

PROJETOS PARA A INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA EM DEBATE: EUGÊNIO GUDIN, MARIA CONCEIÇÃO TAVARES, ROBERTO CAMPOS E JOÃO MANUEL CARDOSO DE MELLO

Beatriz Duarte Lanna¹

Mestra em História Econômica (FFLCH-USP)

bduartelanna@gmail.com

RESUMO

O presente texto tem como objetivo apresentar e analisar distintas concepções do processo de industrialização brasileiro. As teses a serem discutidas referem-se sobretudo ao período compreendido entre 1930 e 1980, e compõem escolas teóricas e grupos políticos com visões e estratégias diversas (por vezes mesmo antagônicas) em relação à expansão industrial do país. Dentre os autores a serem debatidos ao longo deste trabalho, citamos: Roberto Campos, Maria Conceição Tavares, Eugenio Gudín e João Manuel Cardoso de Mello.

Palavras chave: Eugenio Gudín; Maria Conceição Tavares; Roberto Campos; João Manuel Cardoso de Mello; Industrialização Brasileira.

Keywords: Eugenio Gudín; Maria Conceição Tavares; Roberto Campos; João Manuel Cardoso de Mello; Brazilian Industrialisation



Projetos Para A Industrialização Brasileira Em Debate: Eugênio Gudin, Maria Conceição Tavares, Roberto Campos E João Manuel Cardoso De Mello – Beatriz Duarte Lanna

Introdução:

Para além de uma apresentação binária no que diz respeito às filiações ideológicas dos autores a serem aqui tratados, este texto expõe as propostas de Roberto Campos, Maria Conceição Tavares, Eugenio Gudin e João Manuel Cardoso de Mello à formação da indústria brasileira a partir das diferenças conceituais que os distanciam e por vezes aproximam. As premissas de cada qual compõem projetos políticos e compromissos estratégicos de naturezas distintas. Esse texto apresentará o que há em comum ao pensamento dos autores em questão: a busca pela compreensão estrutural da dinâmica política e econômica do país, a fim de traçar seus objetivos históricos de desenvolvimento.

Uma análise preliminar das obras aqui trabalhadas tende a dividir as proposições a respeito da industrialização brasileira entre um grupo entusiasta das exportações, cuja crença principal reside nos ganhos advindos das vantagens comparativas e da maior integração ao mercado internacional, e um grupo defensor do modelo de substituição de importações, cuja ênfase recai na criação de um mercado interno capaz de criar um círculo virtuoso entre a produção em escala da oferta e a sustentação da demanda.

Este trabalho não se propõe a negar tais distinções políticas e propositivas, dotadas de premissas verdadeiras. Apenas busca-se complexificar tal dicotomia e apresentar as ideias dos textos fundamentais dos autores em questão. De maneira geral, pode-se afirmar que os autores aqui apresentados desenvolveram seus respectivos pensamentos econômicos antes da crise do planejamento da década de 1980, quando a enorme crise fiscal do Estado levou à forte descrença na capacidade de planificação do setor público. A partir de então a política macroeconômica concentrou-se em objetivos de estabilidade, e proposições estruturais que contemplem o futuro do Brasil parecem não mais fazer parte das preocupações do pensamento econômico atual. A esse respeito, citamos Celso Furtado: "(...) como não compreender que o desenvolvimento dos países retardados requer um projeto político?" (FURTADO, 2000, p. 33).

Eugênio Gudin:

O pensamento de Eugenio Gudin é bastante conhecido pela controvérsia que protagonizou com o industrial paulista Roberto Simonsen, na década de 1940, quando ambos debateram a viabilidade do projeto industrial brasileiro. O debate com Simonsen se fez em meio à abertura às formulações propriamente nacionais de políticas econômicas, até os anos 1930 subordinadas às restritas possibilidades de manejo monetário impostas



Projetos Para A Industrialização Brasileira Em Debate: Eugênio Gudín, Maria Conceição Tavares, Roberto Campos E João Manuel Cardoso De Mello – Beatriz Duarte Lanna

pelo padrão ouro. Gudín defendia a teoria das vantagens comparativas e a necessidade de se ajustar a condução produtiva do país ao comércio internacional, de modo a inserir-nos com ampla competitividade nas cadeias globais, mesmo que este processo dependesse de uma restrição à exportação de bens primários. Gudín estaria, portanto, alinhado à teoria neoclássica do comércio internacional, cujo teórico mais influente era Jacob Viner, autor de *Studies in the theory of international trade*. (VINER, 1965.) Outras influências viriam de Paul Samuelson e Haberler, também defensores da especialização produtiva como estratégia econômica fundamental. Para essa teoria, o desenvolvimento da periferia não deveria passar por uma *decolagem*¹ e sim pela busca por produtividade via especialização. Como exemplo empírico eram citados os exemplos da Belle Époque (também conhecida como "primeira globalização") do final do século XIX e início do XX, momento em que se assistiu a um certo desenvolvimento da periferia sem a existência de uma indústria desenvolvida; dentre os exemplos mais notáveis estariam as especializações da economia argentina, produtora de carne e grãos, e da brasileira, baseada majoritariamente na exportação de café.

