

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CURSO DE MESTRADO EM ECONOMIA FIMES

DESIGUALDADES REGIONAIS NO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

RELATÓRIO DE PESQUISA
Nº 2

EFEITOS ESPACIAIS DAS POLÍTICAS MACROECONÔMICAS
E SETORIAIS DO GOVERNO FEDERAL

PARTE I:

EFEITOS ESPACIAIS NA POLÍTICA NACIONAL
DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

RECIFE, ABRIL DE 1978

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CURSO DE MESTRADO EM ECONOMIA-FIMES

DESIGUALDADES REGIONAIS NO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

RELATÓRIO DE PESQUISA
Nº 2

EFEITOS ESPACIAIS DAS POLÍTICAS MACROECONÔMICAS
E SETORIAIS DO GOVERNO FEDERAL

PARTE I:

EFEITOS ESPACIAIS DA POLÍTICA NACIONAL
DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

RECIFE, ABRIL DE 1978.

. EFEITOS ESPACIAIS DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO
INDUSTRIAL

Parte I do Segundo Relatório da Pesquisa sobre Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro, apresentado ao IPEA/IPLAN em decorrência de convênio celebrado com o Curso de Mestrado em Economia (CME-PIMES), da Universidade Federal de Pernambuco. Este documento foi elaborado por John Redwood III e Jorge Jatobá (Coordenador Técnico da Pesquisa) e contou com a colaboração de Luiz Moraes Mota. No levantamento e processamento das informações deram sua valiosa e eficiente contribuição: Marcos Antonio Freire Imbiriba e Jany Maria de Santana. A equipe da pesquisa deseja agradecer a colaboração dos Srs. Marcelo Averbug do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, Eduardo Weiner do Conselho de Desenvolvimento Industrial e Antonio Cerqueira Antunes do Setor de Desenvolvimento Industrial do Instituto de Planejamento (IPLAN) da Secretaria de Planejamento da Presidência da República pelo fornecimento de dados utilizados neste relatório. Adicionalmente, a equipe deseja agradecer ao Prof. Adriano Batista Dias do CME-PIMES/UFPE que além dos comentários e sugestões feitas à versão preliminar do capítulo 2 deste relatório, contribuiu com um texto, de fundamento teórico, que se encontra em apêndice a este documento.

ESTE DOCUMENTO É DE PROPRIEDADE DO IPEA. A
CIRCULAÇÃO É RESTRIÇA E A REPRODUÇÃO É PROIBIDA

RELATÓRIO Nº 02
=====

EFEITOS ESPACIAIS DAS POLÍTICAS MACROECONÔMICAS E SETORIAIS DO GOVERNO
FEDERAL.

- Parte I - Efeitos Espaciais da Política Nacional de Desenvolvimento Industrial.
- Parte II - Efeitos Espaciais da Política de Comércio Exterior.
- Parte III - Efeitos Espaciais da Política Nacional de Desenvolvimento Agrícola.
- Parte IV - Efeitos Espaciais da Política Fiscal.
- Parte V - Efeitos Espaciais da Política Monetária e Financeira.

RELATÓRIO Nº 03
=====

AValiação DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

- Parte I - O Desenvolvimento Regional no Contexto dos Planos Nacionais de Desenvolvimento.
- Parte II - Avaliação dos Programas de Desenvolvimento Rural: Região Nordeste.
- Parte III - Avaliação dos Programas de Desenvolvimento Industrial: Região Nordeste.
- Parte IV - Avaliação dos Programas de Desenvolvimento Rural: Regiões Norte e Centro-Oeste.
- Parte V - Avaliação do Programa de Desenvolvimento Industrial da Amazônia: SUFRAMA.

SUMÁRIO

	Página
C A P Í T U L O S	
1. INTRODUÇÃO: INDUSTRIALIZAÇÃO E DESIGUALDADES REGIONAIS	01
2. A INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA EM SUAS DIMENSÕES REGIONAIS	06
2.1 - As Fases de Crescimento Industrial e de Intervenção Pública no Processo de Industrialização	07
2.2 - A Evolução da Estrutura Industrial Brasileira	38
2.3 - Evolução da Distribuição Regional da Indústria Brasileira e as Causas da Concentração Espacial da Atividade de Secundária	47
2.4 - As Estruturas Regionais da Indústria no Brasil	82
3. A EVOLUÇÃO DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL	116
3.1 - Considerações Gerais	116
3.2 - A Industrialização nas Estratégias Nacionais de Desenvolvimento	118
3.2.1 - Plano de Metas. (1956-61)	118
3.2.2 - Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-5)	120
3.2.3 - Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG (1964-1966)	123
3.2.4 - Plano Decenal	125
3.2.5 - Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-70)	128
3.2.6 - Metas e Bases para a Ação do Governo (1970-1973)	132
3.2.7 - I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-74)	135
3.2.8 - II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79)	137
3.3 - Considerações Finais	141
4. ANÁLISE DA INCIDÊNCIA ESPACIAL DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL	143
4.1 - O Conselho de Desenvolvimento Industrial: Projetos Aprovados e o Sistema de Incentivos Fiscais	146
4.2 - O BNDE, o Banco do Brasil e o financiamento do Desenvolvimento Industrial	175
4.3 - Estimativas referentes à Repartição Regional da Produção de Insumos Básicos até 1965	212
5. RESUMO E CONCLUSÕES	218
APÊNDICE	
As Indústrias e o Papel do Mercado na Causação da Concentração Espacial num modelo de Substituição de Importações.	232

LISTA DAS TABELAS

Capítulo nº 2

Tabela:	Pag.
2.1 - Brasil: Evolução da Estrutura do Produto Físico e Produto Industrial como Percentagem do Produto Total, 1907/1970	39
2.2 - Brasil: Evolução da Distribuição do Valor da Transformação Industrial por Grupo de Bens, 1919-1959 (%)	40
2.3 - Brasil: Evolução da Distribuição do Valor de Transformação da Indústria de Transformação (e Extração Mineral) por Gênero de Indústria, 1919/1976	43
2.4 - Brasil: Taxas Médias Anuais de Crescimento do Valor da Produção e do Valor da Transformação Industrial por Gêneros Selecionados da Indústria de Transformação, 1957-1976	46
2.5 - Brasil: Evolução da Distribuição da Produção Industrial, segundo Macrorregiões e Estados Selecionados, 1907-1970	48
2.6 - Comparação das Estruturas Produtivas de São Paulo e Brasil (exceto São Paulo) por Gênero da Indústria de Transformação, 1907, 1919, 1939	54
2.7 - Evolução do Grau de Concentração Industrial em São Paulo por Gênero e Total (% do Produto Nacional gerado em São Paulo) .	56
2.8 - Evolução da Distribuição Espacial dos Migrantes Estrangeiros e Brasileiros por Área de Destino, 1890-1940	60
2.9 - Evolução do Grau de Concentração de Valor da Transformação Industrial em São Paulo por Gênero, 1940-1974	67
2.10 - Brasil: Distribuição Percentual do Valor da Transformação Industrial por Gênero de Indústria - 1970	75
2.11 - Brasil: Distribuição Percentual do Valor da Transformação Industrial por Gênero de Indústria - 1974	76
2.12 - Distribuição dos Gêneros da Indústria que Contribuíram com 5% ou mais do Valor da Transformação Industrial por Macrorregião e Estados	83
2.13 - Evolução da Distribuição Percentual do Número de Estabelecimentos, do Pessoal Ocupado, dos Salários, do Valor da Produção e do Valor da Transformação da Indústria de Transformação por Grupos de Gêneros e Macrorregiões	88

Tabela:	Pag.
2.14 - Evolução da Produtividade Média, do Tamanho Médio e dos Salários Médios Relativos aos Valores Nacionais para Cada Tipo de Indústria, por Tipo de Indústria e Macrorregião, 1959 e 1970	96
2.15 - Evolução da Produtividade Média e Tamanho Médio Relativo aos Valores Nacionais para a Indústria de Transformação, por Tipo de Indústria e Macrorregião - 1959 e 1970	97
2.16 - Valores do Coeficiente de Variação da Produtividade Média Relativa e do Tamanho Médio Relativo dos Grandes Grupos de Bens e da Indústria de Transformação como um todo - 1959,70.	101
2.A.1 - Distribuição Percentual do Valor da Transformação Industrial nas Macrorregiões e Algumas Unidades da Federação, por Gênero de Indústria, em Relação ao Total dos Gêneros em 1940, 1950, 1960 e 1970	103
2.A.2.A - Distribuição Percentual do Valor da Transformação Industrial nas Macrorregiões Norte e Nordeste por Gênero de Indústria, em relação ao Total dos Gêneros, em 1940, 1950, 1960 e 1970.	104
2.A.2.B - Distribuição Percentual do Valor da Transformação Industrial nas Macrorregiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste por Gênero de Indústria, em Relação ao Total dos Gêneros, 1940, 1950, 1960 e 1970	105
2.A.3.A - Distribuição Percentual do Valor da Transformação Industrial dos Estados do Ceará, Pernambuco e Bahia por Gênero de Indústria, em relação ao Total dos Gêneros, em 1940, 1950, 1960 e 1970	106
2.A.3.B - Distribuição Percentual do Valor da Transformação Industrial nos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul por Gênero de Indústria, em Relação ao Total dos Gêneros, em 1940, 1950, 1960 e 1970	107
2.A.4 - Distribuição Percentual do Valor da Transformação Industrial por Gênero de Indústria em Relação ao Total do Gênero do Brasil, nas Macrorregiões e Algumas Unidades da Federação, nos anos de 1940, 1950, 1960 e 1970	108

LISTA DAS TABELAS

Capítulo nº4 .

Tabela:	Pag.
4.1 - CDI: Evolução da Distribuição do Valor Total do Investimento Fixo por Grupos da Indústria, 1972-1977	156
4.2 - CDI: Evolução da Distribuição do Investimento Fixo em Projetos Aprovados por Macrorregiões e Estados Seleccionados, 1971 - (outubro) 1977	157
4.3 - CDI: Distribuição Percentual do Investimento Fixo em Novas Unidades de Produção e Total por Grupos Setoriais e por Macrorregiões e Estados Seleccionados, maio de 1976 a outubro de 1977	164
4.4 - Distribuição dos Investimentos Fixos em Projetos Aprovados pelo CDI entre as Regiões Metropolitanas e Capitais de Estado (RM/C) e o Interior (INT) dos Estados por Macrorregião e Estados Seleccionados entre maio de 1976 e outubro de 1977	169
4.5 - CDI: Distribuição Percentual do Investimento Fixo e dos Incentivos Concedidos por Macrorregião e Estados Seleccionados, 1975	174
4.6 - Sistema BNDE: Evolução da Distribuição das Operações Aprovadas em Moeda Nacional por Atividade Beneficiada, 1952-1976	180
4.7 - Sistema BNDE: Operações Aprovadas em Moeda Nacional por Fundos, 1975 - 1976	183
4.8 - Sistema BNDE: Evolução da Distribuição das Operações Aprovadas em Moeda Nacional (em cruzeiros) por Macrorregião e Estados Seleccionados, 1965, 1967, 1976	187
4.9 - Sistema BNDE: Evolução da Distribuição das Operações Aprovadas em Moeda Estrangeira por Macrorregião e Estados Seleccionados 1965-1966	189
4.10 - Sistema BNDE: Evolução da Distribuição Regional das Operações Aprovadas em Moeda Nacional por Macrorregião e Estados seleccionados dos 1965-1973, pelo FRE	190
4.11 - Sistema BNDE: Distribuição das Operações Aprovadas pelos Setores Insumos Básicos e Bens de Capital por Macrorregião e Estados seleccionados - 1975	192
4.12 - Sistema BNDE: Distribuição das Operações Aprovadas pelos Setores Insumos Básicos e Bens de Capital por Macrorregião e Estados seleccionados, 1976	193

Tabela:

Pag.

4.13 - Sistema BNDE: Evolução da Distribuição das Operações Aprovadas em Moeda Nacional por Macrorregião e Estados Seleccionados 1966-1972, - FIPEME - Operações Diretas	194
4.14 - Sistema BNDE: Evolução da Distribuição das Operações Aprovadas em Moeda Nacional por Macrorregião e Estados Seleccionados 1966/1974- FIPEME e POC, 1974, 1976 Repasses a Agentes Financeiros	195
4.15 - Sistema BNDE: Evolução da Distribuição das Operações Aprovadas em Moeda Nacional, por Macrorregião e Estados Seleccionados 1975/76- FUNTEC	197
4.16 - Sistema BNDE: Evolução da Distribuição das Operações Aprovadas em Moeda Nacional por Macrorregião e Estados seleccionados 1965/1969- FUNESP	198
4.17 - Sistema BNDE: Distribuição das Operações Aprovadas em Moeda Nacional por Macrorregião e Estados Seleccionados 1966-1969 - FUNDERPRO	199
4.18 - Sistema BNDE: Evolução da Distribuição das Operações Aprovadas em Moeda Nacional por Macrorregião e Estados Seleccionados 1971/1976- FNRI	200
4.19 - Sistema BNDE: Evolução da Distribuição das Operações Aprovadas em Moeda Nacional por Macrorregião e Estados Seleccionados 1969/1973- FUNGIRO 1974, 1975, 1976 - PROGIRO	202
4.20 - Sistema BNDE: Evolução da Distribuição Regional das Operações Aprovadas em Moeda Nacional por Macrorregião e Estados Seleccionados, 1965-1973, pela FINAME	203
4.21 - Sistema BNDE: Evolução da Distribuição das Operações Aprovadas pela IBRASA, FIBASE e EMBRAMEC por Macrorregião e Estados Seleccionados 1975 e 1976	204
4.22 - Banco do Brasil: Evolução da Distribuição Regional dos Empréstimos às Atividades Produtivas pela Carteira de Crédito Agrícola e Industrial, 1938, 1948, 1965 - 1970, por Subperíodo	206
4.23 - Banco do Brasil: Evolução da Distribuição dos Empréstimos Totais para a Indústria por Macrorregião e Estados Seleccionados, 1971-1976	208
4.24 - Banco do Brasil: Evolução da Distribuição dos Empréstimos para Investimentos Industriais por Macrorregião e Estados Seleccionados, 1971 - 1976	209
4.25 - Banco do Brasil: Evolução da Distribuição dos Empréstimos para Investimento por Gêneros Seleccionados da Indústria de Transformação, e Alguns Serviços, 1971 - 1976	210

Tabela:	Pag.
4.26 - Repartição Regional da Produção de Aço Bruto 1972 - 1985	214
4.27 - Repartição Regional da Produção de Níquel Primário	215
4.28 - Repartição Regional da Produção de Cobre Primário	215
4.29 - Repartição Regional da Produção de Alumínio Primário	216
4.30 - Repartição Regional da Produção de Zinco Primário	216
4.31 - Repartição Regional da Produção de Chumbo Primário	216

EFETOS ESPACIAIS DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO: INDUSTRIALIZAÇÃO E DESIGUALDADES REGIONAIS

É universalmente reconhecido que os desníveis de desenvolvimento entre as diversas regiões de um país tendem a aumentar rapidamente a partir do início de um processo acelerado de industrialização. As disparidades regionais surgem inicialmente devido à distribuição desigual de recursos naturais no espaço e como resultado do processo histórico de ocupação produtiva e demográfica do país que, se por um lado, inicialmente favorece certas áreas, através da implantação de atividades de exportação, núcleos urbanos, etc., por outro, também desencadeia uma maior exploração dos recursos naturais, muitas vezes não renováveis, destas regiões. O agravamento das desigualdades espaciais em função da industrialização, por sua vez, se deve essencialmente à concentração geográfica dos fatores de produção (capital e mão-de-obra) em uma ou poucas regiões (e áreas urbanas), acima de tudo, por causa da necessidade de se investir substanciais recursos em infraestrutura (transportes, comunicações, energia, serviços urbanos, etc) e diretamente no setor industrial, no contexto da escassez relativa de capital. A implantação das novas indústrias e das atividades terciárias a elas associadas, resulta na geração (direta e indireta) de novas oportunidades de emprego e no maior deslocamento espacial da população na perspectiva, ou melhor, na esperança de poder aproveitar destas e outras oportunidades decorrentes da industrialização. Como resultado, os fluxos migratórios se destinam às mesmas regiões e cidades onde se intensifica o processo de acumulação de capital.

A partir desse estágio inicial de industrialização, geralmente ocorre um processo acumulativo de concentração espacial da atividade secundária, particularmente na medida em que as áreas, já beneficiadas por investimentos diretos na indústria e em infraestrutura e serviços públicos, fornecem crescentes economias de aglomeração (mão-de-obra qualificada, serviços técnicos, comerciais e financeiros especializados, etc.) que atraem outras atividades produtivas. A crescente concentração espacial da população e da renda (disponível) também é fator importante porque resulta na concentração espacial do mercado consumidor final, e contribui indiretamente para a concentração espacial dos produtores de bens de capital e de, pelo menos, algumas indústrias de bens intermediários que servem às indústrias de bens de consumo.

Nos países, como o Brasil, cuja industrialização se processou essencialmente via substituição de importações, a concentração espacial do setor secundário - e, portanto, o agravamento das desigualdades na repartição espacial da ati

vidade manufatureira - tende a ser ainda mais acentuada. Tal fato decorre basicamente da sequência de substituição das importações. Os primeiros produtos a serem substituídos normalmente são bens de consumo (inicialmente de uso imediato e se mi-duráveis e posteriormente duráveis). A localização das indústrias instaladas para produzir estes bens é "orientada" ou determinada, principalmente, pela locali zação do mercado consumidor. Na medida em que este mercado se concentra espa cial mente, as novas indústrias também tendem a se concentrar. Uma vez substituídos os bens de consumo, geralmente se procede a instalação das indústrias de bens de pro dução, cujo mercado é formado justamente pelos produtores de bens de consumo (tan to duráveis, quanto não duráveis). Na medida em que as indústrias de bens de consu mo se concentram espacialmente (em função da localização da demanda final), as in dústrias de bens de produção, não "orientadas" fortemente para matérias primas, também tenderão a se concentrar. Tal fenômeno ocorre especialmente nos seto res de bens de capital e nos ramos de bens intermediários que são mais sujeitos a economias de escala (como ocorre nas indústrias siderúrgica e petroquímica, por exemplo). Ao longo desse processo, a interação entre a concentração espacial (pe-lo menos em termos interregionais) do mercado para os produtos intermediários e finais da indústria e a localização da oferta de bens manufaturados tende a refor çar, e até intensificar, os fluxos de capital e de mão-de-obra em direção às regiões e cidades onde houve a concentração inicial, contribuindo, desta forma, para do tar ainda mais estas áreas com economias de aglomeração. Frequentemente, também, os próprios instrumentos de política governamental, utilizados para acelerar e/ou consolidar o processo de industrialização, tendem a induzir, ou pelo menos facili tar, a transferência de fatores produtivos, particularmente capital, das regiões menos industrializadas para as mais adiantadas, contribuindo diretamente, desta ma neira, para o agravamento das desigualdades espaciais de modo geral.

Por outro lado, a atenuação das disparidades espaciais requer uma des concentração territorial das atividades produtivas e, especialmente, da indústria, que normalmente é o setor mais dinâmico em economias em vias de desenvolvimento. Na medida em que o processo de industrialização se completa em termos setoriais ou estruturais, ou seja, na medida em que o país passa a ter um parque industrial plenamente integrado, reduzem-se as possibilidades de maior substituição de impor tações, e conseqüentemente, a distribuição espacial da indústria, torna-se mais di fícil de ser alterada. Em outras palavras, na medida em que a industrialização se consolida, torna-se mais "rígida" sua distribuição espacial e menores são as pos sibilidades de se induzir uma efetiva descentralização do setor secundário, pelo menos em termos interregionais, o que parece ser de importância fundamental para a redução das disparidades regionais.

Fica claro, portanto, que há uma relação importante entre industriali zação e desigualdades regionais, mesmo considerando que estas desigualdades não têm como causa única a tendência histórica e universal para a concentração espa cial (tanto em termos interregionais, quanto em termos intraregionais) da atvida

de secundária. Por outro lado, a desconcentração ou descentralização espacial do desenvolvimento depende essencialmente do comportamento locacional do setor industrial que, por sua vez, pode ser influenciado através de medidas governamentais, sobretudo aquelas que visam a implementação de uma política de localização de atividades secundárias ou econômicas de modo geral. Na ausência deste tipo de intervenção pública, as possibilidades de se reduzirem as disparidades regionais, através de um processo "espontâneo" de descentralização industrial, são muito limitadas. Na melhor das hipóteses, uma desconcentração "espontânea" da indústria ocorreria lentamente e a longo prazo, sendo de reduzido ou nenhum valor para a resolução mais imediata dos problemas e tensões criados pelo desenvolvimento desigual das diversas regiões do país.

A finalidade do presente documento, neste contexto, é a de examinar a experiência brasileira de industrialização em suas dimensões regionais, dando ênfase ao papel da política governamental na evolução dos padrões observados ao longo deste século. Neste sentido, o documento complementa historicamente e elabora com maior detalhe as considerações contidas no primeiro relatório desta pesquisa (Estado Atual e Evolução Recente das Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro) que se centraram na evolução do comportamento do setor secundário e do papel da concentração inter e intra-regional da indústria na persistência das disparidades espaciais no Brasil deste 1950, acrescentando, onde possível, novas e melhores informações sobre o período desde 1970. Além de complementar a discussão sobre o setor secundário, contida no relatório anterior, este documento se dedicará especificamente ao estudo da incidência espacial da intervenção pública no processo de industrialização, distinguindo, no entanto, a experiência antes e depois de meados da década de 1950, quando os esforços governamentais se dirigiram prioritariamente e incondicionalmente para o fomento da atividade industrial. Antes da década de 1950, os efeitos da política econômica sobre o processo de industrialização, embora muito importantes, foram mais acidentais ou indiretos do que intencionais; o contrário ocorrendo a partir do Plano de Metas, quando a estratégia de industrialização passa a ser o elemento central da política de desenvolvimento global do país.

