao declínio do café.

Pela análise do balanço de pagamentos, observa-se o início da tendência de crescimento da dívida externa, ainda que a modalidade do passivo externo ocasionado pela industrialização tenha sido o investimento direto, haja vista que o histórico déficit nas transações correntes aumentou, em média, pressionado particularmente pelos serviços e rendas. Detalham Bastos; Costa (2021, p. 193) que "a oscilação se deu de forma mais acentuada nas rendas do que nos serviços, destacando o crescimento das despesas com juros, que mais do que triplicam". Nesse sentido, elucida o trecho:

Houve uma tendência declinante da importância do IDE sobre o total dos fluxos financeiros: em 1956, representavam cerca de 73% do total; em 1960, passou para menos de 30%. No período como um todo, a maior parcela desses créditos para o Brasil era de longo prazo e relacionados ao financiamento das importações por meio de créditos comerciais, ainda que se deva ressaltar que em 1960, crescem de importância os créditos de curto prazo, demonstrando fragilização das contas externas. A crescente dificuldade de financiamento externo é explicitada pela perda persistente de reservas, alcançando, em 1960, redução de cerca de 43% do seu valor inicial, em 1956. O saldo líquido dos empréstimos oficiais junto ao FMI, ingressos descontados as amortizações, somaram US\$ 122 milhões. (BASTOS; COSTA, 2021, p. 195)

O resultado representou aumento da vulnerabilidade externa, como argumentam Bastos; Costa (2021, p. 195): "ao final do PM, crescentes déficits em transações correntes e uma retração do IDE resultaram em ampliação do financiamento por créditos externos, naturalmente levando a ampliação da dívida externa em cerca de 30%", o que se confirma pelo seguinte trecho, indicador que:

outra forma de financiamento externo utilizada por Juscelino foi o aumento da dívida externa, o que fez com que a relação dívida/exportações atingisse patamares extremamente elevados a partir de meados dos anos 1950, crescendo significativamente na década seguinte, amplificando a restrição externa ao crescimento nos governos posteriores (AREND, 2009, p. 145).

Após o governo Juscelino, a estrutura produtiva brasileira apresentava maior complexidade e incluía os setores dinâmicos, como se descreve:

O *boom* de investimentos do período 1957/61 não se distribui por vários setores industriais já existentes, representando ampliações marginais na capacidade produtiva industrial, senão que representa, além de um salto tecnológico, um salto na capacidade produtiva existente [...] (TAVARES, 1998, p. 151).

Tal era a circunstância que Tavares (1976, p. 96) postulou a conclusão da substituição de importações: “a partir de 1958 podemos, portanto, considerar ultimado o processo de substituição das indústrias tradicionais como um todo”, do que decorreria um regime de acumulação determinado endogenamente, livre da restrição externa. Em 1961, a indústria de transformação havia crescido absoluta e relativamente, reduzindo o peso das indústrias tradicionais. Conforme Tavares (1976),

em 1949, apenas duas indústrias eram responsáveis, em conjunto, por mais de 50% do valor de produção total das indústrias de transformação: a de alimentos e a têxtil. [...] Já em 1958, a participação conjunta daquelas duas indústrias tinha baixado para 36% e em 1961 representava apenas 34% do valor global da produção. De modo geral, verificou-se um aumento considerável no peso relativo das indústrias mecânicas, metalúrgicas, de material elétrico, de material de transporte e química, que por esse motivo passaremos a designar de indústrias dinâmicas. O grupo como um todo aumentou a sua participação de 22% em 1949 para 38% em 1958 e 41% em 1961. [...] As indústrias de transformação de minerais não metálicos, papel, papelão e borracha [caracterizadas como “intermediárias”] também aumentaram a sua participação”.(p. 92).

Pela análise dos coeficientes de importação, Tavares (1976) pondera:

as indústrias que ainda apresentam dados relativamente elevados em 1961 são a Mecânica, a Metalúrgica, a Química, a de Borracha e a de Material de Transporte. Estas são, portanto, os únicos ramos industriais onde uma substituição efetiva de algum vulto poderia eventualmente ter lugar, nos

próximos anos, sendo que, assim mesmo, só para as três primeiras seria relevante em termos absolutos. (p. 97).

Dada a concentração de renda advinda do decréscimo do salário, quando comparado à produtividade do trabalho, tônica da industrialização brasileira, poder-se-ia engendrar dificuldade de realização do capital, tendo em vista a fragilidade da demanda urbana. No entanto, a internalização dos setores de alto dinamismo, com alta dotação de capital e demandantes da indústria de base, atendeu a procura por bens sofisticados advinda da classe média alta, cujo consumo ancorou-se na expansão creditícia dos governos militares, ocorridas na esteira das expansões cíclicas; embora se aponte a insuficiência de tal demanda no uso da capacidade produtiva instalada. Para Tavares (1998), tratava-se de um padrão de investimentos adiantado em relação à demanda, cujo crescimento era maior do que o crescimento da própria demanda. Furtado (1982) explica que no Brasil a incorporação do progresso técnico na produção capitalista se deu, principalmente, por meio da diversificação produtiva, capaz de oferecer produtos novos e sofisticados a pequeno extrato social. A partir do efeito inflacionário direcionava-se a poupança ao consumo desses bens, mediante o crédito; estimulando as firmas que os produzem a produzir no Brasil, aproveitando a oportunidade de valorização do capital.

#### 2.4 A EXPANSÃO INDUSTRIAL NOS GOVERNOS MILITARES DE 1964 A 1979, COM DESTAQUE AO PAEG E O II PND

O mandato de Goulart, defensor de um desenvolvimentismo nacionalista próximo ao de Vargas, foi encerrado pelo golpe civil-militar de 1964, que cristalizou a orientação favorável ao capital estrangeiro no modelo de desenvolvimento, colocando nos cargos de decisão da política econômica expoentes do pensamento liberal crítico ao Modelo de Substituição de Importações. No curto prazo, pretendia-se a redução da inflação e a readequação do papel internacional do Brasil, em favor da proposta de alinhamento aos EUA.

Implementou-se ampla reforma da regulação econômica nas esferas fiscal e monetária, iniciada pelo Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). Tratou-se de uma reorganização do sistema financeiro que instituiu variados mecanismos de captação de recursos e oferta de crédito, dos quais se destacaram a reestruturação do

incipiente mercado de dívida pública e os fundos de investimento no setor imobiliário. Com o fim da lei da usura e o início da correção monetária, por meio do lançamento das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, viabilizou-se o endividamento público como ferramenta importante da política econômica. Os títulos do governo substituíram a expansão da base monetária, o que se considerava necessário para o controle da inflação, e constituíram uma poupança administrada pelo Estado. Esses recursos foram carreados para fundos públicos vinculados ao setor da construção civil, sob a ideia de estimular a demanda da economia. Desdobrou-se também uma centralização do orçamento decorrente da reforma tributária.

A mobilização de valores e a regulação da liquidez entraram também no escopo da reforma bancária que criou o Banco Central (BC) para exercer a autoridade monetária. Os bancos públicos, valendo-se da nova capacidade orçamentária do governo, retomaram a atividade de promoção do consumo visando o crescimento do produto e do reforço do SFN. Menciona-se também a liberalização cambial, a partir do entendimento ortodoxo para corrigir distorções monetárias.

É necessário ressaltar que mesmo a atuação de bancos e fundos públicos estava condicionada, via repasse, ao ingresso de capitais externos, especialmente a partir da resolução 63, promulgada em 21 de agosto de 1967 pelo BC, que permitia aos bancos públicos endividarem-se no exterior. Além disso,

o aprofundamento da subordinação do crédito industrial aos circuitos financeiros internacionais e a ausência de planejamento quanto aos crescentes dispêndios com insumos externos no processo de expansão industrial pavimentaram a estrada para a crise que, manifesta já nas agruras da segunda metade dos anos de 1970, explodiria com toda a intensidade na década de 1980 (PATRÍCIO, D'OLIVEIRA, 2021, p. 258).

O combate à inflação foi pautado, de um lado, pela redução salarial decorrente do novo cálculo do salário mínimo e, de outro, pela indexação de preços ao reformulado mercado de dívida pública. A liquidez internacional também contribuiu nesse combate na medida em que deu margem à política cambial evitar choques. A instituição do Sistema Financeiro de Habitação reativou a demanda pelo financiamento da construção civil, a partir da extração de uma poupança advinda de impostos e contribuições.

Apesar dos novos instrumentos, o comando geral do investimento continuava alienado da economia brasileira, visto que os “blocos de capital endógenos, aspecto

crucial que esteve ausente na economia brasileira desde o Plano de Metas inseriu o capital externo em posição de protagonista no processo de industrialização.” (PATRÍCIO; D’OLIVEIRA, 2021, p. 260). Nessa época, aos recursos financeiros nacionais couberam a composição da oferta de crédito de curto prazo, ao consumidor e ao setor habitacional. O modelo econômico, apesar da montagem do mercado de capitais nacional, pressupôs estímulos iniciais estrangeiros. O crescimento econômico tornou-se o milagre, o que, por um lado, arrefeceu a situação política interna, com fortalecimento da classe média, e, por outro, deu continuidade à industrialização do país e ao processo de substituição de importações, que internalizava os setores de ponta.