Em *Inflação: importação e exportação*, é possível encontrar afirmações de Gudín a esse respeito:

Outra medida de reforço estrutural da economia dos países de produção primária é a de uma gradativa industrialização, para diversificar a economia (...). A industrialização per se não assegura de forma alguma um aumento da renda real per capita; muita industrialização tem sido mal orientada ou inspirada em objetivos não econômicos. Mas, se a industrialização **se processa com mão de obra que se tornou supérflua no setor agrícola**, por melhoria de sua produtividade técnica e administrativa, não há dúvida nenhuma de que ela representa um excelente elemento de reforço estrutural da economia dos países de produção primária. (GUDÍN, 1950, p. 204)

Conclui-se que a industrialização, para Gudín, não poderia ser defendida a todo custo, pois não garantiria prosperidade por si só, da mesma forma que a agricultura não poderia ser entendida como sinônimo de pobreza. Para o autor, a produtividade e a especialização estratégica seriam, essas sim, a chave para o desenvolvimento. Afirma:

¹ Tradução correntemente utilizada para o termo em inglês *take-off*, apresentado pelo economista norte americano W. W. Rostow em "The Take-off into Self-Sustained Growth", *Economic Journal*, 66, Março 1956, 25-48.



Projetos Para A Industrialização Brasileira Em Debate: Eugênio Gudín, Maria Conceição Tavares, Roberto Campos E João Manuel Cardoso De Mello – Beatriz Duarte Lanna

"Indústria e agricultura de *boa produtividade* é que são sinônimos de prosperidade." (BIELSCHOWSKY, 1996, p. 54)

Segundo Gudín, lugares com agricultura muito próspera e fértil (como exemplo, novamente a Argentina e também a Ucrânia) não teriam motivo para dispendar energias no processo de industrialização (BIELSCHOWSKY, 1996, p. 53). Por não ser tão fértil como estes últimos, o aprofundamento industrial seria desejável para o caso brasileiro, desde que a mão de obra agrícola fosse encaminhada às cidades conforme se desse a modernização do campo; uma migração precoce para o trabalho urbano acabaria com o setor agrícola, amplamente estratégico para a economia nacional, em nome do que Gudín denominava a "má indústria", isto é, "a indústria do desleixo, da incapacidade e da improdutividade, que vive (...) protegida contra a concorrência estrangeira por uma barreira aduaneira intransponível (...)". (GUDÍN, 1950, p. 207).

O que lhe preocupava, no que diz respeito à excessiva intervenção estatal para desenvolver a indústria e o eixo urbano, eram os distúrbios à alocação eficiente dos recursos, bem-sucedida desde que garantida pelo livre funcionamento do mercado (BIELSCHOWSKY, 1996, p. 52). O edifício industrial poderia ser erigido desde que fosse devidamente sustentado por uma base agrícola eficiente, cuja produção de bens primários, alargada e industrializada, ultrapassasse os problemas de inelasticidade da oferta. Gudín subscreve seu argumento com uma recomendação daquele que considera a "maior figura da geração balzaquiana de economistas", Roberto Campos: "industrializar a agricultura antes de industrializar a indústria." (GUDÍN, 1950, p. 205).

Ao apresentar seu ponto de vista a respeito da industrialização brasileira, Gudín preocupa-se, no entanto, em "(...) destruir a balela, que por aí se repete, de ser eu contrário à industrialização." (GUDÍN, 1950, p. 205)

Para entender a suposta ambiguidade de suas proposições, cabe aqui citar Ricardo Bielschowsky e sua afirmação de que Gudín preocupava-se, sim, com a diversificação da economia nacional, e refletia sobre como proteger o país dos percalços cíclicos inerentes à uma economia primário-exportadora. Segundo Bielschowsky, Gudín esteve dentre os primeiros economistas brasileiros a apresentar a propensão a importar as crises externas como uma das razões do subdesenvolvimento do Brasil (BIELSCHOWSKY, 1996, p. 50). Haveria, por parte do autor, a admissão da vulnerabilidade nacional à demanda externa, e o papel fundamental que esta última variável teria como propulsora da economia nacional. Ao apresentar as características fundamentais das economias



Projetos Para A Industrialização Brasileira Em Debate: Eugênio Gudin, Maria Conceição Tavares, Roberto Campos E João Manuel Cardoso De Mello – Beatriz Duarte Lanna

primário-exportadoras, Gudin cita as "fortes oscilações cíclicas dos preços dos produtos agrícolas e matérias primas, acompanhando as variações da renda nacional dos países consumidores"; "pouca diversidade de produtos de exportação"; "piora da relação de trocas dos países subdesenvolvidos, quando incidem em desvalorizações cambiais resultantes de inflação"; "vulnerabilidade à inflação, decorrente da ausência de reservas dos meios de produção", dentre outras conclusões. (GUDIN, 1956, p. 240)

Entre as constatações acima citadas, encontramos interessante observação a respeito da inviabilidade das economias primárias utilizarem para si os bens não exportados, sobretudo nos momentos de arrefecimento da demanda internacional. A pouca diversidade dos produtos agrícolas brasileiros faria com que, no caso de uma crise internacional com queda do consumo, estes bens não pudessem ser absorvidos pela economia doméstica – o que não ocorria no centro, onde países como Alemanha aproveitavam em suas obras domésticas o aço e o cimento não exportados. Pouco emprego teria entre nós cotas em excesso de café ou tabaco; se reinseridas no mercado nacional, serviriam apenas para causar queda dos preços.