Antes de esboçar o conteúdo deste documento, é útil resumir rapidamente as principais conclusões do relatório anterior sobre a relação entre o processo de industrialização e a evolução das desigualdades regionais no Brasil desde 1950. Houve claramente, entre 1950 e 1970, um aumento do grau de concentração da produção e do valor da transformação industrial na região Sudeste e, dentro desta região, em São Paulo. Esta crescente concentração espacial da indústria, por sua vez, conjuntamente com um crescente diferencial interregional de produtividade no setor secundário, contribuiu diretamente para um aumento nas desigualdades regionais do produto e da renda per capita, sendo que o comportamento dos setores primário e terciário entre 1950 e 1970 teve o efeito contrário, pelo menos em termos interregionais. Em outras palavras, a maior concentração espacial do setor secun

dário foi um dos principais, senão o principal fator, responsável pela persistência das disparidades regionais de produto per capita durante os anos 50 e 60, pelo menos quando este período é considerado como um todo. Por outro lado, um exame preliminar das informações disponíveis sobre o comportamento da indústria depois de 1970 revelou uma possível, mas tímida, tendência para a desconcentração intraregional no Sudeste e, talvez, a descentralização interregional em termos nacionais (embora de forma bastante concentrada, ou seja, de uma forma que beneficia principalmente algumas poucas áreas metropolitanas) da produção secundária até 1974. A análise feita no presente documento permitirá uma visão mais definitiva destas tendências, na medida em que registra a localização dos principais projetos industriais recentemente instalados ou a serem instalados no futuro próximo no país. As possíveis tendências de descentralização (do Sudeste) e/ou de desconcentração (de São Paulo) do parque industrial brasileiro são de grande importância para as perspectivas de redução das desigualdades regionais (pelo menos em termos do produto per capita) nos próximos anos e, talvez, décadas.

Este documento divide-se em três partes seguido por um capítulo final que resume suas principais conclusões. O próximo capítulo se preocupa especificamente com as dimensões espaciais do processo de industrialização no Brasil, iniciando-se com uma discussão das fases de crescimento industrial e da intervenção governamental neste processo, seguida por uma breve descrição da evolução da estrutura industrial brasileira, assim como por uma análise da evolução da distribuição regional da indústria nacional e das principais causas da concentração espacial do setor secundário e terminando com um exame da evolução das estruturas industriais das diversas macrorregiões do país desde 1940. O terceiro capítulo retrata a evolução da política nacional de desenvolvimento industrial entre meados da década de 1950, quando o governo brasileiro adotou uma estratégia de desenvolvimento econômico fundamentado na aceleração e maior orientação do processo de industrialização através da substituição de importações, e o mais recente documento nacional de planejamento, o II PND. Além de descrever a evolução da estratégia nacional de desenvolvimento industrial neste período, o terceiro capítulo mostra as principais modificações na política econômica relacionada à industrialização que ocorreram no decorrer da execução das estratégias de desenvolvimento das diversas administrações entre 1956 e o presente. O quarto capítulo do documento analisa a incidência espacial de alguns instrumentos da política de desenvolvimento industrial para um período mais recente, e tenta tirar algumas conclusões sobre a provável distribuição regional da indústria brasileira no futuro próximo, considerando adicionalmente as implicações desta provável distribuição das atividades secundárias para o comportamento das desigualdades inter e intraregionais nas próximas décadas. Mais especificamente, os instrumentos de política industrial que são objetos de análise são os incentivos fiscais, concedidos pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) (a partir essencialmente de uma análise da evolução da distribuição espacial do investimento fixo em projetos aprovados pelo CDI) e os financiamentos, particularmente para fins de investimento, ao setor secundário pelos

principais órgãos oficiais de crédito, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e o Banco do Brasil. Concluindo o quarto capítulo, apresenta-se uma breve análise a partir de uma série de projeções sobre a provável distribuição espacial da produção de alguns insumos básicos até 1985. Finalmente cabe destacar o Apêndice I que contém uma análise teórica de como o processo de substituição de importações conduz a uma crescente concentração espacial da atividade industrial.

Observe-se que os instrumentos da política industrial que serão analisados mais detalhadamente neste documento, operam basicamente sobre o lado da oferta (isto é, sobre a expansão da capacidade produtiva) do setor secundário. É importante mencionar, entretanto, que outros instrumentos de política econômica, nas áreas monetária e do comércio exterior, também influenciam a oferta e a demanda por produtos manufaturados. Estes instrumentos, que não serão discutidos neste segmento por constituírem preocupação explícita de outras partes deste relatório, se referem especificamente à política de crédito ao consumidor e às políticas cambial e tarifária, etc. Estes instrumentos de política econômica, na estratégia atual de desenvolvimento industrial, servem aos mesmos objetivos gerais dos instrumentos objetos de análise neste documento, ou seja, a substituição de importações nos setores básicos, a promoção de exportações de produtos manufaturados e a modernização dos ramos tradicionais do setor secundário, e os resultados de sua aplicação são, pelo menos parcialmente, visíveis nos novos projetos industriais aprovados para fins de concessão de incentivos fiscais pelo CDI e/ou para a concessão de crédito pelo BNDE e pelo Banco do Brasil.

CAPÍTULO 2

A INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA EM SUAS DIMENSÕES REGIONAIS

A finalidade deste capítulo é a de retratar resumidamente o processo de industrialização brasileira em geral e em suas dimensões regionais no decorrer deste século, com ênfase no período após a Segunda Guerra Mundial. A perspectiva temporal maior se faz necessária devido ao fato de que, em termos espaciais, a indústria brasileira já se encontrava bastante concentrada no final da guerra e mesmo antes deste conflito, como mostram os dados do Censo de 1940. Desta forma, em 1939, a região Sudeste era responsável por quase três quartos da produção industrial no Brasil, e o Estado de São Paulo sozinho respondia por 45% deste total. Embora a industrialização que ocorreu após 1939 tenha contribuído para acentuar a concentração espacial do setor secundário, a tendência para concentração foi mais pronunciada entre 1909 e 1939 do que entre 1939 e 1969. Além do mais, não se pode desvincular a experiência do pós-guerra da industrialização já iniciada antes deste período, mesmo à luz das diferenças consideráveis neste processo antes e depois da Segunda Guerra Mundial.

Não há dúvida, por exemplo, de que o setor industrial passou a efetivamente liderar o processo de crescimento econômico no Brasil somente a partir dos anos 30, devido ao impacto da depressão mundial sobre o setor exportador e face a uma tendência crescente para a superprodução de café.¹ Mesmo nesta época, entretanto, a política governamental se preocupou mais com o setor externo do que com a industrialização², e foi somente na década de 50 que o governo federal adotou uma política conscientemente orientada para a promoção do setor secundário.³ Na ausência de uma política intencional de industrialização, o comportamento do setor antes dos anos 50 foi caracterizado por "surto" periódicos de crescimento associados com fatores externos e políticas governamentais que, embora não expli-

1 Furtado, Celso. Formação Econômica do Brasil, Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1959.

2 Villela, Annibal & Suzigan, Wilson. Política de Governo e Crescimento da Economia Brasileira, 1889-1945, IPEA/INPES, Monografia nº 10, Rio de Janeiro, 1973; Malan, Pedro, Bonelli, Regis, Paiva de Abreu, Marcelo & Pereira, José Eduardo de Carvalho, Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil (1939/52), IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa 36, Rio de Janeiro, 1977; e Luz, Nícia Villela, A Luta Pela Industrialização no Brasil, Editora Alfa-Omega, São Paulo, 1975.

3 Suzigan, Wilson. "Industrialização e Política Econômica: Uma Interpretação em Perspectiva Histórica", Pesquisa e Planejamento Econômico, Vol. 5, nº 2, Dezembro 1975; Lessa, Carlos, "Quinze Anos de Política Econômica", Cadernos UNICAMP 4, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 1975; Baer, Werner, Industrialização e Desenvolvimento Econômico do Brasil, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1975 (2a. edição); Bergsman, Joel, Brazil: Industrialization and Trade Policies, Oxford University Press, Londres, 1970; Bonelli, Regis & Tolipan, Ricardo, "Política Industrial no Brasil: Um Resumo de Duas Décadas", FINEP - IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1976 (mimeo); e Tyler, William G., "A Industrialização e a Política Industrial no Brasil: Uma Visão Global", Estudos Econômicos, Vol. 6, nº 2, 1976.

tamente preocupadas com crescimento industrial, criaram um ambiente altamente favorável para a expansão da produção secundária, principalmente através da substituição de importações. A concentração espacial da indústria se deu em grande medida, portanto, na ausência de uma política consciente de industrialização, embora seja inegável que o esforço dirigido para expandir o setor secundário a partir da segunda metade da década de 50 tenha acentuado as já existentes (e amplas) desigualdades regionais de crescimento industrial.

Para examinar as dimensões regionais da experiência brasileira de industrialização, é necessário considerar este processo de modo geral - em suas diversas fases, com e sem a orientação governamental - juntamente com os fatores especificamente associados com a concentração espacial da atividade secundária, tanto antes, quanto depois, da Segunda Guerra Mundial. Para atingir este objetivo, o presente capítulo será dividido em quatro partes: (1) uma discussão do processo de industrialização no Brasil, dando ênfase à experiência de crescimento do setor, em suas diversas fases (ou "surto" e períodos de menor dinamismo), destacando-se as características principais de cada e a evolução da intervenção pública e suas consequências sobre o comportamento do setor; (2) uma investigação das mudanças estruturais mais importantes ocorridas no setor secundário durante este período, em função dos fatores colocados na seção anterior; (3) uma análise da evolução da distribuição regional da atividade industrial ao longo do período em questão, levando em conta as características do processo e as modificações estruturais da indústria examinadas acima e identificando os principais fatores responsáveis para sua concentração espacial; e (4) uma caracterização da evolução das estruturas industriais das cinco macrorregiões (e dos Estados mais importantes) do país a partir de 1939. Em boa parte, estes tópicos serão desenvolvidos através de uma revisão seletiva da literatura existente sem pretensão de ser exaustiva. A preocupação fundamental é de vincular as atuais desigualdades regionais de industrialização, que se manifestam em termos de estruturas regionais do setor secundário altamente diferenciadas, ao processo histórico que as gerou, não deixando de lado o importante, e nem sempre consciente, papel da intervenção pública neste processo.

2.1 AS FASES DE CRESCIMENTO INDUSTRIAL E DE INTERVENÇÃO PÚBLICA NO PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO

Utilizando dados referentes ao período de 1911/12, ao começo da década de 1970, Suzigan identifica duas tendências de longo prazo quanto ao crescimento industrial. A primeira é para os anos 1911/12 até o início da década de 1930, com uma taxa média anual de crescimento em torno de 3,6% caracterizado por grandes flutuações de curto prazo. A segunda, de 1933 até o começo da década de 70, apresenta um crescimento bem mais rápido, com uma taxa média anual da ordem de 8,5%, e flutuações menores de curto prazo.¹ O crescimento da indústria nesta fase é inicialmente mais lento do que a média para o período como um todo, mas se acelera a partir de 1958. Em termos de períodos mais curtos, Suzigan identifica vários "surto" de crescimento industrial que "tiveram variadas durações e quase sempre foram interrompi-

¹ Suzigan, op. cit., "Industrialização ...," pág. 435.

dos bruscamente, sobrevivendo fases de estagnação ou redução de crescimento da produção, como nas duas grandes guerras, nos anos 20 (particularmente 1923/26), na Grande Depressão (1929/32) e nos anos 60 (1962/67).¹ Os principais "surto" de industrialização foram: (1) na segunda metade da década de 1890 ; (2) no período logo antes da I Guerra Mundial; (3) nos anos 30 (particularmente entre 1933 e 1936); (4) no período após a II Guerra Mundial (especialmente entre 1956 e 1962); e (5) entre 1968 e 1974.

Os "surto" de industrialização intercalados com períodos de pouco dinamismo, identificados por Suzigan, correspondem de modo geral com os "estágios" de crescimento industrial apontados por Baer e Villela. Esses autores dividem o período de 1880 até 1967 em sete "estágios": (1) o período anterior à I Guerra Mundial, destacando os anos de 1905 a 1913; (2) o período da guerra em si (1914/19); (3) os anos 20; (4) a Grande Depressão e os anos 30; (5) a II Guerra Mundial (1939/1946); (6) o período 1947/1962; e (7) os anos de estagnação (1962/67).² Esses "estágios" de crescimento industrial têm características distintas que merecem ser resumidas rapidamente, dando atenção especial à relação entre as tendências observadas e a atuação do setor público.

É possível identificar três grandes fases de intervenção pública no que diz respeito à experiência brasileira de desenvolvimento industrial. De acordo com Suzigan, essas fases são: (1) todo o período até a Grande Depressão durante o qual o governo federal se preocupava essencialmente com a defesa dos interesses dos setores comercial e agrícola, especialmente com os interesses vinculados ao café, dando pouca atenção à indústria; (2) o período entre a Grande Depressão de 1929 e meados da década de 1950, quando a política econômica revelava uma preocupação crescente com a industrialização, mas ainda deu prioridade ao setor primário-exportador; e (3) o período de 1957 de 1967 até o presente no qual o crescimento econômico acelerado, baseado principalmente na industrialização dirigida, se tornou o objetivo primordial da atuação governamental na economia brasileira.³ Um dos resultados mais importantes da reorientação da política econômica a partir de 1957 foi a aceleração do crescimento industrial acima mencionada. Antes desta data, entretanto, a relação entre a política governamental e a industrialização é muito menos consistente; em certas épocas a política econômica forneceu um ambiente propício para a expansão da indústria, sem que isso fosse sua intenção consciente ou principal, enquanto, em outros momentos, a política tendeu a atuar negativamente sobre os esforços de implantar um parque industrial no país. Neste último sentido, Suzigan fala de um "retardamento" da industrialização brasileira até o final da década de 1920

1 Ibid., pág. 435.

2 Baer, Werner & Villela, Annibal, "Crescimento Industrial e Industrialização: Revisão dos Estágios de Desenvolvimento Econômico no Brasil", Dados 9, 1972

3 Suzigan, op. cit., "Industrialização ...," pág. 433.

em que a causa fundamental, ao seu ver, foi "a falta de intenção de promover o desenvolvimento industrial por parte dos formuladores da política econômica".¹ A complexa e muitas vezes ambígua relação entre a política governamental e a industrialização ao longo deste século se tornará mais clara na discussão que se segue sobre as diversas "fases" ou "estágios" de crescimento industrial.

O primeiro "estágio" de crescimento industrial de Baer e Villela contém dois dos "surto" de industrialização registrados por Suzigan. Baer e Villela afirmam que "o crescimento industrial do Brasil se tornou significativo durante a década de 1880 e continuou pelas três décadas seguintes",² enquanto Suzigan argumenta que "havia amplas condições para o desenvolvimento industrial desde meados do século passado".³ Suzigan baseia esta afirmação no "império econômico erigido por Mauá" e "as idéias reformistas de Souza Franco" que "pretendiam atribuir às instituições de crédito um papel dinâmico na promoção do desenvolvimento industrial".⁴ As duas experiências fracassaram, entretanto, devido à falta de apoio governamental. Por outro lado, investimentos em infraestrutura, especialmente na construção de ferrovias e no aumento da capacidade instalada de energia elétrica, juntamente com outros fatores associados com a expansão da cafeicultura no interior de São Paulo, contribuíram para "criar um quadro de condições favoráveis ao desenvolvimento industrial".⁵ Entre os outros fatores associados com a expansão do café destacam-se a crescente imigração de mão-de-obra estrangeira para São Paulo a partir da década de 1880, que não somente aumentou a oferta potencial de trabalho para o setor industrial, mas proporcionou um mercado crescente para seus produtos e a rápida e substancial acumulação de capital no setor cafeeiro.

O crescimento demográfico na região do café foi um dos motivos principais para a expressiva expansão da indústria de tecidos de algodão entre 1885 e 1915, estimulando o que Fishlow identifica como "o primeiro exemplo significativo da industrialização brasileira por meio de substituição de importações".⁶ Fishlow aponta o período 1895 a 1899 como a época mais importante nesse processo de nacionalização da produção têxtil, período em que acontece o primeiro "surto" de industrialização assinalado por Suzigan.

1 Ibid. pág. 439. Ver também Luz, Nícia Villela, op. cit.

2 Baer e Villela, op. cit., pág. 116.

3 Suzigan, op. cit., "Industrialização ...," pág. 439. Ver também, Baer, op. cit. Industrialização ..., Capítulo 2.

4 Ibid., pág. 439.

5 Ibid., pág. 440. Ver também, Dean, Warren, *A Industrialização de São Paulo*, Difel, São Paulo, 1971; Cano, Wilson, *As Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*, Difel, São Paulo, 1977; Silva, Sérgio, *Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil*, Editora Alfa-Omega, São Paulo, 1976; Graham, Douglas, "Migração Estrangeira e a Questão de Oferta de Mão-de-Obra no Crescimento Brasileiro", *Estudos Econômicos*, Vol. 3, nº 1, 1973; Levy, Maria Stella F., "O Papel da Migração Internacional na Evolução da População Brasileira" (1872-1972)" *Revista de Saúde Pública*, 8, 1974; e, Berlinck, Manoel T. & Hogan, Daniel J., "Desenvolvimento e Migrações para São Paulo", *Cadernos UNICAMP* 3, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 1975.

6 Fishlow, Albert, "Origens e Consequências da Substituição de Importações no Brasil", *Estudos Econômicos*, Vol. 2 nº 6, 1972, pág. 9.

Baer e Villela observam que a estrutura do setor secundário no período antes da I Guerra Mundial foi composta essencialmente de "indústrias leves" em que os setores têxtil, vestuário e calçados e alimentos foram responsáveis por aproximadamente 60% da produção total do setor secundário.¹ Essas atividades foram sustentadas pela demanda crescente para bens de consumo (não-duráveis) devido ao rápido crescimento demográfico. O Estado de São Paulo, por exemplo, mais que triplicou seu número de habitantes entre 1890 e 1920, subindo de 1.385.000 no ano inicial para quase 4.600.000 no último, enquanto a população do município de São Paulo expandiu-se nove vezes, de 65.000 para 580.000 neste mesmo período. Estas indústrias aproveitaram matérias primas geradas localmente, estabelecendo assim um forte vínculo com o setor rural, também em rápida expansão, pelo menos em São Paulo.²

Com relação a interação entre política econômica e industrializações neste período, Baer e Villela e Fishlow afirmam que a proteção tarifária não teve grande influência sobre o crescimento industrial, embora os primeiros autores atribuam importância "ao auxílio direto do governo a certos setores que só se manifestou infreqüentemente",³ citando especificamente as concessões especiais e subsídios feitos no caso das ferrovias e das primeiras siderurgias, enquanto Fishlow associa a substituição de importações no setor têxtil com as "finanças inflacionárias" no começo da Primeira República.⁴ Suzigan acrescenta "a contínua desvalorização cambial e, secundariamente a efêmera reforma tarifária de 1896" como fatores que tornaram possível o "surto" industrial dos anos 1890.⁵ Em outro trecho, entretanto, ele observa que a substituição de importações de tecidos, alimentos e bebidas "foi truncada pela política governamental, uma vez mais contrária à industrialização", afirmando adicionalmente que "a sobreposição dos interesses do setor agrícola, cujos representantes dominavam o ambiente político do país, impediu, na verdade, por um longo tempo, a formação de um consenso nacional em favor do desenvolvimento industrial".⁶

Mais especificamente, Suzigan argumenta que "a partir de 1906, o programa de valorização do café, embora praticada pelos Estados produtores, absorveu as atenções dos formuladores da política. Dessa maneira, surtos de crescimento industrial ocorreram como resultado indireto (grifo nosso) de medidas adotadas com fins

1 Baer & Villela, op. cit., pág. 117.

2 Neste respeito, ver, Cano, op. cit. e Walker, John, "The Influence of Railroads on Brazilian Agriculture", CME-PIMES, Texto para Discussão 39, Setembro 1976.

3 Baer & Villela, op. cit., pág. 118.

4 Fishlow, op. cit., pág. 12-13.

5 Suzigan, op. cit., "Industrialização ...," pág. 443.

6 Ibid., pág. 441. Ver também, Luz, Nícia Villela, op. cit.

outros que não o de propriamente promovê-los",¹ Como exemplo disso, ele sustenta que o "surto" de crescimento industrial nos anos antecedentes à I Guerra Mundial decorreu em grande parte das políticas aduaneira e fiscal, sendo que a primeira "caracterizou-se pelo menos de início como meramente acidental, já que a tarifa aduaneira era tradicionalmente manejada como um instrumento de política fiscal".² Através desta política, entretanto, o governo, sem ter essa preocupação, passou a subsidiar a importação de bens de capital, principalmente como resultado da sobrevalorização da taxa de câmbio em resposta "às exigências da política de valorização do café".³ Simultaneamente, o setor público praticou uma política fiscal expansionista, fazendo ou apoiando investimentos substanciais em portos, ferrovias, serviços urbanos e outras que estimularam a demanda por bens manufaturados.

O resultado, como observam Baer e Villela, foi um aumento impressionante da capacidade produtiva instalada no Brasil nos oito anos imediatamente anteriores a I Guerra Mundial. Como indicador dessa expansão, eles mostram que a maioria das firmas industriais existentes em 1914 foram estabelecidas entre 1905 e este ano; estas empresas, além do mais, foram responsáveis por mais de um terço do valor da produção de todas as empresas recenseadas em 1919 (com as firmas fundadas entre 1915 e 1919 contando com um quarto deste total).⁴ Esses autores também apresentam dados comprovando o rápido aumento de importações de bens de capital entre 1906 e 1912 paralelamente com a expansão expressiva do consumo aparente de aço e cimento nestes anos, ilustrando não somente a crescente capacidade de importação do país durante este período, mas sua rápida formação de capital de modo geral. Como um outro indicador do grau de dinamismo industrial dos anos antes da I Guerra Mundial, Suzigan estima uma taxa média de crescimento da produção secundária de 8% por ano entre 1905 e 1912, comparada com uma taxa média anual de 3,6% para o período 1911/13 a 1917/19.⁵

No que diz respeito ao período da I Guerra Mundial, Baer e Villela constataam que este conflito "não agiu como um catalizador do crescimento industrial", devido principalmente à redução de importações de bens de capital, resultado do impedimento à navegação durante a guerra.⁶ Observam que os outros indicadores de investimento (isto é, o consumo aparente de aço e cimento) também baixaram entre 1914 e 1918. Por outro lado, eles registram um aumento razoável na produção de alguns bens de consumo, especialmente tecidos, vestuários e calçados. Com

1 Ibid., pág. 443. Ver também, Schwartzman, Simon, São Paulo e o Estado Nacional, Difel, São Paulo, 1975. Para uma discussão mais completa da relação entre o controle sobre a política governamental pelos interesses do café e a concentração espacial da industrialização brasileira, ver Parte II do presente relatório (Efeitos Espaciais da Política de Comércio Exterior).

2 Ibid., pág. 444.

3 Ibid., pág. 444.

4 Baer & Villela, op. cit., pág. 118.

5 Suzigan, op. cit., "Industrialização ...," Tabela 1, pág. 437.

6 Baer & Villela, op. cit., pág. 118.

relação a isso, Fishlow mostra que o processo de substituição de importações na indústria textil entra numa segunda fase durante a I Guerra Mundial, reduzindo o coeficiente de importação neste setor para menos de 15% (comparado com 90% em 1885 e 40% em 1915).¹ Devido ao fato que a indústria de alimentos, que era protegida pela "tarifa da distância", sempre teve um baixo coeficiente de importações e como resultado da substituição ocorrida no setor textil, Fishlow conclui que a "indústria brasileira tinha atingido por volta de 1919, uma autonomia substancial na produção de bens de consumo".² Por outro lado, não houve modificação estrutural do setor secundário durante os anos da guerra, de modo que o parque industrial continuou a ser dominado pelos gêneros têxtil e alimentos e secundariamente por outros ramos produtores de bens de consumo (não-duráveis) que conjuntamente respondiam por 80% do valor adicionado pela indústria brasileira em 1919. A reduzida expansão da produção, por sua vez, se restringiu aos setores tradicionais e se baseou no aumento da utilização da capacidade instalada antes da guerra, refletindo a redução de importações nestes anos e a ausência de um setor nacional produtor de bens de capital.