O modelo que tomou substância, entretanto, não nacionalizava os capitais ingressantes, não os classificava por prioridade e induzia os capitais brasileiros a posições intermediárias na acumulação de capital, a qual não se realizava inteiramente no Brasil; pelo contrário, começava e terminava nos centros dinâmicos mundiais. Disso é forte evidência a trajetória do balanço de pagamentos caracterizado pelos déficits crescentes de rendas e serviços, oriundos da remessa ao exterior dos lucros das multinacionais e do serviço da dívida. Os governos militares, na esteira do PAEG, amplificaram tal tendência, marcando os referidos déficits em ascensão e o crescimento de empréstimos em moeda. Dada a dominação estrangeira da estrutura econômica, a dinâmica interna estava à mercê de movimentos externos. Nesse sentido, “tanto as decisões de investimento como o consequente aporte de recursos eram responsabilidade de corporações estrangeiras, este papel não poderia ser exercido por um mercado de capitais doméstico”. (PATRÍCIO, D’OLIVEIRA, 2021, p. 257).

O mandato de Costa e Silva retomou a política econômica heterodoxa, valendo-se de expansão fiscal, agora ancorada na nova dívida pública e do tabelamento de preços e juros para reduzir distorções inflacionárias, o que serviu de propulsão ao crescimento. Seu governo lança o Programa Estratégico de Desenvolvimento para a infraestrutura financiado por fundos e bancos de desenvolvimento. Essa intenção foi continuada por Médici, com o I Plano Nacional de Desenvolvimento, focado em áreas estratégicas, como indústria, tecnologia e incentivo a exportações agrícolas. Nesse período, o crescimento econômico mantém-se alto, puxado pelo consumo, financiado pelos mecanismos de poupança, e pelos investimentos implementados pelas firmas

multinacionais. O uso da capacidade produtiva aproximou-se do limite e, dado o perfil de demanda estimulada, pressionaram-se os setores de bens de capital e de insumos; situação que se agravou com o choque do petróleo em 1973, causando uma inflação de matérias primas.

Nessa conjuntura, o governo brasileiro inicia o II PND com o objetivo de promover a produção nacional de insumos, bens de capital e energia, completando a substituição de importações. Dessa vez, havia certa seletividade em prol do capital nacional e da empresa pública, haja vista que a intenção era introduzir empresas nacionais nos setores. Suzigan (1988, p. 8) mostra que:

através do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND, 1975-1979), o Estado articulou uma nova fase de investimentos públicos e privados nas indústrias de insumos básicos (siderurgia e metalurgia dos não-ferrosos, química e petroquímica, fertilizantes, cimento, celulose e papel) e bens de capital (material de transporte, e máquinas e equipamentos mecânicos, elétricos e de comunicações), além de investimentos públicos em infra-estrutura (energia, transportes e comunicações). O objetivo foi completar a estrutura industrial brasileira e criar capacidade de exportação de alguns insumos básicos.

Para Castro (1985), a execução do II PND é uma tentativa deliberada de superação do subdesenvolvimento, dando forma a uma resposta não convencional à crise da época. Além disso, a sustentação dos investimentos preservaria as inversões realizadas durante o milagre. Castro (1985) mostra ainda que a participação do governo era vista como necessária em decorrência da dificuldade do setor privado de realizar investimentos longos e intensivos no seu capital. Lessa (1988) coloca que havia na política econômica a intenção de apoiar o capital privado nesses investimentos.

Lessa (1988) expõe que o II PND efetuou um conjunto de investimentos para estabelecer polos industriais e, priorizando a política de energia, elevar a capacidade e a complexidade da matriz energética. A indústria de extração e a de transformação cumpriram o aumento da oferta nacional de insumos e a descentralização da produção, haja vista que a obtenção de matérias-primas se fez de acordo com o potencial de cada território. Destaca-se o investimento na prospecção de petróleo e o programa de incentivo ao álcool, alternativas às restrições do mercado de petróleo internacional, na visão do governo. Serra (1998) apresenta que o plano previa a substituição de

importações no ramo de bens de capital, a ser financiada pelo redirecionamento da oferta pública de crédito, em detrimento do subsídio a bens duráveis.

Mantega (1997, p. 35) explica que "os segmentos econômicos eleitos pelo II PND foram alvo de um conjunto de privilégios que compreenderam desde tarifas alfandegárias mais elevadas para a importação de produtos concorrentes do exterior, até linhas especiais de financiamento do BNDE". No contexto do choque do petróleo, priorizou-se a "produção de petróleo, energia elétrica e certos segmentos de insumos básicos, como a siderurgia de aços planos e várias matérias-primas para a petroquímica" (MANTEGA, 1997, p. 35). Tavares; Lessa (1984, p. 6 *apud* SUZIGAN, 1988, p. 9) endossam que o II PND representou "um esforço de acumulação de capital e uma diversificação de estrutura industrial na direção da indústria pesada sem precedentes na história da industrialização brasileira" (MANTEGA, 1997, p. 38).

Lessa (1988), por outro lado, discorda da funcionalidade econômica do lançamento II PND e atribui-lhe viés político pela concessão a interesses particulares de parte da indústria e de frações da administração pública. O autor desvincula o II PND de uma estratégia de desenvolvimento bem fundamentada e argumenta que a intenção seria melhorar artificial e momentaneamente o desempenho da economia, tendo em vista o descontentamento social com o governo militar. Além disso, a definição dos setores abrangidos teria levado em conta interesses restritos e particulares associados. Entende o autor que o Plano teria deixado de atuar por volta de 1976, sem obter sucesso na concretização das propostas. Mas, segundo Mantega (1997, p. 38), "esse plano alterou substancialmente as relações do país com o exterior", Pois o II PND gerou uma estrutura industrial muito mais integrada e dotada de uma dinâmica intersetorial complementar, que reduziu a dependência da economia brasileira dos centros capitalistas".

Em suma, o empreendimento do II PND, embora de tônica nacionalista, não resolveu o problema do passivo externo brasileiro, vez que a estrutura produtiva continuava composta por firmas estrangeiras, cujas decisões microeconômicas não estavam afixadas ao projeto macroeconômico.

### 3 A INDUSTRIALIZAÇÃO INCOMPLETA E A DECADÊNCIA DO MSI

#### 3.1 O NOVO CENÁRIO INTERNACIONAL E SEUS IMPACTOS SOBRE O II PND

O crescimento econômico do milagre, acompanhado de afluxo de investimentos externos, originou-se na "expansão do capital internacional (produtivo e financeiro)", movimento resultado da "concorrência oligopólica internacional" (AREND, 2009, p. 192). Verifica-se, então, que na década de 1960, a economia internacional encontrava-se aquecida, no auge do paradigma "fordista-keynesiano" (HARVEY, 1998), cujos centros propulsores residiam nos EUA, na Europa e no Japão.

O impulso econômico externo foi canalizado ao Brasil pela demanda por recursos, especialmente pelas firmas estrangeiras, o qual se processou sob um marco regulatório favorável ao ingresso do capital externo. Haja vista que os setores dinâmicos da economia brasileira eram compostos por essas firmas, o investimento privado respondia às suas decisões microeconômicas, as quais, em última medida, repercutiam a dinâmica cíclica da acumulação nos países desenvolvidos, que, nessa etapa, encontravam-se em expansão.

No âmbito internacional, decorriam acirramentos geopolíticos como as guerras do Vietnã e do Yom-Kippur e instabilidade econômica, em relação à qual se registram a inflação e o baixo crescimento. A elevação abrupta do preço do petróleo após 1973 pressionou fortemente o balanço de pagamentos brasileiro, compondo déficit comercial; o que evidenciou ao governo o risco da necessidade de importação de matéria-prima.

Na década de 1970, conforme Arend (2009), processava-se, nos países centrais, a emergência de um novo paradigma tecnológico baseado na eletrônica e na informática, ao qual se dedicavam os investimentos; portanto, tratava-se de uma etapa de "irrupção" (AREND, 2009, p. 223) e não de expansão, o que parcialmente explica a retração relativa do fluxo de investimentos externos diretos.

Nas finanças, diferentemente, dispunha-se de liquidez decorrente da baixa taxa de juros estadunidense, conforme Ferreira (2021, p. 318), reforçada pela operação do mercado de "eurodólares" e, após a primeira crise do petróleo (1973), pela circulação

dos "petrodólares". Novamente, nessa década, com as facilidades regulatórias e o II PND, o estímulo intencional da política econômica recolheu recursos externos. No curso da década, o passivo externo brasileiro gradualmente comportou mais capital financeiro que, à medida que diminuía as inversões privadas, destinava-se ao financiamento dos investimentos públicos, crescentes em virtude do plano.

O II PND destinou-se a internalizar a obtenção de matéria-prima e a produção de insumos e bens de capital, completando o processo de industrialização pelo modelo de substituição de importações. O projeto garantiria a continuidade do conjunto de investimentos realizados nos anos anteriores, sob o milagre, e, com isso, a manutenção do crescimento. O governo, ao lançar o plano num contexto de crise teria preferido acelerar o aprimoramento industrial a ajustar a economia pela contração, numa circunstância em que o investimento privado decaía.

Constata-se que o desenvolvimento econômico não se alcançou na década de 1970, persistindo constrangimentos externos à acumulação industrial e, por conseguinte, ao crescimento; a substituição de importações não havia sido finalizada e caberia a uma nova rodada de política industrial a tentativa de encerrá-la.