No entanto, apesar de identificarmos a preocupação de Gudin em relação ao processo de industrialização, à vulnerabilidade cambial e à dependência brasileira frente ao mercado estrangeiro, nos deparamos com soluções que não questionam o funcionamento do comércio internacional em si; as propostas do autor baseiam-se em medidas paliativas amplamente amparadas e conduzidas pelos órgãos financeiros estrangeiros, como o FMI, BIRD e o Ex-Im Bank. Na eventualidade de forte depressão econômica dos países do centro, caberia às instituições acima citadas a promoção de políticas de empréstimo à periferia, além da criação de fundos capazes de comprar os bens não absorvidos pela demanda corrente.² Para além do fato de tais medidas não terem sido sustentadas pelos órgãos internacionais e portanto não terem sido aplicadas, nota-se que a construção de uma economia nacional livre da submissão à capacidade de consumo dos países desenvolvidos não está dentre as proposições do autor; segundo ele, caberia ao

²GUDIN, E., *Princípios de Economia Monetária (...)*, p. 262. Nas palavras do autor, entusiasmado com a proposta: "No relatório da Comissão Especial das Nações Unidas, intitulado 'National and International Measures for Full Employment', sugeria-se nada menos do que convidar os países líderes, sempre que se verificasse uma diminuição de suas importações, em virtude de um declínio em sua demanda efetiva, a pôr à disposição do FMI as quantias correspondentes a essa redução das importações, a fim de que elas pudessem ser adquiridas por outros países com sua própria moeda, na proporção do declínio de suas vendas na moeda do país depositante."



Projetos Para A Industrialização Brasileira Em Debate: Eugênio Gudín, Maria Conceição Tavares, Roberto Campos E João Manuel Cardoso De Mello – Beatriz Duarte Lanna

Brasil adaptar-se às recomendações dos relatórios estrangeiros a fim de merecer os empréstimos atenuadores de sua condição periférica.

Roberto Campos:

As proposições de Roberto Campos no que diz respeito à industrialização brasileira distanciam-se das apresentadas por Eugênio Gudín; apesar de, como acima citado, defender a industrialização da agricultura, Campos não acreditava que a busca pelo desenvolvimento industrial devesse esperar passivamente à ampliação de produtividade do campo, e tampouco à liberação gradual de mão de obra excedente deste mesmo setor. O desenvolvimento econômico brasileiro não poderia ser desassociado de uma industrialização intensiva, capaz de absorver o alto crescimento demográfico verificado nos meados do século XX, além de acompanhar as amplas potencialidades do mercado interno em construção. Além disso, o Brasil contaria com significativa estrutura de recursos minerais e possibilidade de superação de deficiências energéticas. (CAMPOS, 1963a, p. 84).

Uma semelhança preliminar entre os autores pode ser identificada não no âmbito de projetos para o futuro, mas sim na preocupação conceitual de não associar, de forma automática, o desenvolvimento econômico à industrialização em si mesma. Por mais que, segundo Campos, na maioria dos casos as possibilidades de crescimento de fato não possam ser levadas adiante sem aprofundamento industrial, a associação não deve ser direta, e dentre os exemplos citados de países desenvolvidos que não se industrializaram plenamente estão a Dinamarca, Nova Zelândia e Argentina da época.

Ao criticar o que chama de subestimação da importância do setor agrícola em relação ao industrial, Campos se refere à excessiva ênfase dada ao processo de substituição de importações como ferramenta à industrialização. Apesar de afirmar a indústria como fator dinâmico do desenvolvimento, sobretudo como forma estratégica de proteção nacional frente à inelasticidade da procura mundial de produtos primários, o autor propõe "cautela" à intensidade de "um movimento de industrialização substitutivo de importações endossado às vezes emocionalmente, quando ainda subsistem amplas oportunidades de utilização mais eficazes de fatores de produção agrícolas." (CAMPOS, 1963b, p. 92).

O processo de industrialização via substituição de importações brasileiro teria se desenrolado de forma desequilibrada, o que segundo Campos constituía um dentre os



Projetos Para A Industrialização Brasileira Em Debate: Eugênio Gudín, Maria Conceição Tavares, Roberto Campos E João Manuel Cardoso De Mello – Beatriz Duarte Lanna

vários exemplos de *desequilíbrios induzidos* ao longo da história econômica do país. Nas suas palavras:

(...) o estímulo à produção local de bens duráveis de consumo foi maior do que o dado à substituição da importação de matérias primas, semimanufaturas de base e bens de capital, aumentando-se assim, ao invés de se diminuir, a incompressibilidade da pauta de importações. (CAMPOS, 1963b, p. 92).

Os limites do processo de substituição de importações, bem como seu esgotamento e dificuldade de substituir para além de bens de consumo não duráveis, foram tratados por Maria Conceição Tavares, cujo texto clássico a respeito será apresentado adiante.

Sobre o projeto de industrialização de Roberto Campos, afirma Ricardo Bielshowsky:

Campos apostou na industrialização pela via da internacionalização de capitais e do apoio do Estado – e ganhou. De todos os economistas brasileiros mais ativos, foi aquele cujo projeto desenvolvimentista esteve mais próximo da política de investimentos efetivamente realizada.

Durante sua experiência como homem público nos anos 1950 e 60, Campos de fato defendeu a industrialização com apoio do Estado e do planejamento. É possível constatar a sua defesa da planificação estatal a partir de seus textos. O autor refere-se à necessidade de identificar nos países subdesenvolvidos aqueles que seriam os seus *pontos de estrangulamento*, isto é, os gargalos e obstáculos ao desenvolvimento, facilmente identificáveis na área de transportes, tecnologia e energia. A partir de tal identificação caberia ao Estado, em associação ao capital privado, transformar os empecilhos em *pontos de germinação*, inversões com ampla capacidade de estimular círculos virtuosos de crescimento (CAMPOS, 1963a, p. 96). Esses pontos de germinação romperiam com os pontos de estrangulamento e funcionariam como setores chaves devido ao seu significativo potencial de irradiação.