O terceiro "estágio" de crescimento industrial identificado por Baer e Villela é o período entre a I Guerra Mundial e a Grande Depressão. De modo geral, foi um período de lento crescimento industrial embora as estimativas de Suzigan mostrem maior dinamismo nos anos 1920/22 (taxa média de expansão da produção industrial de 6,2%) e 1927/28 (com crescimento de 8,0%) intercalado (1923/26) e seguido (1929/1932) por períodos de crescimento nulo.³ Baer e Villela, por sua vez, estimam uma taxa média anual de crescimento do produto industrial de 3,0% para o período 1920/29 como um todo, comparado com uma taxa de expansão anual de 4,6% entre 1911 e 1920.⁴ Esses autores apresentam dados mostrando um crescimento lento da produção de tecidos na década de 20, mas uma expansão muito rápida da indústria metalúrgica - resultado da implantação de várias pequenas siderurgias e outras empresas de bens de capital - e, na segunda metade da década, da indústria de cimento.⁵ Aumentaram novamente as importações de bens de capital e o consumo aparente de cimento e aço. Para dar uma idéia dessa expansão, o consumo de cimento subiu de 198.400 toneladas em 1919 para 631.500 toneladas em 1929, enquanto o consumo aparente de aço aumentou de 155.100 toneladas no primeiro ano para 514.300 toneladas no último. Em outras palavras, ocorreu um "surto" do investimento durante o período, embora o valor da produção industrial tenha se expandido lentamente.

Baer e Villela atribuem o lento crescimento da produção industrial na

1 Fishlow, op. cit., pág. 18.

2 Ibid., pág. 20.

3 Suzigan, op. cit., "Industrialização ...," Tabela 1, pág. 437.

4 Baer & Villela, op. cit., pág. 119.

5 Ibid., pág. 119.

década de 1920 "ao influxo de mercadorias estrangeiras".¹ Além da competição das importações, eles acreditam que "o salto na produção" de têxteis durante a I Guerra Mundial explica parcialmente a "desaceleração" do crescimento nos anos 20. Ambos, Suzigan e Fishlow, citam medidas de política econômica como sendo, pelo menos em parte, responsáveis para o que o primeiro chama de "estagnação da produção industrial" e o que o segundo descreve como "desempenho agregado decepcionante" durante este período. Suzigan observa que o governo federal implementou uma política de estabilização monetária, equilíbrio orçamentário (através do corte drástico de despesas públicas) e valorização cambial", contribuindo para a "estagnação" que, foi "particularmente agravada pela deterioração da tarifa específica devido à inflação do período da I Guerra Mundial".² Fishlow acrescenta que "as importações foram favorecidas pela queda em seus preços relativos durante a década. Além da erosão das altas taxas específicas (da tarifa) de 1900, havia ainda a taxa de câmbio flexível. Entre 1923 e 1926, o mil-réis se valorizou devido ao grande aumento das exportações do café e a uma apertada política monetária, com efeitos diretos do barateamento de bens estrangeiros".³ Como resultado, o coeficiente de importações na oferta de produtos manufaturados para o consumo doméstico voltou em 1928 ao nível anterior ao da guerra.

No final da década de 1920, as distorções geradas pelo plano de valorização também se fizeram sentir, especificamente em termos da superprodução do café nesses anos. As medidas tomadas em defesa desse setor não somente tiveram o efeito de estimular a expansão da produção do café muito além da capacidade de colocar este produto nos mercados mundiais mas, ao mesmo tempo, desviaram recursos que poderiam ter sido investidos em outros setores, inclusive na indústria. Além disso, Fishlow observa que o esquema de valorização do café, sendo financiado por capital do exterior, "fornecia divisas estrangeiras que eram convertidas em importações competitivas", desta forma prejudicando ainda mais a indústria nacional.⁴ Por outro lado, a crise da superprodução do café antecipava os efeitos da Grande Depressão sobre a economia brasileira e contribuía para a realocação interna de recursos durante os anos 30.

A Grande Depressão marca o início do quarto "estágio" de crescimento industrial identificado por Baer e Villela. Como aconteceu durante a I Guerra Mundial, houve uma brusca redução de importações, desta vez como resultado da rápida diminuição das exportações. Estas reduziram-se, devido à queda de demanda externa para o café e outros produtos brasileiros. Mais precisamente, o valor das exportações brasileiras, das quais o café representava cerca 70% nesta época, caiu de US\$446 milhões em 1929 para UR\$181 milhões em 1932, enquanto as importações foram reduzi

1 Ibid., pág. 120.

2 Suzigan, op. cit., "Industrialização ...," pág. 446.

3 Fishlow, op. cit., pág. 27.

4 Ibid., pág. 27.

das de US\$417 milhões no primeiro ano para UR\$108 milhões no último.¹ Simultaneamente, o governo federal procurou manter a renda do setor agro-exportador (isto é, o setor cafeeiro) através da compra (e mais tarde, da destruição) do excedente da produção do café e da expansão de crédito aos produtores.² Isso teve o efeito de sustentar o poder de compra das classes vinculadas ao café e, como resultado, de diminuir o impacto negativo da Depressão sobre a demanda interna. Este apoio à demanda interna forneceu um forte estímulo ao setor industrial contribuindo, desta forma, para o crescimento ocorrido na década de 30, particularmente a partir de 1933.

Como resultado da escassez de bens até então importados e da política governamental de manutenção da renda do setor agro-exportador, a produção industrial recuperou-se rapidamente do impacto inicial da Depressão. Como Baer e Villela mostram, em 1931 a produção industrial já tinha conseguido atingir seu nível de 1928 e expandiu-se novamente a partir de 1933.³ Suzigan, por sua vez, estima taxas médias anuais de crescimento da indústria de 14,1% entre 1933 e 1936 e de 8,3% entre 1937 e 1941.⁴ Os setores que cresceram mais rapidamente na década de 1930, de acordo com os dados apresentados por Baer e Villela, foram metalurgia, papel e papelão, mecânica e têxtil. Por outro lado, os investimentos somente alcançaram os níveis anteriores a 1930 nos últimos anos da década (mais precisamente em 1937/38).⁵ A partir desses fatos, Baer e Villela concluem que a expansão industrial na primeira metade dos anos 30 se baseou essencialmente na utilização mais intensiva da capacidade produtiva instalada antes de 1930 (como também tinha acontecido durante a I Guerra Mundial), enquanto, a partir de 1937, o crescimento da produção foi acompanhado pela expansão da formação de novo capital, especialmente para a produção de aço, cimento e papel.

Contrastando com a experiência dos anos 20, a década de 1930 testemunhou mais uma fase de substituição de importações na indústria brasileira. Essa substituição se deu principalmente nos setores de bens intermediários e de capital acima mencionado (ou seja, metalurgia e papel e papelão mais minerais não metálicos) enquanto, de acordo com Fishlow, "os bens de consumo, com exceção dos duráveis, já tinham praticamente completado o processo de substituição".⁶ Fishlow

1 Ministério de Planejamento e Coordenação Geral, Programa Estratégico Desenvolvimento 1968-1970. Estudo Especial - "A Industrialização Brasileira: Diagnóstico e Perspectivas", Rio de Janeiro, 1969, pág. 66.

2 Para a discussão clássica deste fenômeno na literatura econômica brasileira, ver Furtado, op. cit., capítulo 30 e 31. Para uma discussão da controvérsia gerada pelas idéias de Furtado, ver Malan, et. al., op. cit., pág. 86-112.

3 Baer & Villela, op. cit., pág. 121.

4 Suzigan, op. cit., "Industrialização ..." Tabela 1, pág. 437.

5 Baer & Villela, op. cit., pág. 133.

6 Fishlow, op. cit., pág. 32. Para outra discussão do processo de substituição de importações na industrialização brasileira, ver Tavares, Maria da Conceição, Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro, Zahar, Rio de Janeiro, 1972.

observa adicionalmente que uma das consequências da nova onda de substituição de importações durante a Depressão foi a concentração crescente da indústria nacional em São Paulo "que já em 1919 havia mostrado um perfil industrial mais orientado para os setores mais novos e tecnologicamente mais adiantados".¹ O processo que resultou nesta concentração industrial em São Paulo será uma das preocupações principais da terceira parte deste capítulo.

Do ponto de vista da industrialização brasileira, os anos 30 foram importantes não somente por causa do crescimento acelerado da produção e pelo fato que uma nova etapa no processo de substituição de importações, nas palavras de Fishlow, "ao contrário do que ocorrera durante a Primeira Guerra ou no período anterior a esta, deu um impulso a uma mais sofisticada estrutura produtiva",² mas também pela crescente preocupação do setor público com o desempenho do setor secundário. Suzigan afirma neste sentido que "na verdade, seria nos anos 30 que o Governo tomaria as primeiras medidas de apoio à indústria".³ Essas medidas incluíram a criação do Conselho Federal do Comércio em 1934 em uma "primeira tentativa de institucionalizar uma política industrial num horizonte de "planejamento"⁴ e o fornecimento de apoio financeiro ao setor secundário pelo Banco do Brasil, primeiro através do estabelecimento da Caixa de Mobilização Bancária em 1932, seguido pela reformulação da Carteira de Redescontos em 1935 e depois pela criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial em 1937. Apesar destas iniciativas, a crise do café e sérios problemas com o balanço de pagamentos receberam a maior parte das atenções dos formuladores de política econômica. Mesmo assim, Suzigan constata que as medidas adotadas na tentativa de solucionar, ou pelo menos, aliviar estes problemas geraram "importantes estímulos" à indústria.⁵ Deve ser mencionado neste contexto, por exemplo, que a política cambial seguida pelo governo - mais especificamente o monopólio exercido pe

1 Ibid., pág. 32. Ver Cano, op. cit., e Dean, op. cit., para discussão da industrialização de São Paulo.

2 Ibid., pág. 37.

3 Suzigan, op. cit., "Industrialização ...," pág. 447.

4 Ibid., pág. 447. Para uma descrição da evolução da participação do setor público brasileiro na economia (tanto como produtor, quanto como orientador ou regulador da atividade econômica do setor privado), além de Villela & Suzigan, op. cit., para o período até 1945, ver Baer, Werner, Kerstenetsky, Isaac & Villela, Annibal, "Modificações do Papel do Estado na Economia Brasileira", Pesquisa e Planejamento Econômico, Vol. 3, nº 4, Dezembro 1973; Suzigan, Wilson, "As Empresas do Governo e o Papel do Estado na Economia Brasileira", em Rezende da Silva, Fernando (ed.), Aspectos da Participação do Governo na Economia, IPEA/INPES, Monografia nº 26, Rio de Janeiro, 1976; Ianni, Octávio, Estado e Planejamento Econômico no Brasil, 1930-1970, Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1971; e, Vieira, R.A., Amaral, Intervencionismo e Autoritarismo no Brasil, Difel, São Paulo, 1975. Para um resumo desta literatura que foi utilizado diretamente para partes do presente capítulo, ver Redwood, John III, "The Evolution of Economic Policy and the Role of the Public Sector in the Brazilian Economy in the Post-War Period", CME-PIMES, Texto para Discussão nº 57, Agosto 1977 e capítulo da dissertação de doutorado intitulado, "Implicit Policies of Regional Development in Brazil", em andamento para o Department of City & Regional Planning, University of California, Berkeley.

5 Ibid., pág. 448.

lo Banco do Brasil -- visando pagar a dívida externa, foi o principal mecanismo responsável pela redução das importações que, por sua vez, estimulou o processo de substituição de importações acima mencionado.

O "surto" de industrialização que ocorreu na década de 1930, suas características mais importantes e os principais fatores associados com a expansão da produção secundária neste período foram resumidos por Fishlow da seguinte forma:

Ao longo da década da depressão, o Brasil significativamente estendeu sua entrada na industrialização. Basicamente em resposta às condições internacionais e a anterior superprodução de café, os preços das importações aumentaram, tornando a substituição interna um campo atraente para o desenvolvimento. Necessariamente, devido às importações limitadas, foi uma industrialização escassa em capital e absorvedora de grandes insumos de trabalho, oferecido a um salário real praticamente constante. A curto prazo este crescimento foi tanto viável quanto lucrativo. Na verdade, ele representou uma resposta impressionante às condições de crise sob as quais o Brasil trabalhou. A longo prazo, apesar da diversidade horizontal, este estilo de desenvolvimento pode ter tido consequências mais sérias. Ao perpetuar uma tecnologia antiquada nas indústrias produtoras de bens de consumo, cujo crescimento da produtividade já havia sido mínimo na década dos vinte, a depressão pode ter criado a base para contradições posteriores.¹

Complementando esse quadro, Suzigan qualifica o crescimento industrial dos anos 30 como tendo resultado em uma "dualidade tecnológica". Mais especificamente, ele observa que nos setores tradicionais houve uma expansão da produção através da "utilização e sobreutilização da capacidade existente, levando ao rápido desgaste e obsolescência do equipamento no fim da década", enquanto nos ramos dinâmicos "implantavam-se indústrias com tecnologia mais moderna, especialmente as que recebiam investimentos diretos de capital estrangeiro".² Suzigan termina seus comentários sobre a industrialização dos anos 30 afirmando que este quadro "se acentuaria ainda mais" durante a II Guerra Mundial. Em outras palavras, embora houvessem modificações estruturais importantes no setor secundário na década imediatamente antes da II Guerra Mundial, juntamente com uma taxa elevada de crescimento da produção industrial, as condições sob as quais se deu esta industrialização contribuíram para sérios desequilíbrios internos no parque industrial brasileiro, especialmente no que refere à tecnologia e à produtividade das atividades tradicionais.

1 Fishlow, op. cit., pág. 41.

2 Suzigan, op. cit., "Industrialização ...," pág. 449.

O quinto "estágio" de crescimento industrial sugerido por Baer e Villela corresponde aos anos 1939 a 1945, ou seja, ao período da Segunda Guerra Mundial. Eles caracterizam este "estágio" como semelhante à I Guerra Mundial e à primeira metade da década de 30 no sentido de que houve um razoável aumento da produção do setor secundário não acompanhado por uma substancial expansão da capacidade produtiva. Os dois autores estimam uma taxa de crescimento do produto industrial para o período 1939/45 de 5,4% ao ano. Os setores que mais se expandiram foram borracha, minerais não metálicos e metalurgia¹. Os gêneros têxtil, calçados, bebidas e fumo também cresceram nesses anos, com taxas acima da média para a indústria como um todo. Novamente as importações de bens de capital, que tinham aumentado na segunda metade da década de 1930, caíram bruscamente em 1940, subindo outra vez em 1943/44 devido ao ingresso de equipamentos para a implantação da grande usina siderúrgica de Volta Redonda². O consumo aparente de aço também caiu entre 1939 e 1944, mas o consumo de cimento demonstrou um comportamento contrário. Mais uma vez, portanto, a expansão da produção se deveu ao uso mais intensivo da capacidade instalada no período anterior. Outra característica desse período foi o surto de exportações de produtos manufaturados que terminou junto com o final da guerra³.

Comentando sobre o período da II Guerra Mundial, Fishlow observa que "o impulso para o crescimento industrial veio claramente de políticas fiscal e monetária expansionistas e da ausência da oferta externa".⁴ Suzigan também sugere que a política econômica favoreceu a expansão industrial nestes anos, mas acrescenta que "as condições de guerra funcionaram como um freio, dificultando a importação de bens de capital, matérias primas essenciais e combustíveis".⁵ Ele chama atenção também para o fato de que os empreendimentos mais importantes nos anos da guerra foram estatais, apoiados com capitais estrangeiros, citando nominalmente a Companhia Siderúrgica Nacional (isto é, o projeto de Volta Redonda), a Companhia do Vale do Rio Doce, a Companhia Nacional de Alcalis e a Fábrica Nacional de Motores.

O próximo "estágio" de industrialização identificado por Baer e Villela corresponde ao período posterior à II Guerra Mundial até a forte recessão ou estagnação que começou em 1962. Devido à mudança na orientação da política econômica no que se refere ao processo de industrialização em meados da década de 1950, é conveniente dividir o período de 1946 a 1962 em duas partes; antes e a partir

1 Baer & Villela, op. cit., Quadro nº 6, pág. 122.

2 Para uma discussão mais detalhada da implantação da siderurgia em Volta Redonda, ver Baer, Werner, The Development of the Brazilian Steel Industry, Vanderbilt University Press, Nashville, Tennessee, 1969 e Wirth, John D.; A Política de Desenvolvimento na Era de Vargas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1973, parte II.

3 Baer & Villela, op. cit., pág. 123.

4 Fishlow, op. cit., pág. 42.

5 Suzigan, op. cit., "Industrialização ...," pág. 450. Ver também, Suzigan, op. cit., "As Empresas ...," e Baer, Kerstentesky & Villela, op. cit.

de 1957. Em ambos estes subperíodos, o crescimento industrial foi rápido. Suzigan estima as seguintes taxas de expansão da produção-secundária nos anos antes da estagnação: 1946/47 - 9,3%; 1948/52 - 8,8%; 1953/57 - 8,1%; 1958/1962 - 11,2%.¹ No período como um todo (isto é, até 1962) ocorreram importantes modificações estruturais na indústria brasileira associadas com uma nova fase de substituição de importações. Indicativo disso são as reduções nos coeficientes de importações (como percentagem da oferta total) ao longo deste período. Assim, por exemplo, enquanto em 1949, as importações formaram 59,0% da oferta total de bens de capital, 25,9% daquela de bens intermediários e 10,0% da oferta de bens de consumo - refletindo a substituição substancial que já tinha acontecido neste setor - em 1955, esses coeficientes foram 43,2%, 17,9% e 12,2% respectivamente e, em 1962, diminuíram até 12,9% para bens de capital, 8,9% para bens intermediários e apenas 1,1% para bens de consumo.²

As mudanças estruturais ocorridas evidenciaram a instalação de "indústrias pesadas", especialmente nos setores de bens intermediários e bens de capital, como os dados apresentados no parágrafo anterior sugerem. Isso foi ostensivo no caso das indústrias metalúrgica, mecânica, material elétrico, material de transportes, química e petroquímica. Por outro lado, diminuiu substancialmente a participação das indústrias tradicionais (isto é, têxtil, alimentos, etc.) no valor total da produção e no valor adicionado pelo setor secundário. Estas mudanças serão discutidas mais detalhadamente na próxima parte deste capítulo.

O que, talvez, mais interesse no período de pós-guerra, uma vez registrados o comportamento extremamente dinâmico da indústria - e como resultado da economia como um todo - e as importantes modificações estruturais ocorridas no setor secundário, é a evolução do papel do setor público com relação a esses fatos. Houve durante o período de pós-guerra uma expansão quase contínua da participação do setor público, e especialmente do setor público federal, na economia brasileira.³ Houve também neste período uma crescente conscientização da necessidade de intervenção pública na alocação de recursos, especialmente, no processo de formação de capital. Isso teve implicações importantes para a expansão da indústria nestes e nos anos subsequentes. Embora a intervenção pública, especialmente federal, fosse crescente durante todo o período de pós-guerra, houve claramente uma mudança fundamental da orientação desta intervenção com respeito à indústria a partir do governo Kubitschek que, entre outras coisas, levou não somente a uma aceleração do crescimento e da integração vertical deste setor, mas também contribuiu fortemente para uma intensificação da atividade econômica diretamente exercida pelo setor público de modo geral. Por isso, serão considerados in

1 Ibid., Tabela 1, pág. 437.

2 Baer & Villela, op. cit., Quadro nº 12, pág. 129. Ver também, Tavares, op. cit.

3 Rezende da Silva, Fernando. Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira, IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa, nº 13, Rio de Janeiro 1974 (2a. edição); Baer, Kerstentesky & Villela, op. cit., Suzigan, op. cit., "As Empresas ...," Redwood, op. cit.

dependentemente os períodos antes e a partir do governo Kubitschek no que diz respeito especificamente à relação entre o setor público e a industrialização nos anos entre 1946 e 1962.

O primeiro subperíodo, que engloba os governos Dutra, Vargas e Café Filho, embora revelando uma preocupação crescente com o setor secundário, testemunhou uma política econômica essencialmente orientada para o setor externo e/ou para problemas de estabilização externa (balanço de pagamentos) e interna (inflação). Nota-se, entretanto, uma postura frente à industrialização bem mais ativa no segundo governo de Vargas (1951-1954) do que aquela que caracterizou a administração Dutra (1946-1950), cuja atenção foi dedicada quase que exclusivamente ao setor primário-exportador.

Embora a industrialização de per se não tenha sido o objetivo principal da política econômica no imediato pós-guerra, por outro lado, as medidas tomadas tiveram o efeito de beneficiar o setor secundário. Isso aconteceu principalmente porque as políticas seguidas, em sua preocupação com a manutenção de equilíbrio no balanço de pagamentos, forçaram uma redução de importações e forneceram uma proteção crescente para a indústria doméstica, desta forma estimulando a substituição progressiva de produtos anteriormente comprados no exterior.

A política cambial seguida pelo governo Dutra teve duas fases distintas. A primeira, que começou em 1946 e durou apenas um ano e meio, trouxe um relaxamento completo dos controles sobre importações adotados durante a guerra, permitindo a plena satisfação da demanda reprimida para produtos estrangeiros, tanto bens de consumo, quanto bens de capital. Como resultado, divisas acumuladas durante a guerra logo se esgotaram. Isso provocou a segunda fase da política cambial que consistiu na imposição de um esquema de licenciamento de importações em junho de 1947 que continuou até outubro de 1953. Esse mecanismo alocou divisas entre cinco categorias de importações, dando preferência a equipamentos agrícolas, combustíveis e lubrificantes, maquinaria, peças e outros bens de capital.¹ Pelo lado das exportações, foi mantida uma taxa de câmbio única nominalmente constante e, portanto, crescentemente sobrevalorizada até fins de 1953 em uma tentativa de explorar a posição quase monopolista do café brasileiro em mercados mundiais.

O beneficiário não intencional dessas políticas foi o setor industrial. As restrições sobre as importações, elevando desta maneira seus preços ao consumidor doméstico, juntamente com o desestímulo para a produção de exportações com exceção do café (por causa da sobrevalorização da taxa de câmbio), aumentou a viabilidade e atração interna da - e a disponibilidade de recursos para a - industrialização. Os controles sobre importações a partir de 1947, portanto, atuaram de uma forma semelhante aos esforços de sustentar o setor cafeeiro na primeira metade da década de 1930, resultando em mais um "surto" de industrialização espontânea.