### 3.2 OS IMPACTOS DAS MUDANÇAS NOS MECANISMOS DE FINANCIAMENTO SOBRE O MSI

A partir do diagnóstico da inconclusão do processo de substituição de importações, no II PND optou-se por uma política industrializadora ancorada nos investimentos públicos focados em áreas consideradas essenciais, retomando-se uma orientação nacionalista. Dessa forma, não mais se tratava de um processo de substituição típico, ocasionado pela reverberação econômica de um choque externo, mas, sim, da execução planejada de medidas que promovessem a constituição de capital industrial nacional, frequentemente público, naqueles setores (CASTRO, 1985). Procedia-se no sentido de estimular a acumulação e o desenvolvimento tecnológico e de atualizar a capacidade produtiva, de modo a aumentar a robustez econômica, frente à instabilidade econômica internacional, no contexto da 1ª crise do petróleo e flutuação cambial. Clarifica-se que as diretrizes da estratégia almejavam a superação do subdesenvolvimento, manifestado na sujeição de cadeias produtivas à importação de

insumos básicos, do que se derivou a escolha de setores a serem internalizados. Implementou-se o Plano via ampla atuação governamental, desde financiamentos e subsídios tarifários até a entrada de empresas estatais em etapas produtivas.

Apesar dessa intenção, o recurso do financiamento externo continuou a ser usado e estimulado pela política econômica e baseava o financiamento do setor público. Arend (2009, p. 158) mostra que o entendimento existente preconizava efetivar as metas do Plano para se proteger da instabilidade comercial e financeira que se desdobrava.

Para Arend (2009, p. 161-162), a concepção do II PND detinha um viés moderadamente nacionalista, à semelhança da visão de Vargas a respeito do desenvolvimento. Comparando os dois projetos políticos, Arend (2009, p. 161-162) mostra que o II PND obteve financiamento externo com mais facilidade por consequência não apenas do distinto momento geopolítico, mas, também, da origem do capital requisitado. Na época de Vargas buscou-se crédito em governos estrangeiros e organismos multilaterais, numa prática diferente da atuação da época de Geisel, durante a qual havia uma política captadora do expansivo capital financeiro privado internacional. Arend (2009) e Nonnenberg (2003) mostram que durante a década de 1970, também se procurou o investimento direto externo, particularmente empresas multinacionais, mas, dessa vez, sob critérios referentes à natureza de cada atividade empresarial. Nesse momento,

o governo vai direcionar, de forma mais explícita os investimentos do setor privado, seja pela demanda originada nas estatais, principalmente por bens de capital, seja por meio de incentivos diretamente concedidos a alguns setores industriais. É, portanto, um processo de estímulo mais seletivo, articulando mais intimamente os investimentos públicos e privados (NONNENBERG, 2003, p. 4).

A atração de empresas multinacionais priorizava setores de alta tecnologia, pois pretendia obter transferências tecnológicas. Formou-se um modelo administrativo de *joint ventures* abarcando empresas estatais, nacionais e estrangeiras. Entretanto, como podera Nonnenberg (2003, p. 10), a despeito da intenção governamental de fortalecer empresas nacionais, para equilibrar o mercado havia uma miríade de dispositivos jurídicos de atração de investimentos estrangeiros dispersos nas esferas governamentais, que obstaculizavam o andamento da política industrial e outorgavam benefícios às empresas estrangeiras.

Os atos governamentais compreenderam a criação de empresas estatais produtivas e incentivos financeiros ao investimento privado, fazendo amplo uso de empréstimos externos. Apesar das tensões internacionais, encontrava-se disponibilidade monetária e aproveitava-se do diferencial de juros desfavorável ao endividamento interno. As reformas financeiras direcionaram o mercado de capitais nacional à subvenção ao consumo, à correção monetária e a contratos de curto prazo para empresas e bancos com o fim de aliviar o sistema financeiro. Com isso, o governo encarava o investimento de longo prazo como um atribuição do crédito externo.

O crescimento da economia brasileira entre 1967 e 1973 resultou do forte consumo derivado do acréscimo de poupança interna e tornou-se viável pela utilização da capacidade ociosa. Nessa circunstância favorável, o investimento privado crescia e amparava-se no crédito externo oriundo da boa liquidez no mercado de eurodólares. A atratividade do financiamento externo, do ponto de vista microeconômico, dava-se pelo marco regulatório estimulante a tal recurso, de um lado, e de outro, pela dificuldade de se contratar financiamentos longos no SFN. Após 1973, a economia brasileira aproxima-se do pleno uso da capacidade industrial e apresenta gargalos, dos quais se destaca a demanda por insumos importados, em especial o petróleo, cujo custo multiplicou-se com a crise de 1973. A partir desse ano, o perfil do passivo externo transforma-se pelo aumento progressivo da dívida externa pública derivada dos investimentos do II PND. Paralelamente o investimento privado retraía-se tendo em vista a instabilidade econômica internacional. Ademais, à medida que se revertia o cenário internacional, piorava gradualmente o perfil do passivo, o qual passou a se comprometer mais com a pressão das rendas e com serviço da dívida externa.

Com a recessão mundial de 1974, deteriora-se o balanço de pagamentos, exigindo uso da poupança externa para manter o crescimento econômico. Souza (1985) explica que a partir de 1974, os impactos do choque do petróleo resultaram num quadro de deterioração dos termos de troca, redução da demanda por exportações brasileiras e inflação de *commodities*. Desse modo, contraiu-se a capacidade de importação abruptamente, tornando necessário o financiamento externo para a continuação do crescimento e para a realização das metas do II PND. Até 1979, requereu-se o uso

complementar da poupança externa para o seguimento da proposta de ajustamento econômico com crescimento, direcionando o investimento para as metas do plano.

No quadro recessivo pós-milagre, inicia-se uma tendência de enfraquecimento do investimento interno decorrente da fragilização fiscal do governo e de processos especulativos no sistema financeiro; cuja dinâmica é alimentada pelo endividamento externo. Tavares (1998) explica a ocorrência de uma crise de crédito resultante do acoplamento do capital externo ao capital financeiro interno, por meio de mecanismos especulativos. Esses surgem a partir da política econômica de resposta à crise externa e ao esgotamento do ciclo interno, a qual elevou os juros contra a inflação e intensificou o apoio a atividades exportadoras visando a obtenção de divisas. A perda de valor da moeda pressiona a demanda por ativos financeiros, lastreados nos títulos públicos, obrigando ajuste de rentabilidade por parte da política monetária. Enquanto, de um lado, o governo precisa repor os meios de pagamento, de outro, dada a contração monetária, necessita enxugar o acréscimo de liquidez. Portanto, parte do investimento tende a ser levada para a especulação financeira. Além disso, o crédito encarece, o que retrai a economia e eleva o endividamento.

A captação de empréstimos estrangeiros acabava por ser estimulada pelo diferencial de juros oriundo da elevação das taxas internas, segundo Tavares (1998) e Ferreira (2021). Constituiu-se reforço dos processos especulativos, seja pela reaplicação financeira seja pela esterilização do alargamento da base monetária ocasionado pela entrada de divisas. Tavares (1998) demonstra a socialização dos custos decorrentes da manutenção do alto juro, operada pelo endividamento público ascendente, e da consequente estatização da dívida externa, causadas pela própria gestão monetária e pelas garantias governamentais aos empréstimos em moeda estrangeira, que foram bem explicitadas por Cruz (1995).

O Estado, por meio das estatais e dos bancos públicos tornou-se o principal captador de recursos externos a serem divididos entre os projetos estatais e a subvenção ao capital privado. Cruz (1995, p. 127) interpreta que esse modal de captação "conferiu vários graus de liberdade à ação estatal numa conjuntura de acirramento da disputa por recursos públicos", o que permitiu a condução dos recursos aos objetivos definidos no plano. Alavancados no dinheiro externo, os bancos públicos facilitaram a obtenção de

financiamento para diminuir a resistência do capital privado. As empresas estatais reduziram a cobrança de tarifas como forma de incentivo. O autor explica, então, que a dívida externa gradualmente tornou-se estatal.

Tavares (1998, p. 163) mostra que, a partir de meados da década de 1970, o ritmo do investimento público começa a perder força, haja vista a contração do investimento privado. Com o lançamento do II PND num contexto de reversão e recrudescimento inflacionário, a política econômica perdeu uniformidade. Aponta Tavares (1998, p. 179) o "fracasso da política monetária", cuja dessintonia relativa à política econômica e à política industrial explica-se no seguinte: "Este modo 'específico' de operação do sistema monetário-financeiro acabou por se traduzir num mecanismo absolutamente distorcido, que premia a especulação, recorta arbitrariamente o crédito corrente e penaliza o investimento produtivo, já por si deprimido" (TAVARES, 1998, p. 179-180).