Importante frisar que, na sua preocupação em fazer da planificação ("programação") uma experiência "politicamente neutra" (CAMPOS, 1963b, p. 85), Campos não defendia medidas nacionalistas e propunha ampla associação do Estado ao capital privado, nacional ou estrangeiro. A parceria deveria ser aprofundada,



Projetos Para A Industrialização Brasileira Em Debate: Eugênio Gudín, Maria Conceição Tavares, Roberto Campos E João Manuel Cardoso De Mello – Beatriz Duarte Lanna

considerando o grau de complementaridade dos quais os setores eram dotados: a grande empresa estatal teria maiores possibilidades de atuação no campo de infraestrutura ou de indústrias de bens de capital; já as companhias estrangeiras, capacitadas com moderna tecnologia, poderiam contemplar as grandes escalas de produção. Além da desejável associação entre capital privado estrangeiro e a grande empresa estatal, Campos se refere à "necessidade de fortalecimento do empresariado nacional" e as medidas de amparo à pequena e média empresa, segundo ele essenciais para o pluralismo econômico. (CAMPOS e SIMONSEN, 1974, p. 236).

Os possíveis desequilíbrios induzidos pela entrada massiva de investimentos estrangeiros no Brasil da década de 1950 e 60 são relativizados pelo autor, que defende a ideia de que os efeitos do capital externo na economia doméstica devem ser examinados à luz da renda nacional, e não através do balanço de pagamentos. Mesmo que se verificasse uma tendência à déficits na conta de capitais fruto das remessas das companhias às suas matrizes, esse desajuste seria plenamente compensado pela renda gerada internamente, fruto das inversões estrangeiras. (BIELSHOWSKY, 1996, p. 65).

A partir das proposições acima apresentadas, é possível concluir que para o autor a industrialização e os investimentos só poderiam ser levados adiante via formação de uma poupança robusta, ao contrário das propostas desenvolvimentistas, mais preocupadas com a sustentação da demanda e com a construção de um mercado interno vigoroso. A perspectiva desenvolvimentista de uma demanda gerada autonomamente pelo governo, sobretudo para as indústrias de bens de capital, é distinta das propostas apresentadas por Mário Henrique Simonsen e Roberto Campos (CAMPOS & SIMONSEN, 1974) para quem a formação de uma ampla demanda agregada não deveria se sobrepor ao que denominam "saneamento fiscal da economia". Para estes últimos, a concentração do consumo nas classes altas seria, em um primeiro momento, suficiente na indução do desenvolvimento nacional. A formação e manutenção da poupança eram pré-condições ao crescimento sustentável, enquanto o que denominam como "ampliação desenfreada da demanda" poderia levar à inflação em um país com pouca elasticidade da oferta como o Brasil. A proposta defendida por Conceição Tavares, a ser adiante apresentada, busca, ao contrário, ampliar as faixas de mercado interno, à época concentradas na cúpula da pirâmide de renda, isto é, a classe alta brasileira. A conquista de um amplo mercado doméstico era condição à diversificação dos setores nacionais mais dinâmicos; de outro modo, a demanda seria sempre induzida pelo exterior.



Projetos Para A Industrialização Brasileira Em Debate: Eugênio Gudim, Maria Conceição Tavares, Roberto Campos E João Manuel Cardoso De Mello – Beatriz Duarte Lanna

É a partir das proposições teóricas de Campos e Simonsen que é levado adiante o arranjo institucional do PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo, formulado a partir do golpe de 1964 e com duração até 1967), cujos efeitos, no ponto de vista de seus formuladores, mostraram-se como condição *sine qua non* ao posterior desenvolvimento industrial do país. O argumento dos autores é de que o aprofundamento da industrialização não poderia ter ocorrido em meio ao "caos" e às "distorções" do governo anterior. É nesses termos que ambos se referem ao governo de João Goulart em distintos textos da coletânea *A Nova Economia Brasileira*, escrita em 1974, já no fim do chamado "milagre econômico". Os autores são enfáticos ao apresentarem o PAEG como fundamental ao crescimento econômico pós 1967. Nas suas palavras:

Sem esse esforço de restauração, durante o qual o Governo plantou muito para colher pouco, seria virtualmente inconcebível o crescimento acelerado dos últimos anos. Dificilmente o Brasil poderia partir para um período de rápida prosperidade, como o atual, se a base fosse a situação de desordem fiscal, monetária salaria e cambial existente em 1964. Assim, parte do chamado "milagre brasileiro" dos últimos anos deve ser creditada aos sacrifícios estabelecidos durante a administração Castello Branco. (SIMONSEN e CAMPOS, 1974, p. 10)

A forte oposição política e teórica de Roberto Campos e Mario Henrique Simonsen à inflação, sobretudo às taxas crescentes do governo João Goulart, tinha como base a premissa de que o aumento descontrolado dos preços distorcia a estrutura dos gastos e desestimulava investimentos de longo prazo. Os contínuos déficits do orçamento público e a expansão anormal do crédito seriam mais capazes de explicar a persistência inflacionária do que aquelas expostas pelas teses cepalinas, baseadas sobretudo na insuficiência da oferta. Segundo os autores, a má gestão econômica seria mais forte do que a rigidez estrutural da agricultura.