¹ Bergsman, op. cit., pág. 28.

As medidas não intencionais ou implícitas de industrialização neste período se tornaram mais conscientemente protecionistas em 1949 com a aplicação mais rigorosa da Lei do Similar Nacional, originalmente adotada em 1911, e que proibia a importação de produtos para os quais existiam substitutos domésticos. No entanto, como Bergsman e outros autores observam, esta e outras medidas semelhantes no final da década de 1940 foram muito tímidas em comparação com a política mais deliberada de industrialização na década seguinte.¹ Também associadas com uma postura mais intervencionista nos últimos anos da administração Dutra, foram as tentativas de coordenação e reorientação de despesas públicas simbolizadas pelo plano SALTE, proposto em 1947, e a Missão Abbink (dos Estados Unidos) que chegou em 1948.² O plano SALTE tentou programar investimentos para os setores de saúde, nutrição, transportes e energia para o período 1949/1953, mas não chegou a ser executado, enquanto a Missão Abbink, cujo relatório final foi submetido em junho de 1949, se preocupou com os principais estrangulamentos na economia brasileira, visando a seleção de áreas prioritárias para ação do setor público e para investimento estrangeiro. Os principais obstáculos ao desenvolvimento nacional apontados pelo relatório da Missão Abbink foram os seguintes: (1) a inexistência de um mercado nacional unificado; (2) a dependência do mercado externo; (3) a elevada taxa de crescimento populacional; (4) a carência de suprimentos internos de energia; (5) as diferenças de produtividade e salários entre as várias regiões e entre a agricultura e a indústria; e (6) a baixa produtividade de modo geral.³ Estas preocupações, bem como as áreas cogitadas no plano SALTE, mostram que os limitados esforços "desenvolvimentistas" durante este período foram mais dirigidos para a adequação da infraestrutura econômica e, em menor grau, social do país do que para a indústria em si.

No segundo governo Vargas, que se iniciou em janeiro de 1951, maior peso foi dada à indústria, mas novamente problemas de estabilização acabaram recebendo a maior parte da atenção. No entanto, a indústria continuou a se beneficiar da taxa de câmbio sobrevalorizada e do sistema de licenciamento de importações que foram mantidos até quase o final de 1953. As outras medidas principais no que diz respeito diretamente à industrialização nesses anos, foram a criação do Banco

1 Ibid., pág. Suzigan, op. cit., "Industrialização ...," Lessa, op. cit.

2 Para uma discussão do trabalho da Missão Abbink e do conteúdo do Plano SALTE, ver Malan, et. al., op. cit.; Costa, Jorge Gustavo da, Planejamento Governamental; A Experiência Brasileira, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1977; Daland, Robert T., Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro, Editora Lido, Rio de Janeiro, 1969, e, Ianni, op. cit. Para uma avaliação crítica do Plano SALTE e outros planos brasileiros até meados da década de 1960, ver Mello e Souza, Nelson, "Planejamento Econômico no Brasil: Considerações Críticas", Revista de Administração Pública, nº 4, 1968. Para uma discussão geral da evolução da política econômica brasileira no período de pós-guerra até 1964, ver Leff, Nathaniel, Política Econômica e Desenvolvimento no Brasil, 1947-1964, Editora Perspectiva, São Paulo, 1977 e Skidmore, Thomas, Brasil: De Getúlio a Castelo, Editora Saga, Rio de Janeiro, 1969.

3 Malan, et. al., pág. 48.

Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) em 1952, como um meio institucional para canalizar poupanças domésticas e externas para investimentos de vulto em infraestrutura econômica e indústrias básicas e, em 1953, a instalação da PETROBRÁS, o monopólio estatal para a prospeção de petróleo.¹

A criação do BNDE foi um dos principais resultados de outro esforço conjunto de técnicos brasileiros e norte-americanos que começou em meados de 1951 e durou até dezembro de 1953.² A finalidade dessa Comissão Mista Brasil-Estados Unidos foi semelhante àquela da Missão Abbink: identificação dos obstáculos mais importantes ao desenvolvimento brasileiro e sugestão de como capital, público e privado, doméstico e estrangeiro, podia ser utilizado para eliminá-los. O BNDE foi considerado um mecanismo essencial para garantir o encaminhamento destes investimentos aos setores estratégicos. Paralelamente à instituição do BNDE, a Comissão Mista recomendou programas de desenvolvimento para os setores de transportes e energia, considerados como os maiores pontos de estrangulamento para o crescimento - especialmente industrial - futuro. Também paralelamente aos trabalhos da Comissão Mista, o Ministério da Fazenda elaborou um plano quinquenal de investimentos dando ênfase aos mesmos setores, a ser implementado em boa parte pelo BNDE. A criação da PETROBRÁS, por sua vez, veio a atender preocupações nacionalistas sobre o controle de recursos petrolíferos no país. Outro motivo para a instalação desta empresa estatal foi a tentativa de reduzir a saída de capital do Brasil sob a forma de lucros percebidos por companhias estrangeiras. Nesse sentido, Vargas tomou outras medidas restringindo remessas de lucro para o exterior e a repatriação do capital estrangeiro que, de acordo com Malan, et. al., "vinham sendo estimulados por uma taxa de câmbio progressivamente sobrevalorizada".³

Problemas com o balanço de pagamentos, agravados pela saída de lucros, também motivaram as mudanças na política cambial em 1953. A taxa de câmbio única foi abandonada em favor de um sistema de taxas múltiplas e o esquema de licenciamento de importações foi substituído por um mecanismo de leilão de divisas. A autoridade monetária (SUMOC) alocou divisas entre cinco categorias - essencialmente semelhantes àquelas utilizadas sob o sistema de licenciamento - que foram posteriormente leiloadas aos importadores. Somente importações para órgãos governamentais e de trigo, papel de imprensa e produtos de petróleo foram completamente isentas. As três primeiras categorias que incluíram insumos agrícolas e farmacêuticos, matérias primas, e peças e equipamentos para indústrias favorecidas receberam cerca de 80% dos recursos disponíveis.⁴ As empresas favorecidas foram, em grande medida,

1 Ver capítulo 4 deste relatório para uma análise da evolução da distribuição setorial (e espacial) da atuação do BNDE. Para as dificuldades enfrentadas por Vargas na criação da PETROBRÁS e para sua história subsequente, ver, Wirth, op. cit., Parte III e Carvalho, Getúlio, Petrobrás: de Monopólio aos Contratos de Risco, Forense Universitária, Rio de Janeiro, 1976.

2 Malan, et. al., op. cit. pág. 60-64.

3 Ibid., pág. 34.

4 Bergsman, op. cit., pág. 31.

firmas controladas pelo governo.

O resto do governo de Vargas (isto é, até agosto 1954) e o período em que Café Filho exerceu a Presidência (até o início de 1956) testemunharam o ressurgimento e agravamento dos problemas de desequilíbrio no balanço de pagamentos e da inflação. A instabilidade econômica nesses anos contribuiu para a instabilidade política que resultou na dramática saída de Vargas do cenário nacional. As medidas de estabilização que sucederam o suicídio de Vargas e a posse de Café Filho conseguiram reduzir a taxa de inflação, mas também tiveram um impacto negativo sobre o crescimento industrial em 1955. O governo Café Filho também liberalizou as medidas tomadas por Vargas para restringir a remessa de lucros para o exterior no começo deste ano e adotou um sistema de incentivos para estimular a importação de bens de capital, especialmente por firmas estrangeiras localizadas em determinados setores da indústria.¹

Para resumir, o período entre 1947 e 1956 revelou um interesse crescente por parte dos formuladores da política econômica no setor industrial e no desenvolvimento econômico de modo geral. Como Suzigan salienta, entretanto, um compromisso total do governo com a industrialização como o principal meio para atingir o crescimento econômico acelerado só viria depois da inauguração de Juscelino Kubitschek.² No entanto, entre 1947 e 1956 o setor secundário se beneficiou substancialmente das medidas protecionistas tomadas visando equilibrar o balanço de pagamentos e reduzir a dívida externa, com a criação de um mecanismo institucional para gerar e canalizar recursos financeiros para a expansão de infraestrutura física e de indústrias básicas e com a implantação de empresas estatais de grande escala, especialmente para a produção de aço e de petróleo.

O governo Kubitschek se destaca claramente dos anteriores, na opinião de Suzigan, porque "marca a utilização, pela primeira vez, de uma política deliberada de industrialização".³ Resumindo essa experiência, Suzigan observa que a política de industrialização adotada na segunda metade da década de 1950

"consistia essencialmente de uma tarifa aduaneira efetivamente protecionista, combinada com um sistema cambial que subsidiava a importação de bens de capital e insumos básicos, e atração do capital estrangeiro para investimento direto. Ao mesmo tempo, e complementarmente, a política fiscal era francamente expansionista e indicou, no fim da década, a concessão de incentivos fiscais (regionais) para o desenvolvimento industrial; e a política monetária permitiu uma rápida expansão do crédito bancário e uma maior utilização do crédito

1 Por exemplo, a famosa Instrução nº 113 da SUMOG que facilitou a remessa de lucros e outras transferências de fundos por firmas estrangeiras a seus países de origem. Para uma discussão desta medida, ver Skidmore, op. cit. Capítulo IV.

2 Suzigan, op. cit., "Industrialização ...," pág. 451 em diante.

3 Ibid., pág. 451.

externo de curto prazo",¹

Estas diversas medidas foram associadas com a execução do Plano de Metas que simboliza o esforço "desenvolvimentista" da administração Kubitschek.² Este plano lançou um programa ambicioso mas pouco articulado de investimentos públicos em setores "chaves", dando ênfase a energia elétrica, transporte - especialmente rodoviário - siderurgia e petróleo. Além disso, o plano estabeleceu um esquema de incentivos e um contexto administrativo (isto é, os "Grupos Executivos") para outros ramos da indústria nos quais empresas privadas, tanto nacionais, quanto estrangeiras, já tinham se instalado ou seriam estimuladas a se implantar. A idéia subjacente ao plano foi de completar intencionalmente mais uma fase de substituição de importações através da instalação de indústrias intensivas em capital e de tecnologia moderna nos setores de bens de consumo duráveis, bens intermediários e bens de capital e para conseguir a maior integração vertical do setor secundário.

O papel do setor público neste esquema, além de fornecer estímulos financeiros, fiscais e cambiais ao setor privado, seria de eliminar os maiores obstáculos ao desenvolvimento industrial através da implantação da infraestrutura física necessária. Os ramos da indústria mais cogitados pelo plano e pelos incentivos utilizados para sua implementação - foram as indústrias automobilística, mecânica pesada e de equipamentos elétricos e eletrônicos. Como Fishlow nota, foram justamente estes setores, juntamente com as indústrias metalúrgica, química e petroquímica, que mais cresceram neste período e onde a redução do coeficiente de importações foi mais impressionante.³

Além dos investimentos diretos em infraestrutura e nas indústrias básicas acima mencionadas, o instrumento principal da política de desenvolvimento industrial na época do Plano de Metas foi a tarifa ad valorem sobre importações estabelecida em agosto de 1957. Simultaneamente com a criação desta tarifa, o número de categorias para a alocação de câmbio foi reduzido de cinco para dois. Outra vez, fertilizantes, trigo, papel de imprensa e produtos de petróleo foram colocados numa categoria à parte, com uma taxa de câmbio reduzida. A tarifa foi intencionalmente protencionista e foi acompanhada por diversas isenções e restrições utilizadas para obter maior flexibilidade no controle sobre importações. Esse siste

1 Ibid., pág. 451-452.

2 Sobre o Plano de Metas, além de Lessa, op. cit., pág. 14-65, ver, Lafer, Celso, "The Planning Process and the Political System in Brazil: A Study of Kubitschek's Target Plan", Dissertation Series nº 16, Cornell University, 1970; Lafer, Celso, "O Plano de Metas", em Lafer Betty Mindlin (ed.), Planejamento no Brasil, Editora Perspectiva, São Paulo, 1970. Sobre a administração Kubitschek de modo geral, ver Benevides, Maria Victoria de Mesquita, O Governo Kubitschek: Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1976 e Cardoso, Miriam Limoeiro, Ideologia do Desenvolvimento - Brasil: JK-JQ, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1977.

3 Fishlow, op. cit., pág. 53.

ma permaneceu mais ou menos inalterado até março de 1967. A importância da mudança da política aduaneira em 1957 merece ser enfatizada, Suzigan afirma, por exemplo, que o "aumento nas taxas de crescimento da produção industrial na segunda meta de dos anos 50 deu-se, realmente, somente após a adoção pela política econômica de uma estrutura verdadeiramente protecionista".¹

A maior parte das matérias-primas e dos bens de capital foi colocada numa categoria "geral", enquanto aquelas importações consideradas não prioritárias foram classificadas como "especiais". De acordo com Bergsman, para os produtos na categoria "geral", os níveis da tarifa chegaram a 80%, enquanto para a categoria "especial", o importador tinha que pagar uma sobretaxa de 100% a 200%, além de pagar a tarifa em si que, em alguns casos, chegou a 150%.² As isenções eram de dois tipos. O primeiro permitia um produtor, que já tinha comprado uma certa quantidade de um determinado produto de um fornecedor doméstico, a comprar uma quantidade proporcional do mesmo produto no exterior com uma taxa de câmbio relativamente baixa. Essa isenção estava desenhada para proteger indústrias cuja escala de produção ainda não era suficientemente grande para que elas pudessem abastecer inteiramente o mercado interno, sem limitar a disponibilidade dos insumos necessários para outros setores. O segundo tipo de isenção envolveu a importação de bens de capital para indústrias "favorecidas", principalmente empresas públicas e companhias automobilísticas. As restrições eram várias, a mais importante das quais sendo a aplicação rigorosa da Lei do Similar Nacional que aumentou o grau de proteção da indústria nacional.

Adicionalmente, diversos subsídios ao investimento foram concedidos para indústrias que o governo desejou estimular, enquanto incentivos especiais foram utilizados para atrair capital privado estrangeiro. Os subsídios tomaram a forma de acesso preferencial a financiamentos de longo prazo com juros baixos fornecidos pelo BNDE e pelo Banco do Brasil às indústrias "favorecidas", mais especificamente para as indústrias siderúrgicas, petroquímica, e automobilística. Mais de um terço dos créditos concedidos pelo BNDE entre 1952 e 1964 foram dados à indústria, com destaque para a indústria siderúrgica; a maior parte do resto das aplicações desta instituição neste período, foi feita nos setores de energia elétrica e de transportes.³ No contexto da inflação contínua e crescente, característica deste período, as baixas taxas nominais de juros, na grande maioria dos casos, se tornaram negativas em termos reais. Bergsman estima que o elemento de subsídio nos financiamentos concedidos por instituições oficiais foi entre 50% e 75% de seu valor total, ou na ordem de US\$250 a 300 milhões para a indústria de transformação sozinha e de US\$600 a 900 para a indústria como um todo e a infraestrutura, con

1 Suzigan, op. cit., "Industrialização . . .," pág. 452.

2 Bergsman, op. cit., pág. 32-43. A discussão das isenções que segue também se baseia no livro de Bergsman.

3 Ver capítulo 4 em baixo, Tabela 4.6,

sideradas conjuntamente.¹ A alocação de recursos do exterior - quase a metade dos quais foi dirigida à indústria de transformação e outros 40% para os setores de energia elétrica e transportes - foi controlada pelo governo federal.²

A tarifa afetou o setor estrangeiro em duas maneiras importantes. Se uma firma estrangeira deixasse de implantar uma subsidiária no Brasil, arriscava perder sua participação num mercado em rápida expansão, devido às altas taxas de proteção efetiva da tarifa. Uma vez estabelecida no Brasil, por outro lado, a firma estrangeira não somente passou a receber os mesmos benefícios das firmas brasileiras, mas passou a ter igual acesso ao mercado nacional protegido. Além disso, investidores privados estrangeiros receberam diversos incentivos especiais. Entre 1955 e 1962, por exemplo, a remessa de lucros ocorreu quase sem nenhum controle. Também, como resultado da Instrução 113 da SUMOC (de 1954), as importações de equipamentos e outros insumos por firmas estrangeiras receberam um tratamento extremamente favorável. Em função desta medida, por exemplo, empresas estrangeiras podiam importar bens de capital sem cobertura cambial. Bergsman estima que na ausência desta instrução, o custo das importações favorecidas teria sido 45% mais alto no período de 1955 a 1960.³

Para receber estes favores, entretanto, subsidiárias estrangeiras tinham que se implantar em setores que o governo brasileiro desejava estimular e tinham também que concordar em comprar insumos produzidos domesticamente quando estes fossem disponíveis. Como foi mencionado acima, uma série de "Grupos Executivos" foram estabelecidos para indústrias chaves com a finalidade de definir diretrizes para a alocação de recursos, incluindo investimentos estrangeiros, em cada setor. Esses grupos, compostos de representantes do setor público e das indústrias envolvidas, tiveram um papel especialmente importante para os setores automobilístico, construção naval, bens de capital, petroquímico e metalúrgico. Como resultado dos diversos incentivos discutidos acima, a maior parte do investimento estrangeiro no Brasil entre 1957 e 1962 foi feita na indústria de transformação. Dentro da indústria de transformação, mais da metade dos investimentos foi dirigida para a indústria automobilística, seguido pelas indústrias química e mecânica, que juntos absorveram aproximadamente 20% do total. O total das inversões estrangeiras no Brasil entre 1955 e 1962 foi da ordem de US\$800 milhões.⁴

Conforme evidenciado anteriormente, os resultados destas políticas em termos de crescimento industrial e global foram impressionantes. Em alguns setores "chaves" considerados individualmente, os resultados foram igualmente significativos. Entre 1955 e 1961, a capacidade instalada de energia elétrica, por exemplo, aumentou de 65%, enquanto a extensão da rede rodoviária pavimentada expandiu-se de quase 60%.

1 Bergsman, op. cit., pág. 71-72.

2 Lessa, op. cit., pág. 32-33 e Quadro XVII.

3 Bergsman, op. cit., pág. 74.

4 Calculado de Bergsman, op. cit., Tabela 4.8, pág. 76.

A produção de aço mais que dobrou durante esses anos e a produção de cimento aumentou em mais de 70%. Em 1962, a indústria de automóveis já era nacionalizada em torno de 90% e aproximadamente 350.000 veículos foram produzidos no país entre 1957 e 1960.¹

Por outro lado, as políticas de industrialização associadas com a execução do Plano de Metas geraram sérias distorções. Um dos problemas econômicos mais sérios que resultou das medidas expansionistas seguidas na segunda metade da década de 1950 foi a inflação. A taxa de aumento do nível de preços quase dobrou de uma média anual de 16% entre 1955 e 1958 para cerca de 30% entre 1959 e 1961. As principais razões para o surto inflacionário depois de 1958 foram a expansão de crédito para o setor privado pelo Banco do Brasil e a emissão de papel moeda na tentativa de financiar os grandes déficits orçamentários que resultaram do duplo esforço de manter alto o nível de demanda e de acelerar os investimentos públicos e privados.² O papel expansionista do setor público brasileiro neste período também refletiu o subdesenvolvimento das instituições financeiras e do mercado de capitais do setor privado, o que forçou o Estado a assumir uma postura mais intervencionista para poder realizar suas metas de desenvolvimento.

As medidas cambiais seguidas por Kubitschek também causaram distorções na alocação de recursos. Como Bergsman demonstra, o viés em favor da produção para o mercado doméstico e contra a exportação foi grande, como resultado de um "imposto implícito" sobre as exportações de produtos além do café, que ele estima como tendo sido da ordem de 31% em média para os anos 1954 e 1964.³ A discriminação contra as exportações e o setor primário de modo geral resultou na transferência de recursos financeiros, por meio do mecanismo cambial, destes setores para o setor industrial, desta forma provocando um crescimento mais lento - e um grande êxodo de mão-de-obra - do setor rural.⁴ Esta situação, evidentemente, também reduziu a capacidade brasileira de importar, desta forma contribuindo diretamente para os problemas crônicos do balanço de pagamentos.

Além disso, a tarifa propiciou proteção efetiva extremamente desigual para setores industriais diferentes, com altas taxas para os bens de consumo duráveis - níveis de proteção de 100% a 500%, de acordo com os cálculos de Bergsman - e taxas consideravelmente menores para os bens intermediários e de capital - de taxas negativas até 100% para os primeiros e de menos que zero até 75% para os últimos.⁵ Suzigan observa, neste contexto, que a proteção em muitas indústrias de

1 Calculado de Lessa, op. cit., Tabelas II, V, VIII, IX e XII, pág. 20-27.

2 Suzigan, op. cit., "Industrialização ...", pág. 453.

3 Bergsman, op. cit., pág. 51.

4 Para uma discussão deste processo, ver Schuh, G. Edward, "A Modernização da Agricultura Brasileira: Uma Interpretação", em Contador, Cláudio (ed.), Tecnologia e Desenvolvimento Agrícola, IPEA/INPES, Monografia nº 17, Rio de Janeiro, 1975.

5 Bergsman, op. cit., pág. 51.

bens de consumo foi, de fato, redundante durante este período, assim permitindo maior ineficiência do que teria ocorrido com um nível menor de proteção. Por outro lado, o baixo nível de proteção dos bens intermediários e de capital, especialmente dos primeiros, inibiu o surgimento mais cedo de produtores domésticos nestes setores.¹ Suzigan também observa que, apesar da existência dos Grupos Executivos, a política de desenvolvimento industrial entre 1956 e 1961 foi desarticulada, tanto internamente dentro do setor secundário, quanto com relação às outras áreas de política econômica. Adicionalmente, como Lessa salienta, houve pouca ou nenhuma preocupação, pelo menos inicialmente, com a incidência regional altamente desigual da industrialização ocorrida neste período ou com as possíveis consequências negativas das políticas seguidas sobre as disparidades de renda entre as partes mais e menos desenvolvidas do país durante as décadas de 1940 e 1950.² Este importante tópico será examinado em maior detalhe na terceira parte deste capítulo em baixo.