Bresser-Pereira (1987) defende que a partir de 1975 a capacidade de investimento do Estado se deteriora com ataques de natureza política e, após o choque de juros de 1979, com a interrupção do ingresso de recursos externos. Cruz (1995) explica que o perfil de atuação governamental na promoção de investimentos drenou o orçamento público. O extenso uso das estatais para subsidiar tarifas ou arrefecer a subida de preços tornou-as fontes constantes de déficit, sem que houvesse algum mecanismo de autofinanciamento. Como tais empresas não atuavam no comércio exterior, não conseguiam internalizar quantidades suficientes de divisas. Aponta-se que a subvenção a atividades exportadoras englobou setores privados, do que resulta outro canal de déficit público. Depois da enorme contração financeira internacional, o governo brasileiro ofereceu a empresas proteção cambial pelo dispositivo dos Depósitos Registrados em Moeda Estrangeira, na esteira do processo de estatização da dívida externa e, por conseguinte, da redução da capacidade de investimento, decorrente da pressão orçamentária.

A partir de 1977, a recuperação da liquidez externa foi aproveitada pelo governo para a contratação de novos empréstimos. Cruz (1998, p. 106) aponta a ampliação do componente financeiro da dívida externa, formado pelo serviço da própria dívida. Cruz (1998, p. 106) demonstra, em relação ao processo em curso, "um aparente paradoxo: o

endividamento externo, justificado como elemento de superação de "constrangimentos externos" e, portanto, como potenciador do crescimento econômico, revela-se o seu contrário, [...], um elemento fortemente agudizador de dificuldades externas". A valorização do capital financeiro estaria seguindo um curso especulativo, drenando parte da poupança interna e externa, na medida em que o capital externo também passa a alimentar o ciclo especulativo. A autora ainda critica a defesa estatal do modelo agroexportador porque enxerga nela nova forma da especulação socialmente financiada, haja vista que o governo subsidiava atividades agroexportadoras, o que criava oportunidades de valorização do capital a partir da especulação sobre a terra e sobre *commodities*.

### 3.3 A CRISE ECONÔMICA BRASILEIRA A PARTIR DE MEADOS DA DÉCADA DE 1970

Após o crescimento vigoroso entre 1967 e 1973, reverteu-se o ciclo econômico. Arend (2009) e Mantega (1997) explicam que a indústria operava à plena capacidade e registrava-se escassez de matérias-primas e incapacidade de oferta, sinais do esgotamento do ciclo do milagre. Tal situação deteriorou-se com a crise externa que estrangulou o financiamento e elevou preços de materiais sensíveis, impactando frontalmente a indústria automobilística, crucial para a pujança do crescimento anterior. Em paralelo, a inflação retornou e o endividamento do consumidor encontrava-se elevado.

Reichstul e Coutinho (1998) argumentam que o investimento público atenuou a retração econômica, servindo para sustentar o investimento total. Esses autores mostram que a formação bruta de capital fixo, em 1976, mesmo com o II PND, decaiu. A partir de tal ano, o investimento privado apresentou trajetória de queda e inflação retornou a crescer, ensejando alterações de política econômica de cunho contracionista. Para os autores, o setor produtivo estatal foi o principal componente da formação de capital pública.

Tavares e Belluzzo (1998) apontam o desequilíbrio na composição industrial, motivo do comportamento cíclico da economia brasileira. Observam que após o auge do

milagre, o setor detentor da maior participação no produto industrial, o de bens não-duráveis, retraiu-se por efeito da diminuição esperada da demanda, reflexo da perda de poder do salário para a inflação, agravando a inclinação desfavorável ao salário corrente desde o golpe de 1964. Sinalizam, então, que o investimento público no setor de bens de capital não consegue por si sustentar a demanda efetiva, beneficiando apenas setores da indústria pesada e do capital internacional.

Os desequilíbrios estruturais são explicados também por Serra (1998). A disposição intersetorial da indústria compunha uma dinâmica descompassada na qual o setor de bens de produção achava-se tímido. Na expansão do milagre, ocorrida sob contexto externo favorável, desdobrou-se

acelerado crescimento das importações de bens intermediários e de capital em proporção muito superior à produção industrial. No caso dos bens intermediários houve, com efeito, uma expansão das importações de produtos já fabricados no país ou pelo menos passíveis de "fácil" substituição. Assim, durante o auge do ciclo (1970/73), enquanto a produção de bens de consumo duráveis praticamente dobrou (97%), a produção de bens intermediários aumentou em menos da metade (45%) (SERRA, 1998, p. 107).

Tais processos, portanto, reforçaram a modéstia do setor de bens de produção, haja vista que não houve substituição da importação desses bens nem das importações dos bens cuja própria produção requisitaria estímulo à fabricação nacional dos bens de capital.

Outro processo desequilibrado deu-se na transformação do setor agrícola favorável a atividades com potencial exportador, porque, em função disso, "a produção de 'exportáveis' substituiu a produção de alimentos para o consumo doméstico" (SERRA, 1998, p. 109). Esse quadro é explicado por Serra (1998, p. 109-110) ao se demonstrar que os cultivos de exportação receberam efeitos da industrialização nos seus meios de produção, os quais elevaram a produtividade, bem como auferiram subsídios governamentais. Contrariamente, a produção ao mercado interno não conseguiu aumento significativo de produtividade e, ainda, sofreu com aumento do preço da terra. O autor sinaliza que essa configuração contribuiu com a alta da inflação na década de 1970.

O agravamento inflacionário deve-se também ao repasse da inflação mundial. Com isso, Serra (1998, p. 113), confirmado por Tavares e Belluzzo (1998), explica que

o choque do petróleo incidiu sobre uma situação de preços que já apresentava inclinação altista, amplificando-a. Internamente, a indexação contribuiu para a durabilidade da inflação. Além disso, Serra (1998, p. 125) ainda pontua que "a tentativa de conter as importações mediante o aumento de seus preços relativos (criação dos depósitos prévios no segundo semestre de 1975) foi um dos fatores que impulsionou a inflação, circunstância que, por sua vez, gerou reações contencionistas".

A conjuntura recessiva, de acordo com Serra (1998) e Tavares e Belluzzo (1998) tem origem na depressão da demanda de bens não-duráveis, tendência agudizada pela inflação. A resposta implementada pela política econômica contribuiu para a piora, visto que se valeu de contração monetária que, ao encarecer o crédito, desestimula o consumo e, ainda, enseja repasses aos preços das firmas que necessitem contrair novas dívidas, o que, no geral, debilita a demanda. A essa circunstância, conjuga-se o mecanismo de especulação financeira, aliado aos elevados lucros dos setores que desfrutam de privilégios de restrição de concorrência, já que não projetam elevação dos investimentos à proporção equivalente (TAVARES; BELLUZZO, 1998, p. 156). Os autores explicam que essa dilatação do capital financeiro tem efeito inflacionário "porque, ao estimar a rentabilidade de qualquer aplicação financeira, os agentes calculam uma taxa de inflação futura, em geral superior à inflação corrente" (TAVARES; BELLUZZO, 1998, p. 157).

Averigua-se, então, que a propulsão do crescimento econômico restou ao setor público, tendo-se em vista tanto a baixa do ritmo do setor de bens não-duráveis quanto o pequeno peso do setor de bens de produção. Os setores de bens duráveis, "que comandam a recuperação do crescimento industrial" (TAVARES; BELLUZZO, 1998, p. 142) e "permitem a aceleração da taxa de acumulação no auge" (TAVARES; BELLUZZO, 1998, p. 142). Menciona-se a presença de capitais estrangeiros, oriundos dos centros dinâmicos mundiais, nas suas atividades dinâmicas. Sobre isso, recorre-se a Arend (2009, p. 192) para se demonstrar que a partir da década de 1970, "as economias desenvolvidas estavam em forte processo de reversão de crise", no qual se processava "uma acelerada reestruturação industrial nos principais países desenvolvidos, baseada em novas tecnologias e processos de trabalho, configurando a gestação de um novo paradigma tecnoeconômico" (ARENDA, 2009, p. 187).

Arend (2009, p. 182) endossa que capitais estrangeiros encontravam-se majoritariamente nas áreas de bens de capital e bens duráveis. No começo da década de 1970, terminado o auge do milagre, percebe-se o início do declínio da formação bruta de capital fixo, o qual, como argumenta Arend (2009, p. 184), vincula-se ao decaimento da relação "investimento estrangeiro direto/ formação bruta de capital fixo". Com isso, nota-se reversão do comportamento do investimento produtivo externo, o qual se posicionava em setores críticos, visto que empregavam alta tecnologia e proporcionavam grande encadeamento; por conseguinte, tratava-se de um revés em componentes relevantes do desempenho econômico.

Serra (1998, p. 122-127) elenca alguns fatores que se desdobraram na perda de ritmo da economia a partir da década de 1970. Expõe que durante o milagre, os vultosos investimentos comportaram alta na demanda por importações, o que, após a alta dos preços internacionais, redundou em déficit comercial. Além disso, dada a magnitude dos investimentos anteriores, tornava-se pouco racional continuar uma expansão em ritmo maior do que o da demanda. Ficou a cargo do setor público o suporte ao investimento e ao crescimento econômico.

Além da incapacidade do setor público de sustentar inteiramente o investimento total, como assinalaram Tavares; Belluzzo (1998), a discrepância entre as metas estratégicas do II PND e a política econômica multiforme, que, após 1976, passa a adotar medidas recessivas contra a inflação, contribuíram para a perda de vigor do investimento produtivo. Nesse momento, tomam forma dissidências nas elites econômicas e políticas, na esteira do fim da ditadura militar.