Maria Conceição Tavares também se refere ao problema da inflação, à primeira vista capaz de cumprir papel estimulante, porém logo transformada em empecilho ao desenvolvimento econômico do país. Nas palavras da autora:

O mecanismo utilizado ao longo do processo de substituição de importações estava inserido num esquema inflacionário que cumpriu um papel muito importante com "acelerador" da crise. A inflação havia permitido um relativo amortecimento das tensões salário lucro, mediante a preservação de uma taxa ilusória de lucro para um número interminável de novos investimentos (...) A rentabilidade esperada do



Projetos Para A Industrialização Brasileira Em Debate: Eugênio Gudim, Maria Conceição Tavares, Roberto Campos E João Manuel Cardoso De Mello – Beatriz Duarte Lanna

capital empregado era mantida artificialmente pela valorização dos ativos reais frente à desvalorização da moeda(...). Com os descontroles de seus mecanismos de propagação, a inflação se acelerou, perdendo sua funcionalidade; nem as altas taxas de crescimento poderiam diminuí-la. (TAVARES e SERRA, 1978, p. 169)

Maria Conceição Tavares/João Manuel Cardoso de Mello:

Apesar das obras dos dois autores a serem aqui tratadas (*Além da estagnação, Da substituição de importações ao capitalismo financeiro, O capitalismo tardio*) possuírem discordâncias entre si, além de algumas proposições distintas no que diz respeito às possibilidades da industrialização brasileira, trataremos dos textos de forma conjunta por acreditarmos haver posição teórica semelhante que permite unir ambos em um mesmo bloco.

De acordo com Maria Conceição Tavares, a industrialização via substituição de importações (ISI) brasileira foi bem-sucedida no caso das matérias primas e dos bens intermediários, e se mostrou uma estratégia bastante duradoura se comparada a outros países da América Latina (tendo como caso semelhante o México). De maneira geral, considera-se que o grau da expansão industrial esteve diretamente associado ao nível de solidariedade de economias locais para com o capitalismo internacional. Nos países onde esta condição era visível, e onde notava-se um mínimo de capacidade de liderança dos setores internos emergentes, foi possível haver um processo de crescimento industrial (SERRA e TAVARES, 1978, p. 176).³ Segundo os autores, o Brasil conheceu uma maior solidariedade orgânica entre o Estado e o capitalismo internacional, novamente se compararmos a mesma relação em outros países da América Latina (TAVARES e SERRA, 1978, p. 176). O resultado parece ser aquele previsto por Campos: o Estado e o capital internacional participaram mais ativamente no investimento e produção de setores estratégicos do que a burguesia nacional. (SIMONSEN e CAMPOS, 1974, p. 237)

Tanto Roberto Campos quanto Maria Conceição Tavares referem-se às condições favoráveis para o desenrolar de um processo de industrialização no Brasil. Nas palavras da autora:

³ Nas palavras dos autores: "No caso de países como México e Brasil, tendo-se conseguido superar as eventuais contradições internas (...), alcançou-se uma adaptação flexível aos esquema da nova dependência, podendo estes países expandir-se e crescer razoavelmente – no caso do México, sem crise – apoiados nos seus mercados internos"



Projetos Para A Industrialização Brasileira Em Debate: Eugênio Gudín, Maria Conceição Tavares, Roberto Campos E João Manuel Cardoso De Mello – Beatriz Duarte Lanna

À primeira vista pareceria que outros países da América Latina que possuíam e possuem um maior coeficiente de importações estavam em posição de alcançar um maior dinamismo pela via da substituição. Na realidade, porém, as condições favoráveis para isso decorrem basicamente de duas condicionantes fundamentais. A primeira que o volume e composição das importações represente uma reserva de mercado suficiente para justificar a implantação de uma série de indústrias substitutivas. A segunda, que o sistema econômico já possua um grau de diversificação da sua capacidade produtiva capaz de dar uma resposta adequada ao impulso surgido do estrangulamento externo. (TAVARES e SERRA, 1978, p. 98).

Segundo Ricardo Bielschowsky, Campos também tratou do Brasil como país apto à industrialização efetiva, cujo alto coeficiente de mão de obra, a possibilidade de migração do campo rumo às cidades, além do potencial do mercado interno e da estrutura de recursos minerais fariam do país candidato coerente e apropriado ao projeto de planejamento industrial (BIELSCHOWSKY, 1950, p.108/109).

No que diz respeito à origem da formação do capital industrial brasileiro, esta última remonta, segundo João Manuel Cardoso de Mello, ao período da abolição e da imigração, quando o Brasil conheceu maior necessidade de importar alimentos e *wage goods*, isto é, bens de consumo manufaturados que compõem a cesta dos trabalhadores assalariados (CARDOSO DE MELLO, 1982, p. 101). Os primeiros ensaios da industrialização brasileira substituíram uma faixa de bens leves e relativamente fáceis de serem produzidos no âmbito da economia doméstica. Dessa forma os salários do complexo exportador passaram a ser garantidos internamente, pois o que era consumido pelo mercado de trabalho em formação era produzido no Brasil. Se essa reprodução é realizada internamente, outros bens e fatores de produção mais complexos precisam ser importados (CARDOSO DE MELLO, 1982, p.105).⁴

Cabe, no entanto, chamarmos atenção ao fato de que essa substituição ocorre na fase primário exportadora da economia nacional e não pode, segundo o autor, ser denominada como um processo de *industrialização* propriamente dito. As substituições não ocorreram devido a choques adversos, como o Brasil conheceria a partir da Primeira Guerra Mundial, e sim a partir de um grande volume de exportação, sobretudo de café (CARDOSO DE MELLO, 1982, p. 90)

⁴Afirma o autor: "A acumulação de meios de produção e o consumo capitalista se financiam com a capacidade para importador do próprio complexo exportador cafeeiro."