Para resumir e concluir a discussão sobre os anos antes da estagnação na década de 1960, observa-se que o governo Kubitschek, acima de tudo, foi um período de crescimento acelerado, especialmente do setor industrial, como resultado de um forte compromisso por parte do setor público com o objetivo de desenvolvimento nacional através da substituição progressiva de importações; da participação ativa do próprio setor público, e da atração de capital estrangeiro. A promessa da campanha presidencial de Kubitschek, de conseguir "cinquenta anos de progresso em cinco anos de governo", é típica do espírito otimista deste período. A implementação do Plano de Metas - que junto com a construção de Brasília, foram talvez as realizações principais do governo Kubitschek - resultou em uma aceleração marcante da transformação da economia brasileira que tinha sido iniciada sob Getúlio Vargas na década de 1930. Como resultado desse esforço, o Brasil tinha conseguido efetivamente implantar a estrutura industrial de uma economia capitalista madura até o início dos anos 1960.³ Nesse processo, o papel da política econômica e do setor público de modo geral foi essencial. Na opinião de Fishlow, por exemplo, este período "se destacou pela maior sofisticação da industrialização, o aumento na intensidade de capital e o papel orientador da política pública".⁴ Ao mesmo tempo, entretanto, o crescimento acelerado também agravou muitos dos problemas - inflação, desequilíbrio no balanço de pagamentos, uma dívida externa crescente e disparidades setoriais e regionais, também crescentes - que contribuiriam para as crises

1 Suzigan, op. cit., "Industrialização ...," pág. 455.

2 Lessa, op. cit., pág. 50. Para uma análise dos efeitos negativos da industrialização e da política comercial praticada neste período sobre o Nordeste, ver o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste, SUDENE, Recife, 1967 (2a. edição). Um outro trabalho com a mesma preocupação é Baer, Werner, "Regional Inequality and Economic Growth in Brazil", Economic Development and Cultural Change, vol. 12, nº 3, Abril 1964.

3 Esta observação feita por Lessa, op. cit., pág. 49 também é afirmada por Bergsman, op. cit., e Ianni, op. cit., entre outros estudiosos da industrialização brasileira.

4 Fishlow, op. cit., pág. 8.

econômica e política que emergiram logo depois que Kubitschek saiu da Presidência.

O sétimo "estágio" de crescimento industrial apontado por Baer e Villela é o período de estagnação industrial e global entre 1962 e 1967. Durante estes anos, a taxa média anual de crescimento do produto nacional bruto ficou em torno de 3,4%—significando crescimento negativo do produto per capita, pelo menos para alguns anos — enquanto a indústria expandiu a uma taxa média anual de apenas 2,9%.¹ De acordo com Suzigan, a estagnação teve suas raízes nas distorções geradas no processo intenso de crescimento e industrialização do período anterior (mencionadas acima) na medida em que estas distorções

tornaram a economia extremamente sensível a quaisquer alterações na situação econômica internacional, modificações no quadro político interno e, principalmente, mudanças na orientação da política econômica. Foi assim que, quando a partir de 1961, a política cambial do governo Quadros reduziu o subsídio cambial à importação de bens de capital e insumos básicos, quando a instabilidade da situação política e uma nova legislação sobre a remessa de lucros provocaram a redução na entrada anual de capitais do exterior e quando o governo, na tentativa de conter a inflação, diminuiu a taxa de crescimento das despesas públicas e reduziu o crédito bancário, a indústria foi logo atingida. Já em 1962 reduziam-se as taxas de crescimento do investimento, do produto real e da produção industrial. A crise política, agravada em 1963/64, só fez precipitar a crise econômica já estabelecida.²

Estes fatores serão considerados mais detalhadamente a seguir.

Quando Jânio Quadros tomou posse em janeiro de 1961, imediatamente adotou novas medidas para controlar a inflação que foi o mais visível dos problemas econômicos agravados durante o período de expansão da segunda metade da década de 1950. As preocupações principais de Quadros foram a crise financeira crescente e a ineficiência, também crescente, da burocracia federal que tinha se expandido substancialmente nos anos do governo Kubitschek. O esforço de estabilização envolveu uma simplificação do sistema de taxas de câmbio múltiplas, a desvalorização do cruzeiro e a redução dos subsídios às importações. Estas políticas contracionistas tiveram o efeito de satisfazer as exigências das instituições internacionais de financiamento, permitindo assim uma renegociação da dívida externa. Neste meio tempo, entretanto, os problemas econômicos enfrentados pelo país continuaram a se agravar com a taxa de inflação subindo de 26% em 1960 e 33% em 1961 para quase 55% em 1962, enquanto a taxa de crescimento do produto nacional bruto caiu de 10% em 1960 para a metade desta porcentagem em 1962.

1 Baer & Villela, op. cit., pág. 129.

2 Suzigan, op. cit., "Industrialização ...," pág. 456.

João Goulart, que assumiu a Presidência em setembro de 1961 depois da renúncia inesperada de Quadros no mês anterior, portanto, logo teve que enfrentar duas sérias dificuldades econômicas: um aumento contínuo no nível de preços e uma diminuição brusca na taxa de crescimento da economia, especialmente da produção industrial. A solução que foi proposta nestas circunstâncias tomou a forma de um plano de desenvolvimento, O Plano Trienal (para os anos 1963-1965), que foi publicado em dezembro de 1962. Este plano aceitou a necessidade fundamental para um programa de estabilização, mas, ao mesmo tempo, tentaria estimular taxas mais altas de crescimento do produto através de meios não-inflacionários, mais especificamente, pela implementação de uma série de reformas fiscais e monetárias. Estas reformas incluíam um aumento de impostos e, portanto, um aumento da receita tributária, um corte nas despesas públicas, a melhor coordenação dos gastos governamentais e restrições sobre a expansão da oferta de moeda e crédito financeiro ao setor privado. As importações essenciais para o processo de industrialização seriam mantidos, mas novas maneiras de amortizar a dívida externa seriam procuradas. O plano também deu atenção aos crescentes desequilíbrios setoriais e espaciais no Brasil, propondo uma expansão de crédito às áreas rurais, a instituição de um sistema de preços mínimos para produtos primários, a construção de novos armazéns e a sugestão de medidas concretas para eliminar os obstáculos ao desenvolvimento do Nordeste, principalmente através da industrialização e da reorganização do setor agrícola.¹ Além disso, o Plano Trienal se preocupou com várias outras questões que tinham sido, em grande medida, negligenciadas nas estratégias anteriores de desenvolvimento, especialmente a promoção de exportações e investimentos em recursos humanos.²

Apesar de ter sido a tentativa mais abrangente de definir uma estratégia nacional de desenvolvimento, até então, o Plano Trienal foi abandonado por Goulart seis meses depois de sua divulgação devido à impossibilidade de impor as medidas de estabilização recomendadas pelo documento. Considerações políticas for

1 Presidência da República, Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, 1963-1965, Brasília, dezembro 1962. Para uma discussão deste plano, ver Lessa, op. cit.; Costa, op. cit.; Daland, op. cit.; e, Ianni, op. cit. Para uma discussão da evolução da política de desenvolvimento agrícola neste período, ver Smith, Gordon, "Brazilian Agricultural Policy, 1950-67", em Ellis, Howard, (ed.), The Economy of Brazil, University of California Press, Berkeley e Los Angeles, 1969; Nicholls, William H., "The Brazilian Agricultural Economy - Recent Performance and Policy", em Roett, Jordan (ed.) Brazil in the Sixties, Vanderbilt University Press, Nashville, 1972; e o capítulo sobre a Evolução das Estratégias de Desenvolvimento Agrícola nos Planos Nacionais de Desenvolvimento na Parte III do presente relatório. Observa-se adicionalmente que o Plano Trienal foi coordenado por Celso Furtado que simultaneamente exercia a Superintendência da SUDENE e coordenava a preparação dos I e II Planos Diretores desta instituição, explicando, em boa parte, a preocupação do Plano Trienal com o problema das desigualdades regionais e particularmente com a situação do Nordeste.

2 Plano Trienal, op. cit. Ver também Ianni, op. cit. e Skidmore, op. cit. sobre as reformas propostas neste plano.

çaram o governo a limitar as restrições sobre a expansão de crédito e a inflação acelerada renovou pressões para aumentos salariais por parte de operários urbanos e funcionários públicos. Discussões sobre a renegociação da dívida externa com o Fundo Monetário Internacional foram suspensas. Como resultado, a situação econômica continuou a se deteriorar em 1963, quando a taxa de inflação subiu a quase 80% e a taxa de crescimento real do produto nacional caiu para 1,5%. Paralelamente, a crise política acelerou-se, levando à intervenção militar de março de 1964 que removeu Goulart.

O governo Castelo Branco adotou como sua prioridade econômica principal o controle da inflação que superou um valor anual correspondente a 100% no primeiro trimestre de 1964. O programa anti-inflacionário, divulgado no Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) em meados de 1964, envolveu uma redução substancial da oferta de moeda e crédito financeiro ao setor privado, um corte brusco de despesas públicas como parte da tentativa de reduzir o déficit federal e o controle rigoroso de aumentos salariais.¹ A resposta imediata da economia ao novo

1 Ministério de Planejamento e Coordenação Econômica, Programa de Ação Econômica do Governo, Brasília, 1964. Para uma discussão deste e outros planos do período pós-1964, ver Campos, Roberto. "A Experiência Brasileira de Planejamento", em Simonsen, Mário Henrique & Campos, Roberto, A Nova Economia Brasileira, Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1974. Para análises da evolução da política econômica e o sistema político-administrativo de modo geral desde 1964, ver, além do livro de Simonsen e Campos, Cardoso, Fernando Henrique, Autoritarismo e Democratização, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1975; Feicher, Georges-Andre, O Regime Modernizador do Brasil 1964/72, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1974; Lafer, Celso, O Sistema Político Brasileiro, Editora Perspectiva, São Paulo, 1975; Oliveira, Francisco de, "A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista", Seleções CEBRAP 1, São Paulo, 1976; Oliveira, Francisco de, A Economia da Dependência Imperfeita, Edições Graal, Rio de Janeiro, 1977; Roett, Riordan (ed.), Brazil in the Sixties, Vanderbilt University Press, Nashville, Tennessee, 1972; Rosenbaum, H. Jon & Tyler, William G. (eds.), Contemporary Brazil: Issues in Economic and Political Development, Praeger, New York, 1972; Schneider, Ronald M., The Political System of Brazil: Emergence of a "Modernizing" Authoritarian Regime - 1964-1970, Columbia University Press, 1971; Singer, Paul, A Crise do "Milagre", Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1976; Skidmore, Thomas E., "Politics and Economic Policy in Authoritarian Brazil, 1937-71", em Stepan, Alfred, (ed.), Authoritarian Brazil, Yale University Press, New Haven, Connecticut, 1973; Stepan, Alfred, The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1971; e, Vieira, op. cit. Sobre as implicações das mudanças no sistema político-administrativo para a formulação de política econômica e a eficácia do planejamento no Brasil, ver Ianni, op. cit., Skidmore, op. cit. "Politics and Economic Policy Making ..."; e Redwood, John III, "Planning and the Political System: The Brazilian Case after 1964", Department of City & Regional Planning, University of California, Berkeley, 1972 (mimeo). Sobre o papel crescente do setor público no desenvolvimento brasileiro recente, além das obras citadas acima, ver, Baer, Werner, "A Recente Experiência Brasileira de Desenvolvimento: Uma Interpretação", Pesquisa e Planejamento Econômico, Vol. 3, nº 2, junho 1973; Baer, Werner, Newfarmer, Richard & Trebat, Thomas J., "Considerações sobre o Capitalismo Estatal no Brasil: Algumas Questões e Problemas Novos", Pesquisa e Planejamento Econômico, Vol. 6, nº 3, dezembro 1976; Martins, Carlos Estevam, Capitalismo do Estado e o Modelo Político no Brasil, Edições Graal, Rio de Janeiro, 1977; Martins, Carlos Estevam (ed.), Estado e Capitalismo no Brasil, Editora Hucitec-CEBRAP, São Paulo, 1977; e Afonso, Carlos A. e Souza, Herbert de, O Estado e Desenvolvimento Capitalista no Brasil, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1977. Para discussões mais gerais sobre a política econômica recente e crescimento no Brasil, ver Bacha, Edmar, "Issues and Evidence in Recent Brazilian Economic Growth" World Development, Vol. 5, nº 1 e 2, Jan-Fev. 1977; Bacha, Edmar, Os Mitos de uma Década, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1976; Carneiro, Dionísio (ed.) Brasil: Dilemas de Política Econômica, Editora Campus, Rio de Janeiro, 1977; Bonelli, Regis, & Malan, Pedro, "Os Limites do Possível: Notas sobre Balanço de Pagamentos e Indústria nos Anos 70", Pesquisa e Planejamento Econômico, Vol. 6, nº 2, Agosto 1976.

programa de estabilização foi uma nova queda de produção industrial que induziu o relaxamento de algumas das medidas contracionistas e uma expansão de crédito no começo de 1965. Como resultado, a taxa de inflação diminuiu menos rapidamente do que foi esperada, atingindo um nível de 55% em 1965. Ao mesmo tempo, aumentos das tarifas de serviços de utilidade pública, que tinham sido reprimidas antes da intervenção militar, causaram o que foi chamada na época de "inflação corretiva" pressionando, desta forma, o nível agregado de preços para cima, enquanto o salário mínimo real cresceu a uma taxa negativa.

A liberalização da política econômica em 1965 também visou às eleições estaduais deste ano. Depois das eleições e da promulgação do Ato Institucional nº 2 que efetivamente restringiu a oposição à política econômica, as medidas de estabilização foram retomadas, induzindo mais uma recessão industrial em 1966. Estas medidas, entretanto, obtiveram êxito na redução da taxa de inflação que baixou para menos de 40% em 1966 e para 27% em 1967. A redução da taxa de inflação também se deveu em parte ao reajuste da economia às tarifas de utilidades públicas, agora não subsidiadas. Além disso, o deficit federal foi reduzido de 4,2% do PNB em 1963 para 1,1% em 1966. O objetivo econômico principal do governo Castelo Branco foi atingido, mas, como Fishlow observa, isso aconteceu não somente ao detrimento do crescimento econômico durante este período, mas também aos custos da população de baixa renda cujos salários diminuíram em termos reais ao mesmo tempo que este grupo foi prejudicado pela "inflação ocrretiva" e por outras medidas contracionistas.¹ Estas políticas, de fato, contribuíram fortemente para a maior concentração da renda pessoa, durante os anos 60.²

Juntamente com a luta contra a inflação, o governo Castelo Branco promulgou diversas reformas institucionais consideradas necessárias para "preparar o terreno" para uma nova fase de crescimento industrial.³ Estas modificações institucionais incluíram: (1) o estabelecimento de um Ministério (agora Secretaria) de Planejamento e Coordenação Geral para formular e acompanhar a implementação da estratégia nacional de desenvolvimento; (2) a criação do Banco Central pa

- 1 Fishlow, Albert, "Algumas Reflexões sobre a Política Econômica Brasileira após 1964", Estudos CEBRAP, 7 Jan-Março 1974 e Stepan (ed.), op. cit., Authoritarian Brazil.
- 2 As referências mais importantes sobre a questão da concentração da renda pessoal no Brasil são Fishlow, Albert, "A Distribuição da Renda no Brasil", em Tolipan, Ricardo e Tinelli, Arthur Carlos, A Controvérsia sobre a Distribuição da Renda e Desenvolvimento, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1975; Langoni, Carlos G., Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil, Editora Expressão e Cultura, Rio de Janeiro, 1975; Fishlow, Albert, "Distribuição da Renda no Brasil: Um Novo Exame", Dados nº 11, 1973; e os demais artigos reproduzidos em Tolipan & Tinelli (ed.), op. cit.
- 3 Sobre as principais mudanças institucionais do período pós 1964 com relação a formulação e implementação da política econômica, ver, Simonsen, Mário Henrique, "O Modelo Brasileiro de Desenvolvimento" e "A Imaginação Reformista" ambos em Simonsen & Campos, op. cit. e Monteiro, Jorge Vianna & Cunha, Luiz, "A Organização do Planejamento Econômico no Brasil", Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 3, nº 4, dezembro 1973.

ra formular e implementar a política monetária; (3) a instalação da correção monetária para neutralizar os efeitos negativos da inflação sobre poupança e o investimento e sobre a alocação de recursos no setor privado de modo geral; (4) a reforma do sistema tributário, a aplicação mais rigorosa dos impostos de renda sobre pessoas físicas e jurídicas para aumentar a receita governamental e a expansão e maior utilização dos incentivos fiscais; (5) a instituição de outros mecanismos de "poupança forçada" incluindo a revisão do sistema de seguro de emprego (FGTS) que recebe 8% dos salários de todos os trabalhadores contratados por empregadores públicos e privados; (6) a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) financiado em boa parte pelo FGTS e originalmente preocupado com a expansão da indústria de construção civil; e, (7) o desenvolvimento do mercado de capital e bancos privados de investimento para aumentar e melhorar a oferta de capital de giro e de longo prazo para o setor privado.

As principais realizações do governo Castelo Branco no campo econômico, portanto, foram a reconquista da estabilidade financeira e a criação de um conjunto de instituições que melhor equiparia a economia brasileira a lidar com as pressões do crescimento acelerado no futuro. O controle da inflação, a redução do déficit federal e o equilíbrio no balanço de pagamentos, bem como as reformas institucionais, entretanto, somente foram possíveis num contexto político-administrativo bem diferente daquele que existia antes de abril de 1964. Também estes objetivos somente foram alcançados ao custo de três anos de recessão econômica e de quase estagnação da indústria, resultando em taxas negativas de crescimento do produto real per capita e na maior concentração da renda pessoal, prejudicando especialmente as classes de mais baixa renda. Por outro lado, a política econômica seguida entre 1964 e 1967, estabeleceu as pré-condições para o crescimento acelerado a partir de 1968.

O período entre 1968 e 1974, chamado por alguns "o milagre brasileiro", testemunhou a retomada do crescimento econômico e da expansão industrial. A taxa média anual de crescimento do produto industrial durante estes anos foi 12,2%, comparado com apenas 2,9% para o período 1963/67. A retomada do crescimento, especialmente do setor secundário, refletiu uma reorientação fundamental da política econômica logo ao início do governo Costa e Silva.¹ Imediatamente depois de sua posse em março de 1967, Costa e Silva abandonou as medidas contracionistas do go

1 Para uma discussão desta reorientação da política econômica, ver Fishlow, op. cit., "Algumas Reflexões ...," A mudança de orientação da estratégia de desenvolvimento a partir de 1967 é claramente evidente no Programa Estratégico de Desenvolvimento, 1968-1970 (Ministério de Planejamento e Coordenação Geral, Brasília, junho 1968) especialmente quando comparado com o programa do governo anterior (PAEG). É importante observar entretanto, que um plano anterior, visando um horizonte mais longo, o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (Ministério de Planejamento e Coordenação Econômica, Brasília, março 1967) antecipou uma boa parte do conteúdo do Programa Estratégico, embora não chegasse a ser implementado diretamente.

verno anterior. Outra vez, a preocupação principal da política econômica se tornou o crescimento acelerado, e mais uma vez o setor público iria desempenhar um papel importante no comportamento da economia. Uma nova diagnose das causas da inflação, como sendo relacionada à estrutura de custos na economia brasileira, em vez da procura excessiva, induziu uma expansão imediata de crédito ao setor privado com a finalidade de estimular a demanda agregada. Os aumentos no salário mínimo, por sua vez, começaram a acompanhar o aumento no custo de vida, desta forma diminuindo a queda real dos salários dos operários a partir de 1967. Novos mecanismos para a extensão de crédito aos consumidores, especialmente de renda média, foram introduzidos. Os investimentos pelo setor público também aceleraram. O resultado foi um aumento substancial na taxa de crescimento do produto interno.

Mudanças na política de comércio exterior tiveram um papel importante. O sistema cambial foi novamente reformulado em 1967. Estas mudanças envolveram uma redução geral da tarifa, assim diminuindo o nível de proteção efetiva, como parte de um esforço para tornar a indústria brasileira mais competitiva em mercados mundiais. Um sistema de mini-desvalorizações cambiais periódicas bem como diversas medidas para promover exportações foram adotadas. As medidas de promoção às exportações, mais especificamente, tomaram a forma de incentivos fiscais, especialmente para produtores de bens manufaturados, e a implantação de infraestrutura ("corredores de exportação") para facilitar a expansão de exportações primárias.¹ A eliminação das taxas de câmbio múltiplas ao inaugurar o sistema de mini-desvalorizações removeu os subsídios implícitos à importação de bens de capital, mas estes foram mantidos explicitamente através de incentivos fiscais semelhantes àqueles concedidos aos exportadores. No entanto, as alíquotas da tarifa foram aumentadas outra vez em agosto de 1968, assim voltando a níveis mais altos de proteção.² O aumento rápido no quantum e valor das exportações brasileiras tem contribuído para as altas taxas de crescimento do produto desde 1967, enquanto os incentivos para a importação de bens de capital desempenharam um papel importante na expansão da capacidade produtiva depois da plena utilização da capacidade instalada (e ociosa até 1967) da indústria no final dos anos 60³.

1 Ao respeito das mudanças na política comercial durante este período, ver Von Doellinger, Carlos, et. al., Transformação da Estrutura das Exportações Brasileiras, 1964/70, IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa nº 14, Rio de Janeiro, 1973, capítulo I, Von Doellinger, Carlos, etc. al., A Política Brasileira de Comércio Exterior e Seus Efeitos, 1967/73, IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa nº 22, Rio de Janeiro, 1974, capítulo II; e, Bergsman, Joel, "Foreign Trade Policy and Development", em Rosenbaum & Tyler, op. cit.

2 Ver Von Doellinger, op. cit., A Política ..., e Von Doellinger, et. al., Política e Estrutura das Importações Brasileiras, IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa nº 37, Rio de Janeiro, 1977.

3 Sobre os efeitos da promoção de exportações, ver Von Doellinger, op. cit., A política ...; Mendonça de Barros, José R., Exportações de Produtos Primários Não-Tradicionais, Série IPE Monografia 4, São Paulo, 1974; e, Redwood, John III, "Algumas Notas sobre Exportações e Desenvolvimento Regional", Pesquisa e Planejamento Econômico, Vol. 6, nº 2, agosto 1976. Na questão da industrialização recente brasileira e sua relação com a política econômica, além dos trabalhos de Bonelli e Tolipan, op. cit. e Tyler, op. cit., ver, Suzigan, Wilson, Bonelli, Regis, Hornta, Maria Helena T.T. & Lodder, Celsius, Crescimento Industrial no Brasil: Incentivos e Desempenho Recente, IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa nº 26, Rio de Janeiro, 1974, capítulos I e II da primeira parte.