Cabe demonstrar que ao longo da década, a capacidade de investimento do Estado reduziu-se gradualmente a partir de uma série de constrangimentos, como expuseram Bresser-Pereira (1987), Cruz (1995) e Tavares (1998). A instabilidade política interna corroborou para a retração relativa de investimentos; Castro (1985) mostra que as prioridades do investimento público eram dissonantes da opinião de setores empresariais e Tavares e Belluzzo (1998) realçam que o escopo do II PND atendia a pequenos segmentos industriais, compondo, segundo os autores, uma crítica à estatização. O crescente auxílio a atividades exportadoras de natureza privada e a tentativa de estabilização dos preços via redução tarifária pelas estatais comprimiram o

orçamento, na medida em que, de acordo com Cruz (1995) não havia mecanismos de retorno desses recursos ao governo e às estatais. Expedientes que se agravaram com a contenção monetária, que, no argumento de Tavares (1998), inflou o endividamento público para não implicar emissão fiduciária e pressionou a inflação.

Sob essas circunstâncias, o Estado promoveu e estimulou a captação de investimentos externos financeiros, aproveitando o que Arend (2009, p. 186) caracteriza como "janela de liquidez", oriunda "da disposição do sistema financeiro internacional em estender empréstimos e aceitar financiar projetos sujeitos a uma vulnerabilidade maior". O autor explica que havia menor propensão do grande capital produtivo internacional à exportação dos modelos produtivos e "paradigmas tecnológicos" (ARENDA, 2009, p. 185), visto que se encontravam sob reorganização nos países centrais que o sediam. Disso advém a disponibilidade financeira, propelida pela reciclagem dos petrodólares. Ainda com base em Arend (2009), avalia-se que os investimentos públicos dessa época visavam equilibrar o potencial produtivo e tecnológico da economia brasileira ao verificado nas economias centrais, desenvolvendo os setores estratégicos, em especial a produção de insumos e de bens de capital.

A alta liquidez internacional refletia as transformações estruturais da economia mundial que compunham o declínio da ordem de Bretton Woods, na forma da desvalorização do dólar e da crescente mobilidade do capital financeiro.

### 3.4 REFLEXÕES FINAIS DO CAPÍTULO

O II PND representou uma tentativa de garantir autonomia à acumulação de capital interna no Brasil, a partir do ressurgimento do planejamento estatal. Requisitou-se o potencial geográfico do país pela descentralização dos investimentos, desde a extração de matérias-primas no território brasileiro até a criação de polos industriais. Pretendia-se nivelar o parque produtivo do Brasil ao das economias desenvolvidas

A empreitada destinava-se a cumprir a última etapa da substituição de importações, internalizando a produção de bens de capital e de insumos, segmentos que a implementação do Plano de Metas legou como gargalos. Intencionava-se também desenvolver capitais nacionais e as empresas estatais para balancear a produção

industrial e dispor de organizações capazes de se adequar às estratégias nacionais de desenvolvimento, condição necessária para o projeto de país potente e soberano que estava em voga.

A despeito dos incentivos jurídicos e políticos, o investimento externo produtivo arrefeceu seu ritmo de exportação, durante a década de 1970. Isso se explica pela dinâmica cíclica das economias desenvolvidas, que se encontravam em reorganização dos paradigmas de produção, apontando para o declínio do fordismo, em detrimento à expansão ocorrida nas décadas anteriores. A riqueza dos centros dinâmicos inflou os mercados financeiros, que passaram a exportar o capital privado na forma do dinheiro.

Nesse cenário, sucederam o enfraquecimento do ritmo das inversões produtivas de origem empresarial e a recolocação da empresa pública como viabilizadora dos avultados projetos, cujos financiamentos de longa duração não eram comportados pelo mercado de capitais nacional, cabendo ao Estado a mobilização e o emprego dos valores necessários. Além disso, verificava-se alta concentração de renda, fator depressor da demanda interna. Tinha-se, então, uma estrutura industrial marcada por firmas internacionais que produziam a pequena parcela da sociedade, de forma equiparável ao que se passava nas economias desenvolvidas, enquanto o Estado canalizava a poupança para o consumo. A partir da reversão nacional e externa, o governo, para além de sustentar a renda, projetou metas amplas de transformação estrutural, o que se tornou executável pela integração ao capital financeiro internacional.

O aparecimento de núcleos de alto dinamismo econômico na Europa e no Japão introduziu novos fluxos de riqueza no comércio internacional, a competir com a economia estadunidense. A nova configuração, conjuntamente às injunções geopolíticas no âmbito da guerra fria, constituiu o declínio do pacto de Bretton Woods, pondo termo à ordem econômica do pós-guerra.

## **4 A VULNERABILIDADE EXTERNA DA ECONOMIA BRASILEIRA E SEUS NEXOS COM A DECADÊNCIA DO MSI**

### **4.1 AS MUDANÇAS NA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA GLOBAL NA DÉCADA DE 1970 COM O FIM DOS ACORDOS DE BRETTON WOODS**

Na década de 1970, a ordem econômica estabelecida no pós-guerra, que organizou a economia mundial sob a liderança estadunidense, entrou em colapso. Verificou-se acirramento da competição político-econômica com o ressurgimento das economias europeias e japonesa, concomitantemente ao aparecimento de novos paradigmas de organização produtiva, de circulação de riqueza e de valorização do capital. Processaram-se alterações na economia política global marcadas pelo término do padrão monetário da equivalência dólar-ouro, desenvolvimento acelerado do setor financeiro, com o aparecimento de novas formas de capital financeiro e liquidez, bem como pela mudança na relação entre as finanças e a produção. Pontua-se, ainda, a recolocação das instituições financeiras internacionais.

Durante esse decênio, registrou-se um quadro de baixo crescimento econômico internacional e inflação crescente, no qual se reduzia a rentabilidade dos investimentos produtivos e pressionava-se o mercado de crédito, seja pela fuga da liquidez monetária, seja pela demanda de novos financiamentos. Também sofria a classe assalariada, quer pela perda do poder de compra, quer pelo repasse da compressão de lucros aos trabalhadores. Desse modo, degradava-se a regulação econômica que estabilizava o mercado de trabalho, pela proteção social, e que disciplinava as finanças, por meio de teto de juros e segmentação funcional (BRAGA, 1997). No plano macroeconômico, a economia estadunidense, hegemônica ao longo de todo o período, registrava sucessivos déficits públicos e comerciais, enfraquecendo a confiança na paridade do dólar relativa ao ouro. Os mercados financeiros da Europa e do Japão estavam fortalecidos e apresentavam nova integração aos processos produtivos.

Harvey (1998) argumenta que se trata da transição do regime de acumulação "fordista-keynesiano", marca do pós-guerra, para o regime de "acumulação flexível". Segundo o autor, a rigidez do fordismo torna-se insustentável. Explica que o novo

padrão altera a administração empresarial, as técnicas de gestão, o regime laboral, as qualidades dos produtos e, inclusive, hábitos de consumo. Foca-se no curto prazo nas métricas de eficiência e produtividade e privilegia-se a capacidade de transformação da organização produtiva intraempresarial para se adequar às inovações tecnológicas e aos novos cenários macroeconômicos. Nesse sentido, verificou-se o aparecimento de firmas especializadas em etapas produtivas, em contraste com as verticalizadas, com trabalhadores em menor número e sob contratos temporários.

No âmbito trabalhista, procedeu-se para privilegiar contratos de curto prazo que permitam sempre a redistribuição da composição de capital variável, de acordo com as necessidades circunstanciais. As novas organizações produtivas dificultavam a reunião de trabalhadores em sindicatos, enfraquecendo sua atuação coletiva; assim, os novos contratos eram negociados, também, em situação desfavorável à barganha dos assalariados.

Nesse novo regime de acumulação, segundo Harvey (1998, p. 148), "ocorreu uma aceleração do ritmo da inovação do produto, ao lado da exploração de nichos de mercado altamente especializados e de pequena escala", modificações relevantes porque "em condições recessivas e de aumento da competição, o impulso de explorar essas possibilidades tornou-se fundamental para a sobrevivência". Os processos de produção também se alteraram, tendo em vista a incorporação de tecnologias e a ênfase na obtenção de lucros a curto prazo. O autor considera que

o tempo de giro - que sempre é uma chave da lucratividade capitalista - foi reduzido de modo dramático pelo uso de novas tecnologias produtivas (automação, robôs) e de novas formas organizacionais (como o sistema de gerenciamento de estoques '*justi-in-time*', que corta dramaticamente a quantidade de material necessário para manter a produção fluindo (HARVEY, 1998, p. 148).

Embora tenham se desdobrado renovações na indústria, o setor de serviços ganhou magnitude, em especial o mercado financeiro e o tratamento de dados e informações. Desenvolvia-se processo de financeirização como "padrão sistêmico de riqueza" (BRAGA, 1997, p. 195), cujas características, segundo o comentário de Braga (1997, p. 197-198) sobre Tavares e Melin (1997), "advêm das transformações dos sistemas monetário-financeiros relacionadas às alterações na natureza do dinheiro, do crédito e do patrimônio; da gestão dos bancos centrais sobre a liquidez e as taxas de

juros", bem como "da circulação internacional ampliada dos capitais sob o regime de taxas de câmbio flexíveis; [...] da desregulamentação financeira". O autor argumenta que não se trata apenas da dilatação do capital financeiro, mas, também do aparecimento de novas formas e relações relativas às relações entre finanças e produção na valorização do capital.