Projetos Para A Industrialização Brasileira Em Debate: Eugênio Gudim, Maria Conceição Tavares, Roberto Campos E João Manuel Cardoso De Mello – Beatriz Duarte Lanna

Sua tese vai de acordo à de Maria Conceição Tavares por ambos se preocuparem em diferenciar o processo efetivo de industrialização no Brasil com a *formação* de um capital industrial nacional. Na industrialização por expansão das exportações, há apenas adição de novas unidades de produção similares às preexistentes, mediante importação de equipamentos. A industrialização por expansão das exportações não cria um dinamismo próprio, pois a demanda não é autogerada. (CARDOSO DE MELLO, 1982, p. 91).

A questão fundamental apresentada pelo autor parece ser a seguinte: se a indústria de *wage goods* (incluindo-se aí a têxtil) pôde ser construída no território nacional, por que concomitantemente não se desenvolveu no Brasil uma indústria de bens de produção? A resposta não poderia estar na falta de demanda por um *departamento I* desenvolvido; supõe-se naturalmente que se há demanda pelos bens produzidos pelo *departamento II*, há também demanda por bens de capital.

Maria Conceição Tavares já havia chamado atenção para esse ponto ao afirmar a importância de se realizar o processo de substituição de importações através de "andares concomitantes", isto é, substituindo bens de consumo leves ao mesmo tempo em que se busca substituir bens de capital. Nas palavras da autora:

Resumindo, podemos concluir que, nas condições do modelo de substituição de importações, é praticamente impossível que o processo de industrialização se dê da base para o vértice da pirâmide produtiva, isto é, partindo dos bens de consumo menos elaborados e progredindo lentamente até atingir os bens de capital. É necessário, (para usar uma linguagem figurada) que o 'edifício' seja construído em vários andares simultaneamente, mudando apenas o grau de concentração em cada um deles de período para período (TAVARES, 1978, p. 46).

Por mais que não tenha conseguido aprofundar seu processo de substituição de importações, justamente por ter passado o final do século XIX e metade do XX restrito à produção dos bens de consumo manufaturados, o Brasil conseguiu sofisticar seu parque produtivo e modificar seu padrão de acumulação, sobretudo a partir de 1933, quando o modelo agroexportador sofre significativa ruptura. O período denominado por João Manuel Cardoso de Mello como de "industrialização restringida" vai de 1933 a 1955. Segundo o autor:



Projetos Para A Industrialização Brasileira Em Debate: Eugênio Gudim, Maria Conceição Tavares, Roberto Campos E João Manuel Cardoso De Mello – Beatriz Duarte Lanna

Há industrialização (...), mas a industrialização se encontra restringida porque as bases técnicas e financeiras de acumulação são insuficientes para que se implante, num golpe, o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, que permitiria a capacidade produtiva crescer adiante da demanda, autodeterminando o processo de desenvolvimento industrial. (CARDOSO DE MELLO, 1982, p. 110).

Conclui-se a partir deste trecho que a "restrição" ao qual o autor se refere é fruto da ausência de bens de capital produzidos no âmbito doméstico; as bases técnicas e financeiras não permitiam que se atingisse tal feito, e sobre este último aspecto Roberto Campos e Mário Henrique Simonsen se posicionaram de forma contundente na tentativa de criação de um mercado de capitais nacional.

A fase da industrialização restringida teve seu fim em 1956. A partir de então, e até 1961, o país conheceu a implantação de blocos de investimentos amplamente complementares, que levaram adiante forte salto tecnológico. Finalmente, após anos de maturação do capital industrial, atinge-se o nível da industrialização pesada, segundo Cardoso de Mello, "antes de qualquer expansão previsível dos mercados" (CARDOSO DE MELLO, 1982, p. 117). Considerando o frágil e incipiente mercado de trabalho brasileiro de então, tem-se que a base para a substituição de bens de capital e intermediários fez-se partir do vigor da oferta, sem que a produção tivesse a garantia de ser absorvida por um mercado consumidor de massas; a demanda que puxaria nosso processo de industrialização estaria concentrada no poder de compra das classes altas (TAVARES e SERRA, 1978, p. 173).⁵

Está seria uma das chaves para se compreender o esgotamento da industrialização por substituição de importações no Brasil; a inexistência de um mercado consumidor socialmente integrado, que permitisse uma substituição mais profunda e acelerada e para além de bens de consumo de alto valor agregado (citamos como exemplo a indústria automobilística), fez da ISI um processo superficial (mesmo que avançado se comparado a alguns vizinhos latino americanos). Nas palavras de Maria Conceição Tavares e José Serra: "A magnitude da demanda não acompanhou a substituição." (TAVARES e SERRA, 1978, p. 157). Daí o fato de que, segundo a autora, "(...) do ponto de vista estrito

⁵ Segundo os autores, Celso Furtado, em *Desenvolvimento e estagnação na América Latina*, já teria se referido à dificuldade de se formar um mercado consumidor de massas no Brasil. Afirmou que os salários na indústria dos países subdesenvolvidos são menores, pois esses países são dotados de setores de subsistência cuja remuneração, bastante baixa, é capaz de pressionar e reduzir os salários dos setores modernos.