Também como parte do esforço para expandir o produto, o setor público aumentou suas despesas, particularmente na formação de capital, sobretudo na infraestrutura - especialmente energia e transportes (rodoviários) - e indústrias básicas - especialmente petroquímica, siderurgia e mineração - aproveitando a crescente receita tributária e grande fluxos de capital do exterior (na forma de empréstimos).¹ Devido ao cancelamento da lei que restringia as remessas de lucros de empresas estrangeiras em 1962, às condições favoráveis do mercado em rápida extensão e ao ambiente de estabilidade política, investimentos diretos de firmas estrangeiras também aumentaram rapidamente depois de 1967, paralelamente ao ingresso crescente de capitais externos de fontes públicas, contribuindo assim para as altas taxas de investimento no setor industrial.² A expansão de crédito pelo setor público, especialmente pelo BNDE e o Banco do Brasil, bem como a disposição de aceitar uma dívida externa maior, também foram fatores-chaves na aceleração do investimento público e privado. Desde 1967, o BNH também tem sido fortalecido e suas atividades expandidas de tal forma que atualmente funciona efetivamente como uma espécie de banco de desenvolvimento urbano.³ Em resumo, como Simonsen observa, desde 1967, o crescimento da demanda agregada tem sido baseado na manutenção de alto nível de investimento público, na expansão rápida de crédito ao setor primário e nos incentivos crescentes para exportação.⁴

Neste contexto é inegável que o comportamento agregado da economia brasileira entre 1968 e 1974 foi impressionante. O produto nacional bruto cresceu a uma taxa média anual acima de 10% no período, enquanto a indústria cresceu a taxas ainda mais elevadas. As exportações, especialmente de bens manufaturados, cresceram substancialmente, contribuindo desta forma para superávits no balanço comercial até o aumento dos preços de petróleo em 1974. Devido à implementação de controles sobre preços, administrados por um conselho interministerial (CIP), criado

- 1 Com relação aos fluxos de capital do exterior na forma de empréstimos ver Peireira, José Eduardo Carvalho, Financiamento Externo e Crescimento Econômico do Brasil, 1966/73, IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa nº 27, Rio de Janeiro, 1974; Silva, Maria da Conceição, A Dívida do Setor Público Brasileiro: Seu Papel no Financiamento dos Investimentos Públicos, IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa nº 32, Rio de Janeiro, 1976.
- 2 Sobre a atuação recente das empresas estrangeiras na economia brasileira, ver Von Doellinger, et.al, Empresas Multinacionais na Indústria Brasileira, IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa nº 29, Rio de Janeiro, 197 e Newfarmer, Richard & Muller, Multinational Corporations in Brazil and México, U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, Washington, Dec. 1975.
- 3 A respeito da expansão e atuação recente do BNH, ver, Almeida, Wanderley M & Chautard, José L., FGTS: Uma Política de Bem-Estar Social, IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa nº 30, Rio de Janeiro, 1976, capítulo IV; Carpenter, Robert T., "Origens dos Recursos Principais do Sistema Financeiro da Habitação", relatório de pesquisa, IBMEC, Rio de Janeiro, setembro 1975 (mimeo); Reynolds, Clark W. & Carpenter, Robert T., "Financiamento à Habitação e Distribuição de Riqueza no Brasil", IBMEC, Rio de Janeiro, 1974 (mimeo); e Vetter, David M., "The Evolution of Current Housing and Urban Development Policy", capítulo IV de sua dissertação de doutorado sobre a política habitacional de baixa renda no Brasil, University of California, Los Angeles, 1977 (mimeo).
- 4 Simonsen, op. cit., "O Modelo Brasileiro ...", pág. 13.

em 1968, as pressões inflacionárias, embora sempre presentes, têm sido mais ou menos mantidas sob controle. Por outro lado, a concentração da renda pessoal continuou e há evidência que as disparidades regionais de produto per capita também pioraram simultaneamente com as altas taxas de crescimento do produto no agrado.¹

Cabe mencionar também algumas distorções ou conseqüências negativas importantes associadas com o "milagre brasileiro", considerado atualmente pela maioria dos analistas muito menos como um "milagre" do que um alto prolongado do ciclo econômico que está em baixo desde 1974.² Suzigan resume estas distorções em quatro itens: (1) utilização intensiva de capital com conseqüente baixa absorção de mão-de-obra devido: (a) ao sistema de subsídios à formação de capital através de estímulos para a importação de bens de capital e outros incentivos fiscais (inclusive regionais); (b) à importação direta de tecnologias e padrões de consumo e (c) a uma legislação trabalhista que aumenta o custo da mão-de-obra para o empresário, desta forma discriminando contra sua utilização; (2) a presença cada vez maior de capital estrangeiro na economia, especialmente nos setores mais modernos e dinâmicos da indústria (bens de consumo duráveis), e a crescente dependência externa, refletida pelo crescimento de pagamentos para o exterior na forma de remessas de lucros e amortização da dívida, o que resultou na necessidade de obter receitas crescentes através do fomento das exportações, e ao mesmo tempo tornando mais difícil o desenvolvimento de tecnologias nacionais e um setor doméstico produtor de bens de capital; (3) um padrão concentrador do processo de industrialização, em termos setoriais e regionais; e (4) a expansão crescente do papel do Estado na economia devido ao compromisso de promover o crescimento acelerado que requer tanto a crescente orientação da atividade econômica privada, incluindo ambos o estímulo de demanda e a criação de novos mecanismos de "poupança forçada", quanto a maior participação direta na forma de programas acelerados de investimento por parte do governo federal e das empresas estatais.³ O efeito líquido tem sido a dominância crescente da economia brasileira pelo setor público, por um lado, e pelas empresas estrangeiras, especialmente as produtoras de bens de consumo duráveis, pelo outro, bem como modificações substanciais na composição da demanda final associadas com a maior concentração da renda pessoal desde 1964.⁴

1 Ver Redwood, John III, "Evolução Recente das Disparidades de Renda Regional no Brasil", Pesquisa e Planejamento Econômico, Vol. 7, nº 3, dezembro 1977 e CME-PIMES, Estado Atual e Evolução Recente das Desigualdades Regionais na Economia Brasileira, primeiro relatório de pesquisa para IPEA/IPLAN, Recife, nov. 1977.

2 Por exemplo, Fishlow, op. cit., "Algumas Reflexões ...", Suzigan, et al, op. cit., Crescimento Industrial ..., e Bonelli e Malan, op. cit.

3 Suzigan, op. cit., "Industrialização ...", pág. 465-471.

4 Para tentativas de análise teórica deste fenômeno, ver Tavares, Maria da Conceição, "Distribuição da Renda, Acumulação e Padrões de Industrialização: Um Ensaio Preliminar", em Tolipan & Tinelli (eds.), op. cit.; Furtado, Celso, Análise do Modelo Brasileiro, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1973; Bacha, Edmar, "Sobre a Dinâmica do Crescimento da Economia Industrial Subdesenvolvida", Pesquisa e Planejamento Econômico, Vol. 3, nº 4, dezembro, 1973; Lopes, Francisco, "Desigualdade e Crescimento: Um Modelo de Programação com Aplicação ao Brasil", Pesquisa e Planejamento Econômico, Vol. 2, nº 2, dezembro, 1972.

Os anos entre 1967 e 1974 testemunharam um crescimento rápido do produto total e, especialmente, do produto industrial, induzido em boa medida pela manipulação dos instrumentos de política econômica e por outras formas de atuação direta e indireta do setor público, especialmente do setor público federal. Como Baer afirma em referência a este período, por exemplo, "pouca dúvida parece haver de que a combinação de um programa de investimentos públicos em infraestrutura e a expansão das empresas estatais, que são as maiores do País, tenha feito o Governo o principal setor na rápida expansão do Brasil após 1968".¹ A intervenção pública crescente tem envolvido tanto fatores no lado da oferta quanto variáveis que influenciam o nível e a composição da demanda final. Ao mesmo tempo, através da estratégia de promoção de exportações, a economia brasileira tem se tornado mais "aberta" ao exterior. Por outro lado, a boa performance econômica neste período não ocorreu sem gerar custos sociais substanciais, dos quais a maior concentração na distribuição pessoal da renda é ilustrativa.

Os anos desde 1974 têm sido caracterizados por taxas de crescimento do produto industrial e total menores, refletindo a crise internacional associada com o aumento dos preços de petróleo e seus efeitos sobre o balanço de pagamentos e conseqüentemente sobre a capacidade de importar da economia brasileira. Segundo estimativas do IPEA, a taxa de crescimento do valor da transformação industrial caiu de 11,8% em 1973 para 8,0% em 1974 e 4,4% em 1975, elevando-se, contudo, para 10,5% em 1976, enquanto as taxas de crescimento do produto interno bruto para estes anos foram 11,4%, 9,6%, 4,0% e 8,8% respectivamente (pelas estimativas da Fundação Getúlio Vargas).² As estimativas preliminares para 1977 mostram uma nova queda nas taxas de crescimento do produto global (5,0%) e industrial (2,9%).³

Além do menor dinamismo da indústria como um todo nos anos 1974-77 relativamente ao período 1970-74, houve uma mudança no padrão de industrialização, ou seja, nos setores ou gêneros que mais se expandiram nos dois períodos. Entre 1970 e 1973, os gêneros de mais rápido crescimento foram os setores produtores de bens de consumo não duráveis, insumos básicos e bens de capital.⁴ Desta forma, por exemplo, os gêneros de material elétrico e de comunicações e de material de transportes cresceram com taxas médias anuais de 19,3% e 15,0% entre 1970 e 1973 (em termos de valor da transformação), enquanto estes gêneros cresceram respectivamente 8,1% e 3,8% entre 1974 e 1976. Por outro lado, as indústrias de bens de consumo não duráveis em conjunto cresceram a uma taxa média anual de 8,4% entre 1970 e 1974, comparado com uma taxa de 10,5% em 1975 e 1976.⁵

1 Baer, op. cit., "A Recente Experiência ...," pág. 288.

2 IPEA/IPLAN, "Acompanhamento do II PND: Exercício de 1976 - Volume II - Indústria", Brasileira, 1977, Tabela nº 1, pág. 3.

3 Estimativas da Fundação Getúlio Vargas, citado pelo Ministro Reis Velloso, Jornal do Brasil, 14 de janeiro de 1978.

4 IPEA/IPLAN, op. cit., "Acompanhamento ...," pág. 8.

5 Ibid., Tabela nº 4, pág. 14.

Neste particular, é bom observar que, no período anterior a 1973 também houve uma mudança nos padrões de crescimento industrial quando se compara os anos 1966/69 com o período 1970/72. No primeiro subperíodo, os bens de consumo duráveis lideraram o crescimento do produto industrial como um todo com uma taxa média de 16,2%, comparado com taxas para os bens intermediários, bens de consumo não duráveis e bens de capital de 9,5%, 8,4% e 7,5% respectivamente. Por outro lado, entre 1969 e 1972 foram as indústrias de bens de capital que cresceram mais rapidamente com uma taxa média anual de 19,3%, comparado com 15,2% para os bens de consumo duráveis, 12,8% para os bens intermediários e apenas 5,1% para os bens de consumo não-duráveis.¹ Em outras palavras, o crescimento das indústrias de bens de capital já se fez sentir a partir de 1970 (juntamente com a expansão dos bens de consumo duráveis até 1974). Os padrões de crescimento industrial em termos setoriais serão considerados em maior detalhe e para um período mais longo (1957 a 1976) na próxima parte deste capítulo.

É útil concluir a discussão sobre o período pós-1974 com uma breve referência à estratégia industrial do II Plano Nacional de Desenvolvimento para os anos 1975/79. O que mais merece ser salientado é a preocupação com a continuação do processo de substituição de importações nos setores de insumos básicos e bens de capital. Nas palavras do II PND, a preocupação principal é de "realizar a configuração definitiva (definitiva quanto ao estágio) do perfil industrial que se deseja no Brasil"² (ênfase no original). Os setores considerados prioritários são, além das indústrias produtoras de bens de capital, a indústria eletrônica de base e setores que produzem bens intermediários, especialmente siderurgia, metais não ferrosos, petroquímica, fertilizantes, defensivos agrícolas, papel e celulose, matérias-primas para a indústria farmacêutica e cimento, enxofre e outros minerais não-metálicos.³ Além do desenvolvimento dos setores de base, a estratégia industrial do II PND visa os seguintes objetivos: (1) abertura de novos campos de exportação de manufaturados; (2) maior impulso ao desenvolvimento tecnológico industrial; (3) impulso ao desenvolvimento da indústria de alimentos com continuação do esforço de modernização e reorganização de certas indústrias tradicionais; e (4) atenuação dos desníveis regionais de desenvolvimento industrial através de uma política de desconcentração industrial⁴.

Quanto ao último objetivo, o II PND afirma a necessidade de evitar "a continuação da tendência à concentração da atividade industrial em uma única área metropolitana. Dar-se-á estímulo a um melhor equilíbrio no triângulo São Paulo-Rio-Belo Horizonte e aos pólos industriais no Sul e no Nordeste, procurando se

1 Suzigan, et. al., op. cit., Crescimento Industrial ..., Tabela II.4, pág. 117.

2 República Federativa do Brasil, Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), Brasília, setembro de 1974, pág. 29.

3 Ibid., pág. 31.

4 Ibid., pág. 32.

compatibilizar os movimentos de descentralização com a preservação de escalas de produção econômica e de economias de aglomeração".¹ Esta parte da estratégia industrial será executada, de acordo com o II PND, através de (1) a adoção explícita do objetivo de descentralização, nacionalmente, como um dos critérios de julgamento para efeito de concessão de incentivos do CDI, financiamentos do BNDE e outros estímulos oficiais a projetos industriais; (2) a formação de complexos industriais de caráter regional, aproveitando economias de escala e de aglomeração e garantindo-se o funcionamento articulado de grandes, médias e pequenas empresas; e (3) a política, através do planejamento nacional e regional e dos bancos oficiais, de identificação de oportunidades de programas e projetos industriais no Nordeste e na Amazônia, inclusive com a preocupação de melhor integração entre indústria e agricultura e entre indústria e mineração.²

2.2. A EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA INDUSTRIAL BRASILEIRA

Esta seção visa complementar a discussão anterior da evolução do setor industrial no Brasil, mostrando as principais modificações estruturais ocorridas no decorrer deste século. Estas mudanças estruturais refletem a natureza do processo de industrialização nos diversos subperíodos examinados acima, ou seja, refletem os padrões de crescimento industrial que caracterizam estes subperíodos. Entre outros fatores, por exemplo, a evolução histórica da estrutura do setor secundário revela as consequências do processo de substituição de importações e das numerosas intervenções do Governo, através de sua política econômica, na alocação de recursos no Brasil.

Antes de examinar a evolução da estrutura industrial, entretanto, é útil considerar a evolução do "peso" do setor secundário no produto nacional. A Tabela 2.1 contém estimativas da participação da indústria no produto físico do Brasil nos anos do censo econômico ao longo deste século. Também mostra a participação do setor industrial no produto total do país com dados das Contas Nacionais para os anos 1949, 1959 e 1970. Claramente a importância da indústria aumentou muito entre 1907, quando este setor era responsável por apenas 21% do produto físico (isto é, da soma do valor da produção dos setores primário e secundário), e 1970, quando respondeu por 73% deste total. Sua participação crescente no produto total (incluindo também a renda gerada no setor terciário) entre 1949 e 1970 também é evidente nestes dados. Nota-se, entretanto, que o "peso" da indústria no produto físico do Brasil em 1919 foi o mesmo do que em 1907, sendo que este "peso" aumentou substancialmente entre 1919 e 1939, permanecendo mais ou menos ao mesmo nível em 1949, comparado com 1939, e subiu outra vez nas décadas de 1950 e 1960. A indústria como porcentagem do produto total parece ter aumentado mais entre 1949 e 1959 do que entre 1959 e 1970, embora o aumento seja significativo para ambas

1 Ibid., pág. 33.

2 Ibid., pág. 33.

TABELA 2.1

BRASIL:

EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DO PRODUTO FÍSICO, E PRODUTO INDUSTRIAL COMO PERCENTAGEM DO PRODUTO TOTAL, 1907/1970

ANOS	ESPECIFICAÇÃO		PRODUTO INDUSTRIAL
	% DO PRODUTO FÍSICO		PRODUTO TOTAL**
	AGRICULTURA	INDÚSTRIA	
1907	79 %	21 %	-
1919	79 %	21 %	-
1939	57 %	43 %	-
1949	55 %	45 %	22,0 %
1959	43 %	57 %	27,7 %
1970	27 %	73 %	30,4 %

FONTES: 1909, 1919, 1939: Baer e Villela, "Crescimento Industrial e Industrialização: revisões nos Estágios do Desenvolvimento Econômico do Brasil" Dados 9, 1972; 1949, 1959, 1970, Conjuntura Econômica, vol. 31 nº 7, julho 1977.

* Produto da Agricultura e da Indústria como percentagem do produto Agrícola mais Produto Industrial

** Produto Industrial como percentagem do produto total, inclusive do terciário.

TABELA 2.2
BRASIL:

EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL POR GRUPO DE BENS, 1919-1959 (%)

GRUPO	ANOS			
	1919	1939	1949	1959
Bens de consumo não duráveis	80,2	69,7	61,9	46,6
Bens de consumo duráveis	1,0	2,5	2,5	5,0
Bens intermediários	16,5	22,9	30,4	37,3
Bens de capital	1,5	4,9	5,2	11,1
T O T A L	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Fishlow, "Origens e Consequências da Substituição de Importações no Brasil", Estudos Economicos Vol 2, nº 6, 1972

as décadas. A crescente participação da indústria no produto físico e no produto total evidencia claramente seu maior dinamismo relativamente aos demais setores da economia brasileira entre 1919 e 1970.

Uma primeira visão da evolução da estrutura industrial pode ser obtida através dos dados da Tabela 2.2. que mostra a participação dos bens de consumo não duráveis e duráveis, bens intermediários e bens de capital no total do valor adicionado pela indústria de transformação brasileira entre 1919 e 1959. Os dados sugerem que a estrutura da indústria brasileira em 1907 se aproxima bastante daquela observada em 1919. Pelo menos é claro que os setores têxtil e de produtos alimentares que eram responsáveis por mais de 57% do valor adicionado pela indústria brasileira em 1919, de acordo com os cálculos de Fishlow, respondiam por aproximadamente 55% do valor adicionado industrial em 1907.¹ Estimativas do IPEA para 1970, por outro lado, sugerem que as indústrias de bens de consumo não duráveis participaram com 44,5% do valor da transformação neste ano, enquanto os bens intermediários foram responsáveis por 35,2% e os bens de capital e bens de consumo duráveis em conjunto responderam por 20,5%.² Relativamente a 1959, portanto, a participação dos bens de consumo não duráveis no total do valor da transformação industrial em 1970 parece ter decrescido. O mesmo ocorreu com os bens intermediários, enquanto os bens de consumo duráveis e os bens de capital em conjunto aumentaram sua participação no total.

A Tabela 2.2 mostra claramente as modificações estruturais da indústria em termos dos grandes grupos de produtos manufaturados. A participação das indústrias de bens de consumo não duráveis, que eram responsáveis por 80% do valor adicionado pela indústria como um todo em 1919, caiu substancialmente, para menos de 47% em 1959. Os outros três setores, por outro lado, aumentaram muito sua participação com a expansão mais rápida em termos relativos ocorrendo no setor de bens de capital, cuja participação subiu de 1,5% do total do valor adicionado pela indústria em 1919 para mais de 11% deste total em 1959. Os bens intermediários mais que dobraram sua participação em termos relativos, de 17% em 1919 para 37% em 1959, e os bens de consumo duráveis também mais do que duplicaram sua participação relativa, de menos de 2% em 1919 para 5% do total em 1959. O período 1949 a 1959, particularmente a segunda metade da década de 1950, foi sobretudo importante para a expansão das indústrias de bens de consumo duráveis e bens de capital. Os bens intermediários também aumentaram substancialmente sua participação no total do valor adicionado durante os anos 50, muito embora, em termos relativos, estas indústrias expandiram-se igualmente entre 1919 e 1939 e entre 1939 e 1949. Não é de surpreender, portanto, que a queda na participação dos bens de consumo não duráveis, embora contínua entre 1919 e 1959, foi mais acentuada entre 1949 e 1959. Acima de tudo as modificações estruturais ocorridas na década de 1950

1 Fishlow, op. cit., "Origens ...", Tabela III, pág. 21 e pág. 19.

2 Dados do Censo Industrial de 1970, agregados por IPEA/IPLAN.

refletem a política governamental associada com a implementação do Plano de Metas e a tentativa deliberada de implantar uma estrutura industrial moderna e verticalmente integrada no Brasil.

As modificações estruturais podem ser ilustradas também a nível dos gêneros da indústria. A Tabela 2.3 mostra a evolução da distribuição do valor da transformação industrial por gênero entre 1919 e 1970 para os anos do censo econômico, acrescentando dados para os anos 1974 e 1976 baseado nas pesquisas do IBGE para estes anos. Várias observações podem ser feitas. Nota-se, por exemplo, que a participação dos gêneros têxtil, vestuário e calçados, produtos alimentares, bebidas e fumo tende a diminuir continuamente ao longo do período observado. Estes cinco gêneros, quando somados, responderam por quase dois terços do valor da transformação industrial total em 1919, caindo para 49% deste total em 1939, para 36% em 1959, 29% em 1970 e apenas 24% de acordo com as estimativas para 1976. Por outro lado, os gêneros da indústria química (inclusive produtos farmacêuticos, perfumaria, etc. e produtos plásticos) aumentaram sua participação de menos de 4% do total em 1919 para 9% em 1939 e 1949, 13% em 1959 e 16% em 1970. Os gêneros metalurgia, mecânica, material elétrico e material de transportes, por sua vez, mostram um comportamento semelhante ao setor químico. Estes gêneros aumentaram sua participação de menos de 7% em 1919 para 13% em 1939, 15% em 1949, 26% em 1959, 31% em 1970 e quase 35% em 1976. Para estes gêneros o crescimento mais importante ocorreu entre 1949 e 1959 ou seja durante o período do Plano de Metas, embora claramente eles tenham continuado a expandir-se rapidamente (e com taxas de crescimento acima da aquela para a indústria como um todo) desde 1960. Observa-se, de passagem, que estas tendências de mudança estrutural na indústria brasileira são completamente consistentes com padrões internacionais no decorrer do processo de crescimento econômico¹.

Antes de examinar estimativas de taxas de crescimento para alguns gêneros selecionados para o período 1957 a 1976, vários comentários adicionais podem ser feitos com relação aos dados apresentados na Tabela 2.3. entre 1919 e 1939, os gêneros da indústria que mais cresceram parecem ter sido (sem tentar estabelecer uma ordem específica) metalurgia, mecânica, química, editorial e gráfica e produtos alimentares. Recorde-se da discussão anterior que este período testemunhou a instalação de várias pequenas siderurgias e um incipiente setor de bens de capital e houve uma substituição de importações, também incipiente, nos setores de metalurgia, mecânica e química, os outros dois setores dinâmicos deste período já sendo quase que completamente nacionalizados em 1919. De acordo com as estimativas de Fishlow, o coeficiente de importação (isto é, a relação

1 Sobre a universalidade destas tendências, ver, Kuznets, Simon, Crescimento Econômico Moderno, Zahar, Rio de Janeiro, 197 , capítulo 2; Chenery, Hollis & Syrquin, Moises, Patterns of Development: 1950-1970, Oxford University Press (para o Banco Mundial), Londres, 1975; Chenery, Hollis, "Patterns of Industrial Growth", American Economic Review, Vol. 50, março de 1960; e Chenery, Hollis & Taylor, Lance, "Development Patterns: Among Countries and Over Time", Review of Economics and Statistics, Vol. 50, novembro 1968.