As operações financeiras também entraram no âmbito da administração empresarial pelos setores de finanças; cujas funções incluem desde a mera gestão dos passivos, visando a mobilizar recursos com mais flexibilidade, até à realocação de parte do montante de inversões aos investimentos em ativos, objetivando extrair renda de movimentos especulativos, dos dividendos e do ganho de capital. Na decisão do investimento, a valorização do capital pela produção de mercadorias passa a ser contrastada pela valorização financeira, modificando a natureza do capital financeiro e sua relação com os investimentos produtivos.

Sob um contexto de inflação, concorrência interempresarial e desvalorização do dólar em relação a outras moedas, amplificou-se a procura por novas formas de liquidez e rentabilidade, ensejando uma proliferação de ativos financeiros e instrumentos de dívida, úteis tanto para a reserva de valor quanto para a mobilização rápida de recursos. Braga (1997, p. 204) explica que ocorria "a gestação do processo crucial de substituição da moeda pelos ativos geradores de juros que alterou as condições operacionais dos bancos, implantou a securitização, desatou a concorrência financeira, e problematizou o controle da liquidez pelo Banco Central - o Fed". Tinha-se um cenário de alteração nas instituições que balizam as atividades econômicas, especialmente nas funções da moeda, "sinalizando o fenômeno da chamada desintermediação bancária" (BRAGA, 1997, p. 204), no qual a emissão de títulos deixa de ser restrita aos bancos comerciais.

A retomada dos mercados financeiros na Europa e no Japão abarcou a internacionalização de organizações financeiras, as quais operavam transferências internacionais de ativos contornando as regulações nacionais. Somou-se o déficit comercial estadunidense que garantia a liquidez monetária às economias ascendentes. Nessas circunstâncias, inviabilizou-se a manutenção da paridade entre o dólar e o ouro, situação cristalizada em 1971 pelo fim da conversibilidade, decretado unilateralmente

pelo governo dos EUA, ficando o dólar, então, flutuante; e ao longo da década, tendente à desvalorização.

Com base em Serrano (2002) e Braga (1997), argumenta-se que operações especulativas proliferaram-se, a partir da transação de novos papéis derivados de outros títulos e dos mercados de futuro relativos a câmbio e *commodities*. Prossegue Serrano (2002, p. 250), baseado em Biasco (1979), ao apresentar que

na medida em que as taxas de juros americanas eram mantidas relativamente baixas para operar a desvalorização do dólar, desenvolveu-se uma enorme onda especulativa de *commodities* que, combinada com o acirramento dos conflitos distributivos e o questionamento da liderança americana, culminou nos choques do petróleo, levando a uma explosão inflacionária jamais vista em tempos de paz nos países centrais.

A transformação do padrão monetário refletiu em mudanças na distribuição de riqueza mundial e na busca por oportunidades de valorização do capital, desmontando a rigidez do câmbio fixo e abrindo espaço para a flexibilidade das novas formas de liquidez, requisitada pelo contexto de crise. Dificultou-se a atividade das políticas monetárias e alterou-se a regulação econômica, o que repercutiu politicamente nos debates sobre o papel do Estado e da proteção social. As baixas taxas de juros que tiveram vigência na década de 1970 asseguraram a manutenção da liquidez advinda dos petrodólares (Ferreira, 2021). A partir de 1979, o banco central dos EUA reverte a gestão monetária e eleva abruptamente a taxa, mantendo o dólar como reserva de valor e reassegurando sua proeminência. Essa reorientação arrefece e estabiliza a economia mundial, revertendo o processo inflacionário (SERRANO, 2002). Esse autor explica, então, que se inaugura o novo padrão monetário, chamado de "padrão dólar flexível".

No panorama da economia política global, emergiu nova faceta da hegemonia econômica estadunidense, na medida em que o dólar, livre da paridade fixa, pode ser ajustado conforme a necessidade da política monetária dos EUA, podendo se desvalorizar, caso se procure ganho de competitividade sem que se conteste sua vigência internacional. Além disso, o financiamento do déficit de pagamentos fica irrestrito, haja vista que a condição de reserva internacional de valor implica a reciclagem dos superávits estrangeiros pelo sistema financeiro estadunidense. Sintetiza Serrano (2002, p. 251): "A liberdade para fazer flutuar o dólar é assim uma das vantagens do padrão dólar flexível, que permite que os Estados Unidos não tenham que

perder competitividade real em nome da manutenção de sua preeminência financeira e monetária".

Na ordem econômica pós-Bretton Woods, destaca-se ampliação das operações financeiras, inclusive no investimento externo, contrastando com o período do pós-guerra, marcado pela expansão das multinacionais via investimentos produtivos em outros países. Gradativamente reduziram-se os controles dos fluxos financeiros, permitindo alta mobilidade. A nova regulação econômica também recolocou os organismos financeiros multilaterais, dos quais se destaca o Fundo Monetário Internacional, o qual deixa de desempenhar a mera correção de desequilíbrios nos balanços de pagamentos para atuar como disciplinador das políticas econômicas nacionais, almejando padronizar os marcos regulatórios de cunho econômico. Seu poder de barganha dá-se pela capacidade de atuar no financiamento da dívida externa dos países devedores líquidos.

Com base em Arend (2009), defende-se que a grande liquidez encontrada na década de 1960 e no início dos anos 1970 deveu-se ao esgotamento do fordismo, a partir da padronização desse paradigma tecnológico e produtivo, cuja difusão se fez pela internacionalização das multinacionais. O autor explica que, dada a compressão da lucratividade de um paradigma já padronizado, o capital financeiro opta por outros caminhos de valorização, inclinando-se ao risco, o que teria se verificado a partir da década de 1970, estimulando o endividamento de países pouco desenvolvidos, a exemplo da América Latina. A partir do surgimento de modelos produtivos e tecnologias, abre-se a rentabilidade nas atividades que incorporem na produção as inovações. Desse modo, eleva-se o custo de oportunidade dos empréstimos financeiros, aumentando, então, o critério nas suas avaliações de risco; como o visto a partir da década de 1980, quando as economias latino-americanas capturam-se na crise da dívida.

#### 4.2 A AMPLIAÇÃO DA VULNERABILIDADE ECONÔMICA BRASILEIRA NA DÉCADA DE 1980 REVELADA PELA CRISE DA DÍVIDA EXTERNA

A economia brasileira ingressou na década de 1980 já sob grave constrangimento advindo da deterioração do setor externo, cujo serviço da dívida ampliara-se subitamente a partir do choque de juros e do segundo choque do petróleo,

ambos em 1979. Ferreira (2021) mostra que mesmo com superávit comercial, o Brasil incorreu em déficit corrente, em consequência da magnitude do serviço da dívida.

Nessa década, a estrutura produtiva começava a apresentar nova tendência divergente em relação às economias centrais, conforme Arend (2009). Apesar do esforço do II PND, o desenvolvimento e a aplicação das tecnologias emergentes, como a microeletrônica e a informática, não se efetivaram, recolocando a defasagem econômica. Ademais, a própria indústria de transformação entrou em declínio, a partir de meados da década, quando os investimentos do II PND já haviam se materializado.

Serra (1998) confirma a degradação econômica a partir de 1979 com o refluxo externo e explica que a disponibilidade de financiamento dos bancos estrangeiros caía com a piora nas contas nacionais de modo a encarecer o novo crédito e condicioná-lo às diretrizes de gestão econômica. O autor, porém, elucida outras razões, de natureza endógena. Do lado da produção, nota-se a queda no setor agrícola; do lado da política econômica, continuava a inconsistência, haja vista que se "procurou combinar instrumentos claramente ortodoxos [...] com outros de natureza heterodoxa" (SERRA, 1998, p. 132). No final de 1980, optou-se pela intensificação do ajuste ortodoxo, cujo resultado não foi satisfatório, porque deprimiu a economia sem conter a inflação.

A exposição de Serra (1998) sobre o constrangimento à política econômica imposta pela reviravolta externa demonstra o impasse que se colocava. Argumenta o autor que o ganho imediato de competitividade via desvalorização cambial, necessário para cobrir a pressão das transações correntes, dificultava os novos ingressos de financiamento externo, tendo-se em vista a paridade descoberta de juros. A situação induzia elevação abrupta das taxas internas para cobrir o diferencial, de modo a ocasionar um efeito recessivo exagerado.

Coutinho e Belluzzo (1998) corroboram o insucesso da contenção econômica e apontam os efeitos agudizadores. A premência da renegociação da dívida coagiu a reação governamental de modo a condicioná-la às pressões dos credores, que reforçavam o sentido recessivo. A forte restrição ao crédito e a austeridade do setor público fizeram reverberar os custos do ajuste e, dada a retração geral, enfraqueceram mais ainda a própria política econômica.

A dificuldade externa se transformava em crise do setor público, como bem explica Cruz (1995), ao clarear o extenso uso de alavancagem financeira com recursos externos pelos organismos de governo. O dispositivo de garantias cambiais financiava os riscos da alavancagem privada e, portanto, também apertou o orçamento público. Além disso, segundo o autor, as atividades de alta capacidade de geração de divisas, como a agropecuária, recebiam subsídios, ou seja, facilitava-se a obtenção privada de dólares. Outro mecanismo da estatização da dívida externa foi a atuação governamental na renegociação das dívidas, que deixava sob o BC passivos e seus custos de rolagem. Argumenta Cruz (1995, p. 132):

Verifica-se, portanto, que a estatização da dívida externa constituiu um poderoso instrumento de socialização do ônus da crise, de comprometimento dos fundos públicos a favor da preservação do capital bancário internacional e de frações privilegiadas do capital privado em operação no país.