Projetos Para A Industrialização Brasileira Em Debate: Eugênio Gudim, Maria Conceição Tavares, Roberto Campos E João Manuel Cardoso De Mello – Beatriz Duarte Lanna

da substituição de importações, o planejamento vai tornando-se cada vez mais necessário à medida que o processo avança” (TAVARES, 1978, p. 68).

Segundo os autores, o aprofundamento do processo de industrialização pressupunha a expansão e diversificação do consumo, inviáveis sem melhor distribuição de renda e crescimento da camada média no Brasil. Seria esse o consumo capaz de permitir melhor aproveitamento da capacidade produtiva relativamente avançada com a qual o Brasil contava então (TAVARES e SERRA, 1978, p. 168). Sob este ponto de vista, os autores claramente se distinguem de Simonsen e Campos; estes últimos defendiam o arrocho salarial como forma de se combater a inflação e incentivar a poupança empresarial, e não se preocuparam com o alargamento da demanda, fenômeno visto como prejudicial à estabilidade do país. (SIMONSEN e CAMPOS, 1974, p. 07). Maria Conceição Tavares afirma que a mudança de regime em 1964 acentuou deliberadamente a depressão na qual o país estava imerso ao serem realizados cortes, aumento da carga fiscal e compressão salarial (TAVARES e SERRA, 1978, p. 171). Conclui-se que o posicionamento dos dois grupos de autores em questão no que diz respeito à demanda é bastante distinto; ela poderia ser vista como variável fundamental para que se alcançasse o aprofundamento da ISI, ou obstáculo ao saneamento fiscal.

Em relação à formação da poupança nacional, tema caro à Campos e Simonsen, identificamos que Maria Conceição Tavares admite a necessidade de um mercado de capitais amplo e cujo objetivo fosse o incentivo à realização dinâmica do excedente. Porém, sobre o crescimento das novas formas de acumulação financeira instituídas no Brasil desde a década de 1960, sobretudo a partir das reformas levadas adiante por Campos e Otávio Gouveia de Bulhões no governo de Castello Branco, a autora parece discordar do grau de endividamento que estas últimas poderiam proporcionar:

Mais recentemente, vem adquirindo considerável importância novas formas de acumulação que poderíamos denominar financeiras. (...) essa evolução possibilita o aumento das margens de endividamento de todos os agentes econômico-consumidores, empresas, governo, bem como o deslocamento de recursos dos setores modernos cujo excedente não tem aplicação rentável para outros mais ‘novos’ ou com taxas de crescimento e endividamento mais elevadas. (TAVARES e SERRA, 1978, p. 180)

O desenvolvimento do mercado de capitais e a maior disponibilidade de poupança doméstica permitiriam a ampliação da oferta na escala exigida pela industrialização



Projetos Para A Industrialização Brasileira Em Debate: Eugênio Gudín, Maria Conceição Tavares, Roberto Campos E João Manuel Cardoso De Mello – Beatriz Duarte Lanna

retardatária. Os investimentos teriam obrigação de ultrapassar o mercado, no que precisariam de amplo apoio do capital estatal. Tais eram as condições para o salto tecnológico brasileiro, segundo Cardoso de Mello, "uma vez que não se crê muito nos empresários schumpeterianos" (CARDOSO DE MELLO, 1982, p. 94).

Tem-se aí uma convergência entre Cardoso de Mello e Roberto Campos; este último também partia do pressuposto de que a industrialização retardatária não poderia ter seu desenrolar idêntico às experiências do centro. Nosso processo de industrialização não teria como motor fundamental a produção espontânea da oferta, cujo estímulo, por sua vez, vinha das técnicas graduais prévias e da acumulação primitiva de capital. Nas palavras de Campos:

Alterou-se ainda, em um segundo aspecto, a conceituação schumpeteriana. Em vez de o papel dinâmico principal ser exercido pelo inovador, à procura de novos processos de produção, o papel dinâmico é até certo ponto exercido pelo 'imitador', a saber, pelo cidadão do país subdesenvolvido que copia rapidamente modelos mais avançados de tecnologia e produção. (...) o grande investidor tende a ser cada vez mais o Governo, encurtando-se a esfera de ação do capitalista privado. (CAMPOS, 1963a, p. 100).

Concluimos que para ambos a teoria do crescimento aplicada aos países subdesenvolvidos não poderia ser de cunho *schumpeteriano* devido à ausência de iniciativa privada na periferia, e que o capital estatal tinha função fundamental a ser cumprida. Nas palavras de Cardoso de Mello:

(...) a industrialização pesada tinha escassas possibilidades de nascer como mero desdobramento do capital nacional e estrangeiro empregado nas indústrias leves: nem se dispunha de instrumentos prévios de mobilização e centralização de capitais, indispensáveis à maciça concentração de recursos externos e internos exigida pelo bloco de investimentos pesados, nem se poderia obter a estrutura técnica e financeira dos novos capitais a partir da diversificação da estrutura produtiva existente (CARDOSO DE MELLO, 1982, p. 118).⁶

Considerações finais:

⁶ Cabe citarmos o autor quando este afirma que a entrada de empresas estrangeiras no Brasil nesta época também diz respeito às condições políticas e econômicas dos países do centro. Para além das condições favoráveis apresentadas pelo governo brasileiro, as disputas entre companhias e a "dinâmica da competição oligopólica" nos países ricos tiveram influência direta na determinação da nossa industrialização.