TABELA 2.3

BRASIL: EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DO VALOR DE TRANSFORMAÇÃO DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO (E EXTRAÇÃO MINERAL) POR GÊNERO, DE INDÚSTRIA 1919/1976

GÊNERO	ANOS						
	1919	1939	1949	1959	1970	1974	1976
Extração Mineral	*						*
Minerais não-metálicos	5,7		1,9	2,2	1,8	6,4	6,8
Metalurgia	4,4	5,2	7,1	6,5	5,8	10,3	10,7
Mecânica	0,1	7,5	9,2	11,7	11,4	7,7	8,1
Material Elétrico	0,0	3,7	2,1	3,4	6,9	6,7	6,8
Material de Transporte	2,1	1,1	1,6	3,8	5,3	9,6	9,0
Madeira	4,8	0,6	2,2	7,4	7,8	+	+
Mobiliário	2,1	3,1	4,2	3,2	2,5	+	+
Papel e papelão	1,3	2,1	2,1	2,2	2,1	2,1	1,9
Borracha	0,1	1,1	2,2	3,0	2,5	2,3	2,4
Couros e Peles	1,9	0,6	1,9	2,2	1,9	+	+
		1,7	1,3	1,1	0,6		
Química	1,7			8,5	9,8	10,8	10,5
Produtos farmacêuticos	1,2	3,6	9,2	2,5	3,3	+	+
Perfumaria, sabões e velas	0,7			1,4	1,5	1,4	1,3
Produtos plásticos	-			0,8	1,8	+	+
Têxtil	29,6	21,6	19,3	11,8	9,2	6,9	6,6
Vestuário e calçados	8,7	4,7	4,2	3,5	3,3	2,6	2,6
Produtos alimentares	20,6	23,1	20,1	16,3	13,2	11,4	11,1
Bebidas	5,6	4,3	4,4	2,9	2,3	2,2	2,2
Fumo	5,5	2,2	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2
Editorial e gráfica	0,4	3,5	3,9	3,0	3,6	+	+
Diversos	3,5	2,3	1,9	1,6	2,1	+	+
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Não incluído no cálculo

+ A percentagem do gênero não foi discriminada na fonte.

FONTES: Censos industriais de 1920, 1940, 1950, 1960 a 1970, IPEA, Acompanhamento do II PND - Volume II - Indústria, 1977.

entre importações e a oferta doméstica total) no setor metalúrgico caiu de 64% em 1919 para 41% em 1939, enquanto na indústria mecânica diminuiu de 97% no primeiro ano para 80% no segundo e no setor química baixou de 57% para 38% entre 1919 e 1939.¹

Entre 1939 e 1949, os setores que revelaram maior dinamismo, de acordo com os dados da Tabela 2.3, foram minerais não metálicos, metalurgia, material de transporte, madeira, papel e papelão e borracha. Este período, que inclui os anos da II Guerra Mundial, foi caracterizado por uma industrialização orientada para setores estratégicos, especialmente siderurgia e cimento (minerais não metálicos) e o início de uma indústria nacional de veículos (material de transportes e borracha). É digno de nota nesse respeito que a Companhia Vale do Rio Doce, a Companhia Siderúrgica Nacional, a Companhia de Aços Especiais Itabira, a Companhia Nacional de Alcalis e a Fábrica Nacional de Motores foram todas criadas no início da década de 1940, entrando subseqüentemente em produção.²

Entre 1949 e 1959, os setores mais dinâmicos foram metalurgia, mecânica, material elétrico, material de transportes, química e papel e papelão. Somente os gêneros material elétrico e material de transportes considerados juntos aumentaram sua participação no valor da transformação industrial de 3,8% em 1949 para 11,2% em 1959. Os setores mais dinâmicos na década de 1950 foram justamente os mais beneficiados pelos incentivos associados com a execução do Plano de Metas, refletindo especialmente a implantação das indústrias automobilística e eletrodoméstica sob o controle do capital estrangeiro. Fishlow observa que estes setores não somente foram os que cresceram mais rapidamente durante a década de 1950, mas também foram as indústrias em que houve maior substituição de importações neste período, especialmente nos setores de equipamentos elétricos, de transporte e de produtos químicos. Ele estima que mais de três quartos da nova produção registrada nestes três setores entre 1949 e 1959 foi devida à substituição de importações.³

Entre 1959 e 1970, os setores que mais cresceram, de acordo com as informações contidas na Tabela 2.3, foram mecânica, material elétrico e química. Depois de 1970, os mesmos gêneros, mais o setor de material de transportes e, em grau menor, o setor borracha, parecem ter sido os mais dinâmicos. Como Suzigan, et. al., observam, portanto, os padrões de crescimento industrial da década de 1950 e do período 1968 a 1974 se assemelham bastante pelo menos em termos dos gêneros mais dinâmicos.⁴ Esta afirmação é evidenciada claramente pelos dados da Ta

1 Fishlow, op. cit., "Origens ...", Tabelas III, pág. 21-22 e VII, pág. 35-36.

2 Para maior detalhes sobre a criação de empresas estatais nesta década ver, Baer, Kerstenetsky e Villela, op. cit., pág. 890-891 e Suzigan, op. cit., "As Empresas ...", pág. 87.

3 Fishlow, op. cit., "Origens ...", pág. 49, 51.

4 Suzigan, et. al., op. cit., Crescimento Industrial ..., pág. 143-147.

bela 2.4 que contém estimativas das taxas de crescimento do valor da produção (entre 1957 e 1972) e do valor da transformação (1970 a 1976) de gêneros selecionados para vários subperíodos entre 1957 e 1976. O alto grau de dinamismo dos gêneros material elétrico e material de transporte entre 1957 e 1962 é evidente, juntamente com aquele das indústrias mecânica, material elétrico, material de transportes e química entre 1967 e 1972. Além do mais, é interessante observar que, mesmo durante a recessão de 1962/67, os gêneros metalurgia, material elétrico, papel e papelão, borracha e química tiveram taxas de crescimento bem acima da indústria de transformação como um todo. Por outro lado, os setores tradicionais (ex. têxtil, produtos alimentares, bebidas etc) revelaram um grau de dinamismo muito menor durante o período como um todo e especialmente entre 1962 e 1967.

Alguns comentários finais podem ser acrescentados sobre os dados da Tabela 2.4, antes de considerar a evolução da incidência regional da industrialização brasileira nos últimos setenta anos. Quando o período 1966/1972 é dividido em duas partes, algumas diferenças interessantes aparecem. Por exemplo, as indústrias mecânica, material de transportes, borracha e química apresentam um dinamismo maior (e no caso da indústria mecânica, muito maior) entre 1969 e 1972 do que entre 1966 e 1969, enquanto os gêneros minerais não-metálicos, metalurgia e material elétrico mostraram um comportamento mais homogêneo nos dois subperíodos. Por outro lado, o comportamento dos setores minerais não-metálicos, mecânica, material elétrico, material de transportes, papel e papelão, borracha e química foi bem menos dinâmico entre 1974 e 1976 do que entre 1970 e 1974, mostrando que estes setores foram mais negativamente afetados pela queda no ritmo da produção industrial a partir de 1974.

Pode-se concluir, portanto, que houve modificações importantes na estrutura da indústria brasileira ao longo do período considerado, sobretudo durante a década de 1950. A industrialização mais recente tem sido no sentido de consolidar - embora este processo ainda não esteja completo - a estrutura básica definida entre 1957 e 1962. Neste respeito, a fase atual, como a estratégia industrial do II PND revela, envolve uma nova etapa no processo de substituição de importações nos setores básicos, ou seja, nos setores de bens intermediários e de capital. Os primeiros reflexos desta estratégia são observáveis nos dados referentes aos anos de 1974 e 1976. É importante reconhecer que a distribuição regional da indústria e sua evolução no tempo são altamente associadas com o processo histórico de industrialização e os fatores determinantes deste processo. Cabe agora examinar esta relação mais diretamente antes de fazer uma avaliação mais detalhada da relação entre as atuais políticas governamentais de desenvolvimento industrial no Brasil e as desigualdades regionais (e as perspectivas futuras a respeito destas disparidades).

TABELA 2.4

BRASIL: TAXAS MÉDIAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DO VALOR DA PRODUÇÃO E DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL POR GÊNEROS SELECIONADOS DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO, 1957-1976

GÊNERO	VALOR DA PRODUÇÃO ^a						VTI ^b		
	1957	1962/67	1967/69	1969/72	1967/72	1970/74	1974/76	1970/76	
Minerais não-metálicos	5,9	0,5	11,0	11,7	13,9	13,2	9,9	12,1	
Metal	15,6	6,2	9,8	10,8	12,5	7,5	9,2	8,1	
Mecânica	16,5	1,4	9,9	23,0	20,5	13,1	10,5	12,2	
Material elétrico	27,0	8,1	15,8	13,6	15,4	17,0	8,1	13,9	
Material de Transporte	27,0	0	13,0	16,4	19,3	15,9	3,8	11,7	
Papel e papelão	9,1	6,3	11,6	4,6	7,1	5,8	1,9	4,5	
Borracha	15,0	6,2	9,5	14,6	13,7	16,0	8,9	13,6	
Química	16,7	6,0	10,3	15,0	15,2	12,7	6,8	10,7	
Textil	9,8	-5,0	6,0	1,4	6,3	2,7	4,5	3,3	
Produtos alimentares	7,5	1,8	11,0	7,6	8,7	6,1	5,7	6,0	
Bebidas	4,1	0,9	3,3	7,6	7,9	8,6	9,8	9,0	
Fumo	6,6	-1,0	6,0	5,7	5,5	7,2	9,0	7,8	
TOTAL	11,9	2,7	9,5	11,1	12,1	10,6	7,4	9,5	

FONTE: a) Suzigan, et. al. Crescimento Industrial no Brasil, IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa 26, Rio de Janeiro, 1974

b) IPEA/PLAN, Acompanhamento do II PND: Exercício de 1976, Volume II - Indústria, Brasília, 1977.

2.3. EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DA INDÚSTRIA BRASILEIRA E AS CAUSAS DA CONCENTRAÇÃO ESPACIAL DA ATIVIDADE SECUNDÁRIA.

Como foi observado logo no início deste capítulo, a indústria brasileira já se encontrava bastante concentrada em termos espaciais em 1939. Neste ano, 74% da produção industrial total do país ocorreu na região Sudeste com 45 % do total gerado apenas no Estado de São Paulo. Em 1970, o Sudeste e São Paulo responderam por 80% e 57% do total nacional, respectivamente. Em contraste, o primeiro censo industrial de 1907 revelou que o Sudeste foi responsável por 58% da produção do setor secundário, mas São Paulo participava com apenas 16%, uma parcela ligeiramente menor do que a participação do Nordeste (17%) e do Sul (20%) e bem menor do que aquela do (atual) Estado do Rio de Janeiro (38%). Em outras palavras, a produção industrial se concentrou em São Paulo muito mais entre 1907 e 1939 do que entre este último ano e 1970, embora tenha continuado a se concentrar neste Estado desde 1940, especialmente durante a década de 1950.

A evolução da distribuição espacial da produção industrial brasileira entre 1907 e 1970 está ilustrada pela Tabela 2.5 para os anos de censo. Nota-se tendências claras para a concentração crescente da produção industrial no Sudeste, e em São Paulo dentro do Sudeste, e paralelamente para um declínio contínuo da participação do Nordeste e Sul no total e do (atual) Estado do Rio de Janeiro dentro do Sudeste. O Nordeste que era responsável por cerca de um sexto da produção industrial brasileira em 1907 e 1919 teve sua participação diminuída para 10% em 1939 e 1949 e para menos de 8% em 1959, chegando a apenas 6% em 1970. A participação do Sul, por outro lado caiu mais bruscamente entre 1907, quando era responsável por 20% da produção industrial brasileira, e 1939, quando contava com 13% deste total, registrando uma participação de 16% em 1919. A participação do Rio de Janeiro também diminuiu principalmente entre 1907 e 1939, caindo de 38% do total da produção industrial para 22% durante este período. A participação do Rio de Janeiro também caiu continuamente, embora mais lentamente, entre 1939 e 1970, chegando a menos de 16% do total nacional em 1970. Durante todo o período observado, o Norte e o Centro-Oeste tiveram uma participação inexpressiva, sendo maior em 1907 quando a região amazônica foi responsável por 4% do produto industrial do Brasil devido ao "boom" da borracha que dinamizou a economia desta região no final do século passado e início do atual. De 1919 até 1970, entretanto, o Norte e Centro Oeste conjuntamente não chegaram a superar 2% da produção industrial total.

Apenas o Estado de Minas Gerais, além de São Paulo, evidenciou uma tendência para aumentar sua participação na produção industrial total, sendo que este aumento foi mais pronunciado entre 1907 e 1919, embora persistisse até 1949, quando, após um declínio na década de 1950, elevou-se novamente entre 1959 e 1970. Nos três outros Estados observados, Pernambuco, Bahia e Rio Grande do Sul, que depois dos principais Estados do Sudeste tiveram a maior participação na produ-

TABELA 2.5

BRASIL: EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL, SEGUNDO MACROREGIÕES E ESTADOS SELECIONADOS - 1907-1970

REGIÕES E ESTADOS	ANOS	1907*	1919*	1939*	1949**	1959**	1970**
Norte		4,3	1,3	1,1	0,9	1,2	1,1
Nordeste (Pernambuco) (Bahia)		16,7 (7,4) (3,4)	16,1 (6,8) (2,8)	10,4 (4,8) (,14)	9,7 (4,3) (1,6)	7,5 (2,5) (2,2)	5,8 (2,0) (1,5)
Sudeste (M.Gerais + E.Santo) (R.Janeiro (+GB)) (São Paulo)		58,2 (4,5) (37,9) (15,9)	66,0 (6,3) (28,2) (31,5)	74,3 (6,9) (22,0) (45,4)	75,2 (7,4) (20,0) (47,9)	78,2 (6,3) (17,4) (54,4)	80,3 (7,6) (15,7) (57,0)
Sul (Rio Grande do Sul)		19,9 (13,5)	16,2 (11,1)	13,8 (9,8)	13,4 (8,0)	12,2 (6,9)	11,9 (6,3)
Centro Oeste		0,9	0,4	0,4	0,7	0,8	0,9
		100.					

BRASIL

Fontes: * W. CANO - Raízes da Concentração Industrial em São Paulo, Difel, São Paulo, 1977.
Baseado em Censos Industriais de 1907, 1919, 1939.

** FGV - Contas Nacionais (revisadas), Conjuntura Economica, Vol. 31, nº7, julho de 1977.

ção industrial no início do século, somente a Bahia não teve sua participação diminuída continuamente entre 1907 e 1970, Rio Grande do Sul caiu de quase 14% da produção industrial brasileira em 1907 para menos de 10% em 1939 e na ordem de 6% em 1970, enquanto Pernambuco teve sua participação reduzida de mais de 7% em 1907 para menos de 5% em 1939 e apenas 2% em 1970. A participação da Bahia no total também diminuiu entre 1907 e 1939, de 3,4% para 1,4%, mas subiu para 2,2% entre este último ano e 1959, caindo novamente para 1,5% em 1970.

Fica claro no exame dos dados contidos em Tabela 2.5, portanto, que a concentração industrial em São Paulo ocorreu tanto em termos interregionais quanto intraregionais e, em segundo lugar, que esta concentração aconteceu em boa medida antes da II Guerra Mundial. Para fins de análise, é conveniente considerar independentemente as causas da concentração inicial, ou seja, daquela ocorrida até 1939, e os fatores que contribuíram para a continuação desta tendência nas últimas décadas. No decorrer dessa discussão, alguns comentários sobre as implicações e conseqüências espaciais da industrialização através da substituição de importações serão feitos juntamente com a investigação das razões para a evidente vantagem comparativa de São Paulo sobre o resto do Brasil na atração de novas atividades industriais no período antes da II Guerra Mundial.

Sem dúvida, como observam Dean, Cano e outros autores, a vantagem comparativa de São Paulo para a industrialização nas décadas iniciais do século XX estava associada com o "complexo cafeeiro".¹ Entre os principais fatores relacionados com a hegemonia de São Paulo na produção do café (e do café em si na pauta de exportações brasileiras) no final do século passado e começo do atual são os seguintes: (1) a disponibilidade de grandes quantidades de terra de qualidade apropriada para a expansão da cultura de café; (2) a acessibilidade à terra, viabilizada através de investimentos em sistemas de transporte ferroviário; (3) a expansão da produção do café fomentada pela imigração subsidiada de mão-de-obra estrangeira; (4) o desenvolvimento de atividades industriais e terciárias correlatas, como, por exemplo, a fabricação de implementos para beneficiamento do café, de sacas de juta para embalagem e de bens de consumo, e principalmente de produtos têxteis, para satisfazer a demanda da população engajada na produção do café, por um lado, e a expansão de serviços bancários, comerciais e de infraestrutura urbana, pelo outro; (5) a implantação da infraestrutura necessária para a comercialização do café, como portos e armazéns, além das ferrovias que reduziram substancialmente o custo de transporte e distribuição deste produto; e (6) a expansão paralela das usinas geradoras de energia elétrica.² Este conjunto de fatores associados com a expansão do café em São Paulo não somente permitia uma crescente acumulação de capi

1 A expressão "complexo cafeeiro" é de Wilson Cano, op. cit., ver também Dean, op. cit., Silva, op. cit., Furtado, op. cit. Formação Econômica ..., e, Morse, Richard, A Formação Histórica de São Paulo, Difel, São Paulo, 1970.

2 Cano, op. cit., pág. 20-21.

tal neste setor, mas gerou ao mesmo tempo outras importantes condições para a industrialização, especificamente; (1) um mercado consumidor em rápida expansão; (2) um aumento substancial da oferta de mão-de-obra; (3) uma crescente disponibilidade de capital financeiro para investimento em setores outros do que o cafeeiro; e (4) uma infraestrutura de transportes e energia já implantada. É importante ressaltar também que especialmente a partir de 1906 este "complexo" foi altamente favorecido por diversas intervenções governamentais na "defesa" do café que contribuíram para a concentração de recursos na cafeicultura que, por sua vez, foi altamente concentrado geograficamente dentro do território nacional.¹ Não deve ser desprezado adicionalmente a associada concentração espacial de talento empresarial, em parte, vindo do exterior nesta mesma época.²

Em resumo, o dinamismo e caráter capitalista do "complexo cafeeiro", apoiados pela política econômica dos governos estadual e federal, foram os principais fatores responsáveis pelo subsequente dinamismo do processo de industrialização em São Paulo. Neste processo, a rápida expansão do mercado consumidor e a natureza da industrialização ocorrida, através da substituição de importações - como foi registrada na primeira parte deste capítulo - são fatores especialmente importantes para explicar a tendência expressiva para a concentração espacial da indústria em São Paulo. Quanto à expansão do mercado, duas considerações são fundamentais: o crescimento demográfico relativamente mais rápido em São Paulo do que em outras partes do país e o fato que a mão-de-obra empregada na produção do café foi assalariada, assim dispondo de rendimentos monetários que permitiam a compra de produtos industrializados (principalmente roupas, calçados, etc) sem esquecer, no entanto, a importância da produção de insumos para o próprio setor cafeeiro e para a instalação e manutenção da infraestrutura paralela ou das atividades manufatureiras complementares à produção do café, acima mencionadas. Quanto ao processo de substituição de importações, é importante salientar que as novas atividades instaladas nesta época (isto é, nas primeiras décadas do século XX) eram do tipo locacionalmente "orientadas" para o mercado (em vez de para fontes de matéria prima) e, por isso, tendiam naturalmente a se concentrar juntamente com a população consumidora.³ Estes dois fatores serão examinados mais detalhadamente a seguir.

-
- 1 Vide Parte II do presente relatório que trata dos Efeitos Espaciais da Política de Comércio Exterior.
 - 2 Warren Dean, op. cit., coloca ênfase especial neste ponto.
 - 3 Para uma breve discussão da relação entre o processo de substituição de importações e a concentração espacial das atividades secundárias implantadas, ver, Richardson, Harry W., "City Size and National Spatial Strategies in Developing Countries", World Bank Staff Working Paper nº 252, abril 1977, pag. 31.

A população de São Paulo, basicamente como resultado da imigração do exterior, cresceu de menos de 1.400.000 em 1890 para quase 4.600.000 em 1920 e 7.200.000 em 1940, subindo de menos de 10% da população brasileira no primeiro ano para mais de 17% deste total no último.¹ Neste mesmo período, o (atual) Estado de Rio de Janeiro, cresceu em termos demográficos a uma taxa bem menor, aumentando sua população de pouco mais de 1.400.000 em 1890 para 2.700.000 em 1920 e 3.600.000 em 1940, ou seja, alcançando apenas a metade da população do Estado de São Paulo no último ano. Em termos relativos, o (atual) Estado do Rio de Janeiro caiu de quase 10% da população brasileira em 1890 para 8,8% deste total em 1920 e 8,7% em 1940. O Estado de Minas Gerais, que foi abastecido em parte pela indústria localizada no Rio de Janeiro e, portanto, fazia parte de sua área de mercado, também teve sua participação na população total diminuída entre 1890 e 1940, caindo de mais de 22% no primeiro ano para 19% em 1920 e 16% em 1940. Por outro lado, a região Sul, que, com a extensão da infraestrutura para o oeste e sul de São Paulo passava a integrar, pelo menos em parte, a área de mercado para os produtos manufaturados deste Estado, aumenta sua participação na população nacional de 10% em 1890 para 11,5% deste total em 1920 e 14% em 1940. Paralelamente, a participação do Nordeste na população brasileira diminuiu de 42% em 1890 para 35% em 1940. Parece claro, portanto, que São Paulo e, em segundo lugar, a região Sul eram as áreas mais dinâmicas em termos demográficos durante este meio século que também testemunhou a concentração inicial da indústria brasileira em termos espaciais.

Enquanto seu dinamismo demográfico se deveu em parte à expansão de oportunidades econômicas em função da industrialização, especialmente depois de 1920, o que é mais importante é o fato que a crescente população paulista (e sulina de modo geral) representava um mercado consumidor em rápida expansão que forneceu um forte estímulo para o crescimento industrial. Este foi o caso especialmente para as indústrias de bens de consumo, que foram justamente os setores mais importantes nesta época e também as indústrias onde ocorreram de forma mais dramática a substituição de produtos anteriormente importados. Cabe lembrar adicionalmente que dada a característica capitalista das relações de produção na economia paulista - tanto no setor cafeeiro e mais tarde em outras atividades agrícolas, quanto nas atividades urbanas - os trabalhadores receberam rendimentos monetários que os permitiam adquirir produtos manufaturados, o que, até certo ponto, distinguia o regime econômico de São Paulo daquele em outras partes do país (especialmente no Nordeste, Amazônia e partes do Sul e Sudeste) que não somente eram menos dinâmicos em termos demográficos, como também se caracterizaram, em boa parte, por relações de produção em que a remuneração monetária não era comum.² Como resul

1 Dados do Censo Demográfico para vários anos (reproduzidos no Anuário Estatístico do Brasil - 1976).

2 Cano, op. cit., pág. 87-120

tado, a dimensão relativa do mercado consumidor em torno de São Paulo era efetivamente bem maior do que o tamanho de sua população residente em comparação com a situação nas outras partes do país.