Sob o aperto financeiro, de um lado, e a prescrição política de austeridade, de outro, a capacidade de investimento do setor público contraiu-se significativamente, a ponto de interromper o fomento à industrialização e o estímulo à renda nacional. Cruz (1995) mostra, ainda, que os setores superavitários inclinaram-se ao investimento financeiro, em desfavor de novas inversões produtivas. Deflagrou-se o declínio industrial cuja contraparte, no Brasil, segundo Arend (2009) é a especialização no setor de *commodities*.

Castro (1985) pondera que os blocos de investimentos do II PND terminaram sua maturação na primeira metade da década de 1980, passando a contribuir com o saldo de exportações e reduzindo o coeficiente de importações. Ter-se-ia, portanto, sucesso na empreitada de substituição de importações. Desse modo, refuta-se uma ideia que vincula diretamente a intervenção estatal planejada nas relações econômicas, cujo expoente era o II PND, à insolvência externa.

Vale explicar, no entanto, que as tecnologias que despontavam, como a computação e a microeletrônica, não foram abarcadas com profundidade naquele plano (ARENDA, 2009). À medida que os novos paradigmas produtivos desenvolviam-se, retomava-se a defasagem brasileira, visto que a política de industrialização fora praticamente interrompida. O autor mostra que na década de 1980 entra em queda a produção de bens de capital no país, bem como a indústria de transformação no geral e

sua participação no valor adicionado ao PIB. O declínio ocorre também com a formação bruta de capital fixo e os investimentos estrangeiros diretos.

Tratou-se de um ajuste recessivo para pagar a emergência financeira da dívida externa cujo custo fora duplamente arcado pela sociedade, quer pela estatização do passivo externo, quer pela própria retração econômica instaurada. Nesse quadro, agravou-se o conflito distributivo, que já se encontrava pressionado pelas duas décadas de concentração de renda e passava a se manifestar pela retomada inflacionária. Os mecanismos de indexação, que vinham sendo usados para mobilizar a poupança interna, sempre às custas dos estratos sociais inferiores, ante a forte recessão, sustentaram a espiral inflacionária da década, que se acelerava desde os anos 1970 e fora impulsionada pela segunda crise do petróleo.

A atuação estatal ficou condicionada à transferência de recursos ao exterior e priorizou os setores exportadores de *commodities*, sacrificando a política industrial. O capital privado arrefeceu as inversões produtivas, optando ou pela compra de títulos ou pela remessa de recursos às matrizes, ao passo que o Estado se absteve de continuar políticas de estímulo à renda.

No âmbito do mercado de trabalho, Dedecca (2005) mostra que o desemprego concentrou-se nas zonas urbanas, de maior densidade industrial, sinalizando os impactos da crise no capital industrial. Segundo ele (p. 121)

a crise dos anos 80 provocou uma queda aproximada de 25% na Produção Industrial acompanhada por uma redução semelhante do nível de emprego industrial. Foi uma novidade para o país a ocorrência de um desemprego em massa oriundo da Indústria de Transformação.

Ampliava-se a vulnerabilidade crise social a partir do conflito distributivo oriundo da vulnerabilidade financeira interna, com a austeridade, a recessão e a inflação, e externa, com a insolvência da dívida externa. Nesse quadro, nota-se a emergência do sindicalismo, retornando a uma posição destacada no debate político, no qual se processava o conflito social em torno da concentração de riqueza e de renda.

#### 4.3 REFLEXÕES FINAIS DO CAPÍTULO

As transformações produtivas e financeiras decorridas a partir dos anos 1970 resultaram do esgotamento do fordismo-keynesianismo. O declínio desse paradigma

retirou dinamismo da economia brasileira em primeiro momento. A disponibilidade financeira que se instaura, decorrente da busca do capital financeiro por oportunidades de rentabilidade fora dos circuitos centrais, foi aproveitada pela tentativa de internalizar completamente o paradigma tecnológico e produtivo, ultimando a substituição de importações.

Sob esse panorama, o acirramento geopolítico engendrou alta inflacionária e baixo crescimento e instabilidade financeira, explicitada pelo rompimento do padrão monetário dólar-ouro. A defesa do dólar foi a estratégia usada pelos Estados Unidos para assegurar sua posição, hegemônica nas finanças, de emissor da moeda internacional. Isso se fez por meio de uma abrupta contração monetária internacional, que se mostrou avassaladora para os países endividados em moeda estrangeira, como o Brasil.

A reação do governo militar, em meio ao recrudescimento doutrinário da ortodoxia e ao constrangimento das organizações financeiras internacionais, foi a de um ajuste recessivo socialmente custoso que solapou o progresso industrial e agravou o conflito distributivo após duas décadas de concentração de renda e riqueza.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa analisou a industrialização brasileira no período compreendido entre 1930 e 1985. Investigou-se o vínculo entre a natureza do processo de industrialização e a problemática do pagamento da dívida externa nos anos oitenta, a qual culminou numa crise econômica e no esgotamento da própria industrialização.

A partir de 1930, observa-se uma transformação relevante na estrutura econômica brasileira: a consolidação do capital industrial por meio da substituição de importações. No contexto entre a grande crise de 1929 e o fim da Segunda Guerra Mundial (1945), a capacidade de importação constrangeu-se, abrindo oportunidade de valorização do capital na produção dos bens simples anteriormente importados. Associou-se a essa dinâmica o movimento político, no qual o governo de Vargas implementou uma estratégia de desenvolvimento que promovia a indústria nacional.

A partir do segundo mandato de Vargas, encontrava-se nova correlação de forças políticas. A tônica nacionalista foi derrotada com o impasse político que encerrou o mandato. Com a gestão de Kubitschek passa a vigorar nova participação do capital externo, apoiada pela expansão das multinacionais. Instalaram-se no Brasil os principais setores produtivos, cujo expoente é a indústria automobilística, de forma a aproximar a oferta de bens duráveis da que se verificava nas economias centrais. Não obstante tal desenvolvimento, os setores dominantes da acumulação geriam-se por firmas estrangeiras, cujas decisões microeconômicas baseavam-se nas estratégias de suas matrizes e não mais num projeto nacional de desenvolvimento.

As reformas do regime militar deram sequência à integração com o capital produtivo externo e intencionaram viabilizar sua realização. Implementou-se uma nova arquitetura regulatória que tornou viável o financiamento do consumo por meio da poupança interna, conseguindo-se, também, com isso altas taxas de crescimento econômico. A continuidade dessa dinâmica de acumulação foi assegurada pelo amplo incentivo ao uso de recursos externos, mantendo elevada a capacidade de importar, necessária a novas inversões. Portanto, já estava configurada alta propensão à importar e ao endividamento externo.

O lançamento do II PND retomou uma estratégia com viés nacionalista, pois internalizou atividades cruciais para as cadeias produtivas, o que confere maior autonomia às decisões e à realização dos investimentos; orientação geral especialmente importante dada a crise do petróleo nos anos setenta. Apesar da proposta, encontrava-se um quadro de reversão econômica tanto interna quanto internamente, à luz da estagflação da década de 1970. Havia se esgotado o paradigma fordista-keynesiano nas economias centrais, liberando liquidez à periferia. A disponibilidade financeira também se devia à emergência de novas formas de articulação entre o capital financeiro e a produção de mercadorias. Nesse quadro, a implementação do II PND apoiou-se nos recursos externos, sobrecarregando a dívida externa.

A partir de 1979, evidencia-se a crise internacional. Nesse ano, a abrupta contração monetária imposta pelos EUA multiplicou a dívida externa brasileira, a ponto de constranger o governo a ajustar a economia e redirecionar a política econômica ao pagamento das obrigações, encerrando a política industrial. Isso se fez por meio de um choque recessivo, restringindo a subvenção governamental aos setores exportadores e da contínua estatização da dívida externa. De resultado, registrou-se um quadro de crescimento exponencial da inflação e alto desemprego, evidenciando onde os custos do ajuste se depositaram. Também se verificou a interrupção do desenvolvimento industrial. A socialização do prejuízo foi clara e beneficiou segmentos dominantes internos e externos, cuja alta renda permitia a reserva de valor pelo uso de ativos financeiros e detinham capacidade de remeter recursos a outros países.

Ainda que a intenção de superar o subdesenvolvimento tenha se mantido em voga nos 55 anos do período analisado e a despeito do sucesso na equiparação da capacidade produtiva brasileira com a do centro desenvolvido, a partir dos anos oitenta novamente se retomou a defasagem brasileira. Ao se analisar a divisão internacional do trabalho, constata-se que o Brasil pouco avançou posições. Nas atuais cadeias globais de valor, o capital brasileiro predomina nos setores de baixo dinamismo e se especializa em *commodities*, lembrando a cena pré-1930. A maturação do novo paradigma produtivo e o contínuo desenvolvimento de suas tecnologias não se processam internamente, o que reduz a autonomia de investimento e indica uma lacuna da industrialização brasileira.