Projetos Para A Industrialização Brasileira Em Debate: Eugênio Gudín, Maria Conceição Tavares, Roberto Campos E João Manuel Cardoso De Mello – Beatriz Duarte Lanna

Os limites, obstáculos e gargalos estruturais encontrados pela condição retardatária da industrialização brasileira foram apontados por todos os autores apresentados ao longo deste texto. De maneira geral, há o consenso de que a condição retardatária do capitalismo periférico produz fortes distorções, capazes de conduzir a economia nacional a um círculo vicioso de dependência à exportação de produtos agrícolas (notável herança colonial apontada pelos historiadores), vulnerabilidade cambial e forte propensão à inflação, desarranjo institucional e fiscal perniciosos aos investimentos produtivos e pouca aptidão ao risco por parte da burguesia. A ausência de iniciativa privada autônoma, doméstica e robusta impediria um "arranco" industrial, fundamental para que a oferta ultrapasse a demanda; esta última é frágil e descontínua, sobretudo devido à permanência de terríveis desigualdades de renda e riqueza, cuja persistência garante amplos ganhos diferenciais à burguesia nacional e estrangeira. É a mão de obra superexplorada dos rincões arcaicos do país que puxa a remuneração da força de trabalho para baixo, de modo que o capital não encontre pressões para repassar seus ganhos de produtividade aos salários, ou mesmo aos preços (TAVARES e SERRA, 1978, p. 179).⁷

A modernização incompleta, ou conservadora, baseou-se na necessidade de reter parte da mão de obra isolada dos incrementos produtivos pelos quais certos setores e poucas regiões do país tinham amplo acesso, sobretudo a partir dos anos 1950. A expansão da fronteira agrícola, a construção de vias de penetração ou grande obras públicas, fundamentais para o desenvolvimento do país, basearam-se em remuneração quase de subsistência à população marginal rural (TAVARES e SERRA, 1978, p. 179).

Uma tentativa de conciliação dos debates aqui apresentados pode ser realizada se pensarmos na convergência dos autores quanto à existência dos gargalos de atraso. A incorporação e difusão do progresso técnico, além do estímulo à pesquisa e ao desenvolvimento, apontados como forte motor ao fim das heterogeneidades estruturais do país, não serão bem-vindos enquanto o Brasil contar com uma burguesia cujos ganhos baseiam-se em rendas diferenciais e superlucros. Sob tais condições e para este grupo, a destruição dos setores pouco produtivos e escandalosamente mal remunerados não é bem-

⁷ No capitalismo latino americano as remunerações são mantidas a níveis baixos, distantes da produtividade, pois baseiam-se nos setores de subsistência. Nas palavras de Conceição Tavares: "Não há forças competitivas que obriguem a uma transferência contínua e proporcional de suas vantagens relativas de produtividade aos preços".



Projetos Para A Industrialização Brasileira Em Debate: Eugênio Gudín, Maria Conceição Tavares, Roberto Campos E João Manuel Cardoso De Mello – Beatriz Duarte Lanna

vinda, "visto que o funcionamento, no mesmo mercado de atividades com importantes diferenças de produtividade, permite às mais eficientes receber uma renda diferencial em cada etapa de expansão e proteger sua taxa de lucro em momentos de crise". (TAVARES e SERRA, 1978, p. 187). Com a exceção de Eugenio Gudín, todos os autores aqui apresentados viam o planejamento como capaz de garantir coerência à atuação do Estado, sendo, portanto, bem-vindo para o processo de desenvolvimento econômico de um país.

Da mesma forma, é pouco provável pensarmos na possibilidade de um crescimento sustentável e na ampla difusão do progresso técnico se não contarmos com um mercado de capitais desenvolvido e propício ao financiamento produtivo. A solvência fiscal e uma boa condição institucional nos parecem igualmente importantes para a manutenção da soberania do país frente às pressões externas. O desafio para um modelo sustentado de crescimento é hoje, mais do que nunca, um problema estratégico que se coloca para a economia brasileira.

Bibliografia

BIELSCHOWSKY, Ricardo, *O Pensamento Econômico Brasileiro*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

CAMPOS, Roberto, *Economia, planejamento e nacionalismo*. Rio de Janeiro: APEC, 1963a.

CAMPOS, Roberto, *Ensaio de História Econômica e Sociologia*. Rio de Janeiro: APEC, 1963b.

CAMPOS, Roberto, e SIMONSEN, Mário Henrique, *A Nova Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympo Editora, 1974.

CARDOSO DE MELLO, João Manuel, *O capitalismo tardio*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

FURTADO, Celso, *Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GUDIN, Eugênio, *Inflação: importação e exportação*. Rio de Janeiro: Editora Agir, 1950.

GUDIN, Eugênio, *Princípios de Economia Monetária*. Rio de Janeiro: Editora Agir, 1956.



Projetos Para A Industrialização Brasileira Em Debate: Eugênio Gudín, Maria Conceição

Tavares, Roberto Campos E João Manuel Cardoso De Mello – Beatriz Duarte Lanna

ROSTOW, W. W., The Take-off into Self-Sustained Growth, *Economic Journal*, 66, Março 1956

TAVARES, Maria da Conceição, "Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil". *Da substituição de importação ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978a.

TAVARES, Maria da Conceição e SERRA, José, "Além da estagnação" in TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978b.

VINER, Jacob, *Studies in the theory of international trade*. New York : A. M. Kelley, 1965.