Observa-se que as grandes expressões de nacionalismo do período foram politicamente derrotadas.

A outra lacuna encontra-se na persistente concentração de renda e de riqueza, que perpassou esses 55 anos, apesar das tentativas de inflexão.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, V. L. de. A macroeconomia do governo Costa e Silva (1967-1969). *In*: ARAUJO, V. L. de.; MATTOS, F. A. M. de. (org). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma**: novas interpretações. São Paulo: Hucitec, 2021. p. 264-288.

ARAUJO, V. L. de. A macroeconomia do governo Médici (1969-1974): uma contribuição ao debate sobre as causas do “milagre” econômico. *In*: ARAUJO, V. L. de.; MATTOS, F. A. M. de. (org). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma**: novas interpretações. São Paulo: Hucitec, 2021. p. 289-312.

AREND, M. **50 Anos de industrialização do Brasil (1955-2005)**: uma análise evolucionária. 2009. Tese (Doutorado em Economia) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

BASTOS, C. P.; COSTA, P. de V. O período JK e o Plano de Metas. *In*: ARAUJO, V. L. de.; MATTOS, F. A. M. de. (org). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma**: novas interpretações. São Paulo: Hucitec, 2021. p. 183-220.

BASTOS, C. P.; OLIVEIRA, B. R. Políticas econômicas, teorias e contextos sociais. *In*: ARAUJO, V. L. de.; MATTOS, F. A. M. de. (org). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma**: novas interpretações. São Paulo: Hucitec, 2021. p. 21-51.

BIASCO, S. L'inflazione nei paesi capitalistici industrializzati. Milano: Feltrinelli, 1979.

BRAGA, J. C. S. Financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. *In*: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (org). **Poder e dinheiro**: Uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 195-242.

CASTRO, A. B. de. Ajustamento x transformação: a economia brasileira de 1974 a 1984. *In*: CASTRO, A. B. de.; SOUZA, F. E. P. de. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p. 11-95.

CASTRO, A. B. de.; SOUZA, F. E. P. de. No limiar do crescimento: problemas e pseudoproblemas. *In*: CASTRO, A. B. de.; SOUZA, F. E. P. de. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p. 191-217.

COUTINHO, L. G.; BELLUZZO, L. G. de M. Estado, sistema financeiro e forma de manifestação da crise, 1929/1974. *In*: BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (org). **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 1998a, p. 11-43.

CRUZ, P. R. D. C. **Dívida externa, política econômica e padrões de financiamento: a experiência brasileira nos anos setenta**. 1984. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 1984. Disponível em:  
<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285668>. Acesso em: 31 ago. 2021.

CRUZ, P. R. D. C. Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 5, n. 1, p. 121-144, 1995.

CRUZ, P. R. D. C. Notas sobre o endividamento externo brasileiro nos anos setenta. *In*: BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (org). **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 1998b. p. 67-115.

DEDECCA, C. S. Notas sobre a evolução do mercado de trabalho no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 113-130, 2005.

FAUSTO, B. Burguesia industrial e revolução de 1930. *In*: FAUSTO, B. **A revolução de trinta**: história e historiografia. São Paulo: Brasiliense, 1987.

FERREIRA, L. da S. A política econômica do governo Figueiredo, o endividamento externo e seus impactos macroeconômicos. *In*: ARAUJO, V. L. de.; MATTOS, F. A. M. de. (org). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma**: novas interpretações. São Paulo: Hucitec, 2021. p. 333-354.

FERREIRA, L. da S. A política econômica do governo Geisel: do II PND ao endividamento externo. *In*: ARAUJO, V. L. de.; MATTOS, F. A. M. de. (org). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma**: novas interpretações. São Paulo: Hucitec, 2021. p. 313-332.

FONSECA, P. C. D. **Desenvolvimentismo**: a construção do conceito. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4580/1/td\\_2103.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4580/1/td_2103.pdf). Acesso em: 31 ago. 2021.

FONSECA, P. C. D. A revolução de 1930 e a economia brasileira. **Economia**, Brasília, v. 13, n. 3, p. 843-866, 2012.

FONSECA, P. C. D. A controvérsia sobre as origens da substituição de importações. *In*: REGO, J. M.; MARQUES, R. M. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2003.

FURTADO, C. **Análise do “modelo” brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1982.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1998.

LESSA, C. **A estratégia de desenvolvimento**: sonho e fracasso. Brasília: Funcep, 1988.

MANTEGA, G. **O governo Geisel, o II PND e os economistas**. São Paulo: Núcleo de Pesquisas Econômicas, 1997.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2018.

MARSON, M. D. A industrialização brasileira antes de 1930: uma contribuição sobre a evolução da indústria de máquinas e equipamentos no estado de São Paulo, 1900-1920. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 45, n. 4, p. 753-785, 2015.

MARSON, M. D. **Origens e evolução da indústria de máquinas e equipamentos em São Paulo, 1870-1960**. 2012. Tese (Doutorado em Ciências) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MATTOS, F. A. M. de.; ALVARENGA JUNIOR, M. O primeiro mandato de Vargas: esforço industrializante com política econômica heterodoxa num cenário externo convulsionado. *In*: ARAUJO, V. L. de.; MATTOS, F. A. M. de. (org). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma**: novas interpretações. São Paulo: Hucitec, 2021. p. 52-94.

MATTOS, F. A. M. de.; MEIRELLES, J. S. Governo Dutra: crescimento industrial sob restrições externas e limitações econômicas e institucionais internas. *In*: ARAUJO, V. L. de.; MATTOS, F. A. M. de. (org). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma**: novas interpretações. São Paulo: Hucitec, 2021. p. 95-143.

MELO, H. P. de.; BASTOS, C. P.; ARAUJO, V. L. de. A política macroeconômica e o reformismo social: impasses de um governo sitiado. *In*: ARAUJO, V. L. de.; MATTOS, F. A. M. de. (org). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma**: novas interpretações. São Paulo: Hucitec, 2021. p. 221-246.

MORAES, G. O II governo Vargas: limites externos de um Estado nacional em construção. *In*: ARAUJO, V. L. de.; MATTOS, F. A. M. de. (org). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma**: novas interpretações. São Paulo: Hucitec, 2021. p. 144-182.

NONNENBERG, M. J. B. **Determinantes dos investimentos externos e impactos das empresas multinacionais no Brasil**: as décadas de 1970 e 1990. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2003. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2902>. Acesso em: 31 ago. 2021.

PATRÍCIO, I.; D'OLIVEIRA, N. V. L. C. Governo Castello Branco (1964-1966): ditadura, ortodoxia e reformas. *In*: ARAUJO, V. L. de.; MATTOS, F. A. M. de. (org). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma**: novas interpretações. São Paulo: Hucitec, 2021. p. 247-263.

PEREIRA, L. C. B. **A construção política do Brasil**: sociedade, economia e Estado desde a independência. São Paulo: 34, 2015.

PEREIRA, L. C. B. Mudanças do padrão de financiamento do investimento no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 7, n. 4, p. 5-22, 1987.

PINTO, E. C. Nova República (1985-1989): transição democrática, crise da dívida externa, inflação, luta pela apropriação da renda e fim do desenvolvimentismo. *In*:

ARAÚJO, V. L. de.; MATTOS, F. A. M. de. (org). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma**: novas interpretações. São Paulo: Hucitec, 2021. p. 355-386.

PRADO JÚNIOR, C. **História econômica do Brasil**. Brasília: Brasiliense, 1987.

REICHSTUL, H. P.; COUTINHO, L. G. Investimento estatal 1974/80: ciclo e crise. *In*: BELLUZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (org). **Desenvolvimento capitalista no Brasil**: ensaios sobre a crise. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 1998b. p. 43-65.

RICUPERO, R. **A diplomacia na construção do Brasil**: 1750-2016. Rio de Janeiro: Versal, 2017.

SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. *In*: BELLUZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (org). **Desenvolvimento capitalista no Brasil**: ensaios sobre a crise. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 1998a, p. 69-138.

SERRANO, F. Do ouro imóvel ao dólar flexível. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 237-253, 2002.

SOUZA, F. E. P. de. Metamorfoses do endividamento externo. *In*: CASTRO, A. B. de.; SOUZA, F. E. P. de. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p. 97-189.

SUZIGAN, W. Estado e industrialização no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 8, n. 4, p. 5-16, 1988.

TAVARES, M. C. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 1998.

TAVARES, M. C. **Ciclo e crise**: o movimento recente da industrialização brasileira. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 1998.

TAVARES, M. C. O sistema financeiro brasileiro e o ciclo de expansão recente. *In*: BELLUZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (org). **Desenvolvimento capitalista no Brasil**: ensaios sobre a crise. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 1998b. p. 117-154.

TAVARES, M. C.; BELLUZZO, L. G. M. Notas sobre o processo de industrialização recente no Brasil. *In*: BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (org). **Desenvolvimento capitalista no Brasil**: ensaios sobre a crise. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 1998a, p. 139-160.

TAVARES, M. C.; LESSA, C. **O desenvolvimento industrial na década de 70**: impasse e alternativas. 1984.

TAVARES, M. C.; MELIN, L. E. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. *In*: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (org). **Poder e dinheiro**: Uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

VESENTINI, C. A.; DECCA, E. de. **A revolução do vencedor**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1976.