Se o mercado consumidor foi concentrado em termos espaciais por causa da concentração crescente daquela parte da população que efetivamente participava no mercado nacional para produtos manufaturados, então não é de surpreender que as atividades industriais que surgiam para atender as necessidades e demanda deste mercado em expansão, também tendiam a se concentrar espacialmente. Isso foi especialmente o caso, quando se considera que as indústrias instaladas ou serviam diretamente a demanda final, como aconteceu com as indústrias têxtil e de produtos alimentares, ou serviam as indústrias produtoras de bens de consumo que, por sua vez, se concentraram espacialmente em função da concentração do mercado.

Existia, portanto, um processo cumulativo de concentração em dois sentidos. A existência e rápida expansão do mercado atraía estabelecimentos industriais para atender este mercado que, por sua vez, aumentava as oportunidades de emprego e a geração de renda em São Paulo, desta forma atraindo uma população cada vez maior (migrantes), que, por sua vez, expandia ainda mais o mercado consumidor, etc. Por outro lado, a concentração espacial das indústrias produtoras de bens de consumo atraía igualmente indústrias produtoras de bens intermediários e bens de capital, especialmente devido ao fato que as importações manufaturadas foram substituídas nesta ordem.

No caso brasileiro, além da concentração crescente do mercado final, a região Sudeste ainda contava com uma dotação de recursos naturais que favorecia a localização de importantes indústrias "orientadas" para matérias-primas, como foi o caso da indústria siderúrgica, por exemplo, que combinou o minério de ferro de Minas Gerais com carvão vindo de Santa Catarina ou do exterior para servir os dois maiores mercados urbanos do país, São Paulo e Rio de Janeiro, escolhendo localizações próximas a estes dois centros (ou intermediários, como aconteceu com a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda). Além dos efeitos cumulativos, mencionados acima, que são essencialmente tipos diferentes de efeito multiplicador (via expansão da renda e da demanda, por um lado e através da interdependência funcional e tecnológica da indústria, ou devido à presença de "linkages" pelo outro), que reforçaram a tendência inicial para a concentração espacial da atividade industrial no Brasil, é necessário acrescentar o impacto semelhante de outros fatores igualmente importantes como a existência de economias de escala na produção e distribuição de bens manufaturados e de economias de aglomeração de diversos tipos, associados positivamente com tamanho urbano, e incluindo, por exemplo, além do tamanho do mercado, já discutido, a disponibilidade de um estoque maior de mão-de-obra, tanto não qualificada quanto (e especialmente) qualificada, a

existência de serviços financeiros, comerciais e técnicos especializados, etc.¹ To- dos estes fatores em conjunto contribuíram para a concentração crescente da indús- tria brasileira em São Paulo, mesmo antes da II Guerra Mundial.

Antes de examinar o período posterior a 1940, em que os efeitos mencio- nados acima continuaram a desempenhar um papel importante no processo de concentra- ção industrial,² é desejável analisar mais detalhadamente a natureza da concentra- ção ocorrida em São Paulo antes de 1940 e discutir as principais desvantagens com- petitivas do resto do país. A natureza da concentração industrial em São Paulo antes de 1940 pode ser ilustrada em duas maneiras, através de uma descrição da evolução da estrutura da indústria paulista comparada com aquela do resto do país e através de uma análise da evolução do grau de concentração dos diversos gêneros da indústria de transformação em São Paulo, ambos com referência aos três momentos censitários, 1907, 1919 e 1939.

A Tabela 2.6 mostra a evolução da estrutura produtiva de São Paulo e do Brasil menos São Paulo entre 1907 e 1939. Embora as duas estruturas sejam basicamen- te semelhantes, com a predominância dos gêneros tradicionais de produção de bens de consumo não duráveis, observa-se uma importância substancialmente maior da indús- tria têxtil em São Paulo (na ordem de 30% ou mais da produção industrial paulista) relativamente ao resto do país (onde este setor contava com aproximadamente 20% do total), o contrário acontecendo com o gênero produtos alimentares. Recorde-se tam- bém que só estes dois gêneros foram responsáveis por aproximadamente 60% da produção industrial do Brasil antes de 1939. Outra observação importante se refere aos seto- res de bens de capital e bens de consumo duráveis (isto é, os gêneros mecânica, ma- térial elétrico e material de transportes). Embora estes gêneros contassem com uma porcentagem muito reduzida do valor total da produção da indústria brasileira até 1939 (e mesmo depois), houve uma nítida tendência para sua participação bem maior na produção industrial de São Paulo do que na do resto do país. Assim, em 1939, estes três gêneros já eram responsáveis por 8,8% da produção industrial de São Paulo, en- quanto respondiam por apenas, 1,8% deste valor no resto do país. Neste ano, o censo também evidenciou uma maior importância relativa da indústria química em São Paulo comparada com o resto do Brasil. Conjuntamente, portanto, as indústrias mecânica, ma

-
- 1 Para uma discussão mais ampla da relação entre estes fatores e o processo de de- senvolvimento regional, ver Richardson, Harry W., Regional Growth Theory, Mac- Millán, Londres, 1973
 - 2 Para uma discussão do processo mais recente de concentração industrial em São Pau- lo, ver Katzman, Martin T., "Urbanização e Concentração Industrial: 1940/70," Pes- quisa e Planejamento Econômico, Vol. 4, No. 3, dezembro 1974; Rattner, Henrique, Industrialização e Concentração Econômica em São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1972; Langenbuch; Jurgen Ricard, A Estruturação da Grande São Pau- lo, Fundação IBGE, Rio de Janeiro, 1971; e, Singer, Paul, "Urbanização e Desen- volvimento: O Caso de São Paulo," em Economia Política da Urbanização. Editora Brasiliense, São Paulo, 1973

TABELA 2,6

COMPARAÇÃO DAS ESTRUTURAS PRODUTIVAS DE SÃO PAULO E BRASIL (EXCETO SÃO PAULO)
 POR GÊNERO DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO, 1907, 1919, 1939

GÊNEROS	SÃO PAULO				BRASIL (EXCETO SÃO PAULO)			
	1907	1919*	1939	1907	1919	1939	1907	1939
Minerais Não Metálicos	6,2	4,0	3,6	2,7	1,9	3,8	1,9	3,8
Metalgúrgica	-	-	5,8	-	2,6	6,8	2,6	6,8
Mecânica	6,7	4,7	1,7	5,1	-	0,5	-	0,5
Material Elétrico	-	-	1,4	-	-	0,6	-	0,6
Material de Transporte	0,5	2,1	5,7	2,6	0,8	0,7	0,8	0,7
Madeira	2,9	2,8	1,9	4,6	4,6	3,6	4,6	3,6
Mobiliário	1,2	1,1	1,5	1,7	1,4	1,7	1,4	1,7
Papel e Papelão	1,8	1,8	1,8	0,6	0,9	1,7	0,9	1,7
Borracha	-	0,1	0,4	0,0	0,1	0,7	0,1	0,7
Couros e Pelos	2,8	2,4	1,2	3,0	2,3	2,5	2,3	2,5
Química	-	2,0	7,2	-	2,0	3,8	2,0	3,8
Farmacêutica	3,2	0,3	0,8	4,7	1,0	2,4	4,7	2,4
Perfumaria, Sabões e Velas	0,8	2,1	1,8	3,9	2,7	2,3	3,9	2,3
Têxtil	38,7	29,3	30,8	20,5	23,3	16,7	23,3	16,7
Vestuário	10,7	9,3	4,6	7,2	7,0	4,7	7,2	4,7
Alimentar	19,4	30,7	22,9	33,5	40,3	38,7	33,5	38,7
Bebidas	4,0	4,7	2,3	5,2	4,2	3,0	5,2	3,0
Fumo	0,1	1,6	1,3	3,2	4,1	2,1	3,2	2,1
Editorial e Gráfica	-	-	2,3	-	-	2,9	-	2,9
Diversos	1,0	0,6	1,0	1,5	0,8	0,8	1,5	0,8
Não Especificado	-	0,4	-	-	-	-	-	-
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Cano, Wilson, Raízes da Concentração Industrial em São Paulo

* Valor ajustado com a inclusão da produção de açúcar, álcool e aguardente.

terial elétrico, material de transporte e química responderam por 16% da produção industrial paulista em 1939, comparado com apenas 5,6% da produção industrial do resto do país. Como Cano observa esta diferenciação de estruturas industriais entre São Paulo e o resto do país é importante na medida em que significa a instalação de indústrias básicas em São Paulo que atenderiam o mercado nacional e não apenas o mercado regional e em que não refletiam simplesmente a disponibilidade regional de recursos naturais, como foi o caso das indústrias tradicionais de bens de consumo (não duráveis), especialmente produtos alimentares, por um lado, e setores como minerais não-metálicos, madeira e couros e peles, pelo outro.¹

A Tabela 2,7 revela o grau de concentração dos diversos gêneros da indústria em São Paulo em 1907, 1919 e 1939. Confirma-se com estes dados o já sugerido alto grau de concentração dos gêneros têxtil (61% do produto nacional deste setor), mecânica (73%), material elétrico (73%), material de transporte (87%) e química (61%) em São Paulo em 1939. Observa-se também que a indústria têxtil, que era responsável por quase 22% do produto secundário total no Brasil em 1939, aumentou muito seu grau de concentração em São Paulo entre 1919 e 1939, passando de 37% de sua produção total neste Estado no primeiro ano para mais de 60% no segundo. A Tabela indica um aumento de concentração semelhante no setor químico e um processo de concentração ainda mais rápido no setor material de transporte (produtor essencialmente de equipamentos ferroviários). Por outro lado, os dados sugerem fortemente que os gêneros mecânico e, especialmente, material elétrico praticamente se instalaram, ou, mais corretamente, começaram a se instalar no país pela primeira vez e de uma forma bastante concentrada em termos espaciais entre 1919 e 1939.

Várias outras observações podem ser feitas com referência às informações contidas na Tabela 2.7. Em 1907, os gêneros da indústria brasileira que eram mais concentrados em São Paulo foram papel e papelão (38% do total), minerais não metálicos (30%), têxtil (26%), vestuário (22%) e mecânica (20%). Já em 1919, quando São Paulo tinha aumentado sua participação na produção total da indústria brasileira para além dos 30%, os gêneros mais concentrados neste Estado eram material de transporte (55% do total), minerais não-metálicos (50%), papel e papelão (48%), metalurgia (45%), vestuário (38%) e têxtil (37%). Entre 1919 e 1939, os gêneros material de transporte, têxtil e, em menor grau, vestuário foram os únicos entre os ramos de mostrando maior concentração em São Paulo em 1919 a aumentar ainda mais sua concentração neste Estado, sendo que outros setores apareceram (material elétrico, química, diversas) ou reapareceram (mecânica) entre os mais concentrados.

Os gêneros minerais não-metálicos, metalurgia e papel e papelão, portanto, tiveram menor concentração em São Paulo em 1939 do que em 1919, apesar da tendência geral para o aumento da concentração espacial. É provável, pelo menos no caso dos gêneros minerais não-metálicos e metalurgia, que o Estado de Minas Gerais, a

1 Cano, op. cit., pág. 227-243

TABELA 2.7

EVOLUÇÃO DO GRAU DE CONCENTRAÇÃO INDUSTRIAL EM SÃO PAULO
 POR GÊNERO E TOTAL (% DO PRODUTO NACIONAL GERADO EM SÃO PAULO)

GÊNEROS DE INDÚSTRIA	ANOS		
	1907	1919	1939
Minerais não-Metálicos	30,4	50,1	43,8
Metalurgia	-	45,4	41,4
Mecânica	19,8	-	73,0
Material Elétrico	-	-	67,5
Material de Transporte	3,9	54,6	87,1
Madeira	10,5	22,1	31,0
Mobiliário	12,0	27,5	42,4
Papel	37,8	48,0	47,3
Borracha	-	25,9	33,6
Cburos e Peles	14,6	32,1	29,0
Química	-	30,9	61,2
Farmacêutica	11,5	12,7	23,2
Perf., Sabões, Velas	3,8	25,8	38,6
Têxtil	26,3	36,5	60,6
Vestuário	22,0	38,0	44,9
Alimentar	9,9	26,0	33,0
Bebidas	12,7	34,1	37,6
Fumo	0,9	14,7	34,4
Editorial e Gráfica	-	-	39,4
Diversos	11,5	24,2	50,8
TOTAL	12,9	31,5	45,4

FONTE: Cano, W., Raízes da Concentração Industrial no Brasil, Difel, São Paulo, 1977 - baseado em dados dos Censos Industriais de 1907, 1920, 1940.

través da instalação e expansão de fábricas de cimento e aço, absorveu uma parte substancial do novo crescimento neste período. Finalmente, é também digno de nota que, embora São Paulo detivesse apenas 17% da população brasileira em 1940, somente seis gêneros da indústria tiveram menos de 35% de sua produção total originada de Estados outros do que São Paulo; em 1939, estes gêneros eram, em ordem crescente: produtos farmacêuticos (23%), couros e peles (29%), madeira (31%), produtos alimentares (33%), borracha e fumo (34% cada). Com exceção do gênero produtos alimentares, estes ramos tiveram um peso pequeno na produção da indústria brasileira em 1939 e todos, menos os produtos farmacêuticos, foram razoavelmente dependentes de matérias-primas "localizadas" e/ou de mercados locais.

Antes de considerar mais detalhadamente o comportamento e estrutura da indústria no resto do Brasil antes de 1940, deve ser observado adicionalmente que os setores onde houve maior concentração da produção nacional em São Paulo em 1939 também estavam entre os setores em que ocorreu a maior substituição de importações entre 1919 e 1939.¹ Na indústria têxtil, por exemplo, o coeficiente de importações, que já estava bastante reduzido em 1919 (14% da oferta doméstica sendo composta de importações), caiu ainda mais (para menos de 6%) em 1939, quase completando, portanto, a nacionalização da produção neste setor. Nos gêneros mecânica e material elétrico, o coeficiente de importações também diminuiu substancialmente entre 1919 e 1939, caindo de 97% da oferta doméstica no primeiro ano para menos de 80% no segundo no caso da indústria mecânica e de 100% para 66% no gênero material elétrico durante este mesmo período. A mesma coisa aconteceu no setor químico, onde o coeficiente de importações baixou de 57% em 1919 para 38% em 1939. Fica evidente, entre tanto, que a oferta doméstica em todos estes setores, com exceção da indústria têxtil, ainda continha uma parcela relativamente alta de produtos importados, que na maior parte somente seriam substituídos na segunda metade da década de 1950.

Cabe perguntar agora porque as outras partes do Brasil, e especialmente o (atual) Estado do Rio de Janeiro, a região Sul (particularmente o Estado do Rio Grande do Sul) e a região Nordeste não conseguiram acompanhar o ritmo de industrialização de São Paulo entre 1907 e 1939? Por um lado, como já foi visto resumidamente acima, São Paulo apresentou uma série de condições favoráveis para a industrialização, essencialmente associadas com sua hegemonia na produção do café e uma política econômica governamental que tendia a acelerar a acumulação de capital no setor cafeeiro. Deu-se origem, por conseguinte, a um processo cumulativo de expansão industrial em boa parte através da substituição de importações para atender ao mercado consumidor em rápida expansão. Por outro lado, as condições que favoreciam São Paulo não estavam igualmente presentes nas outras regiões do país, muito embora estas regiões iniciassem o século XX com uma participação na produção industrial brasileira ligeiramente (Nordeste, Sul) ou muito (Rio de Janeiro) superior a de São Paulo e tiveram contingentes populacionais suficientemente grandes para formar mercados consumidores aparentemente iguais ou superiores ao paulista.

1. Ver Fishlow, op. cit., "Origens...", Tabelas III, pág. 21-22 e VII, pág. 35-36.

Inevitavelmente na discussão que se segue, será necessário ressaltar mais uma vez certas características estruturais da industrialização paulista, na medida em que o desenvolvimento industrial quantitativa e qualitativamente inferior das outras regiões somente pode ser plenamente ilustrado pela comparação com o processo ocorrido em São Paulo. Em outras palavras, as desvantagens comparativas das outras partes do país quanto à industrialização ocorrida entre 1907 e 1939 somente podem ser adequadamente elucidadas através do contraste com as condições relativamente mais favoráveis que existiam na economia paulista.

Uma das condições relativamente mais favoráveis em São Paulo, de acordo com o estudo de Cano, foi o baixo custo da mão-de-obra industrial que era mais barata neste Estado do que nas outras regiões do país.¹ Cano mostra, por exemplo, que, em 1919, o salário médio dos operários na indústria têxtil era 17% mais alto na Guanabara e 23% mais alto no Rio Grande do Sul do que em São Paulo, assim significando uma lucratividade mais alta deste setor no último Estado relativamente ao resto do país. O mesmo padrão existia nas indústrias de produtos alimentares, vestuário, calçados e metalúrgica. Cano atribui estas diferenças especificamente à maior participação da mão-de-obra feminina na indústria paulista que serviu para pressionar os salários médios no setor secundário para baixo, por um lado, e ao custo de vida mais alto nas outras regiões do país, especialmente no Rio de Janeiro, devido ao custo mais alto da alimentação nestas áreas, pelo outro. A diferença nos custos de alimentação, por sua vez, se deveu em parte à maior diversificação da agricultura paulista, em parte aos custos mais altos de transporte fora de São Paulo, e, em parte à estrutura fundiária relativamente mais favorável à produção de alimentos em São Paulo comparada com outras áreas onde a "dicotomia latifúndio/minifúndio" predominava.²

Os salários mais baixos na indústria paulista também refletiam um fator mais geral: a oferta relativamente mais abundante de mão-de-obra neste Estado, devido inicialmente à migração de estrangeiros para as zonas do café, uma parte dos quais subsequentemente remigraram internamente no Estado para as principais áreas urbanas, e posteriormente pela migração interna, principalmente de nordestinos em função das secas, para as cidades (e campos) das regiões mais dinâmicas do Centro Sul e especialmente para São Paulo. O volume destas migrações é refletido nas altas taxas de crescimento demográfico de São Paulo sugeridas na discussão algumas páginas atrás. Graham e Buarque de Holanda estimam neste particular que o número de migrantes (líquidos) do exterior para o Estado de São Paulo entre 1890 e 1940 foi em torno de 1.115.000 comparado com 304.000 para o (atual) Estado do Rio de Janeiro e 174.000 para o Estado do Rio Grande do Sul, enquanto o primeiro Estado recebeu um total (líquido) de aproximadamente 407.000 migrantes de outras partes do Brasil, o segundo recebeu na ordem de 220.000 migrantes internos (líquidos), e o terceiro recebeu 175.000 migrantes internos (líquidos) durante este meio século.³ Estas migra-

1 Cano, op. cit., pág. 228

2 Ibid., pág. 228-230

3 Graham, Douglas & Buarque de Holanda, Sergio, Filho, "Migration, Regional and Urban Growth and Development in Brazil: A Selective Analysis of the Historical Record 1872-1970, "IPE/USP, São Paulo, 1971 (mimeo), Tabelas III-5, pág. 35, III-7, pág. 56, e III-10, pág. 65

ções, discriminadas por subperíodo, são ilustradas em Tabela 2,8. Não resta dúvida que São Paulo foi o Estado brasileiro relativamente mais beneficiado pelo menos em termos quantitativos com o ingresso de migrantes do exterior entre 1890 e 1940 e pela crescente migração interestadual neste mesmo período, especialmente depois de 1920.

Cano também mostra que o nível de investimento industrial em São Paulo neste período foi bem mais alto do que no resto do país, contribuindo, evidentemente, para a mais rápida expansão da capacidade produtiva deste Estado. Utilizando a importação de bens de capital como indicador do nível de investimento, Cano constrói um índice com os anos 1905/1906 como base. O índice para São Paulo demonstrava valores de 582 e 453 para 1925 e 1928 respectivamente, comparado com valores de 420 e 369 para o Brasil como um todo (inclusive São Paulo) nesses mesmos anos.¹ Cano observa paralelamente que a importação paulista de máquinas e acessórios para a indústria têxtil superou o nível do país como um todo. Utilizando 1913 como ano base, os valores deste índice para São Paulo e para o Brasil em 1925 foram 182 e 134 respectivamente.

A respeito do investimento industrial em São Paulo neste período, Cano acrescenta os seguintes comentários:

examinada a concentração regional pelo lado da acumulação do capital na indústria, fica bastante evidenciado que o fenômeno tem início nos anos que seguem a 1905-1906, acelerando-se por volta de 1911-13. Isto permite explicar, claramente, que a indústria paulista havia se preparado suficientemente para enfrentar a insatisfeita demanda que ocorreria durante a primeira guerra, face às restrições externas. Até o início da primeira guerra, a indústria paulista contava com uma peculiaridade toda especial: instalada num mercado mais amplo do que sua capacidade de oferta... teve um largo horizonte para ampliar sua capacidade produtiva. Dito de outra forma: sua taxa de acumulação pôde crescer - até o início da década de 20 - em ritmo maior do que a taxa de crescimento do mercado gerado pelo complexo cafeeiro, "substituindo importações" regionais e estrangeiras e garantindo para si a expansão marginal desse mercado.²

Subseqüentemente, argumenta Cano, na década de 1920, e uma vez diminuída a possibilidade de expansão simplesmente através da substituição de importações no setor têxtil, o crescimento da indústria paulista se deveu mais à conquista de mercados "exteriores", ou seja, de mercados de outras regiões do país. Salientando um ponto levantado anteriormente, Cano observa paralelamente que "a introdução de departamentos industriais complexos, como os dos bens de capital, de cimento, do aço,

1 Cano, op. cit., Tabela 28, pág. 233

2 Ibid., pág. 232, 234

TABELA 2.8
EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS MIGRANTES ESTRANGEIROS E
BRASILEIROS POR ÁREA DE DESTINO, 1890-1940.

A. MIGRAÇÃO (LÍQUIDA) DO EXTERIOR
(OU NASCIDO NO EXTERIOR)

REGIÕES ESTADOS E	ANOS			
	1890-1900	1900-1920	1920-1940	1890-1940
Nordeste	-8,489	12,922	4,064	8,497
Rio de Janeiro	35,857	14,460	13,691	64,008
Guanabara	56,126	88,590	96,675	240,391
(RJ + GB)	(91,983)	(103,050)	(109,366)	(304,399)
São Paulo	397,928	374,250	341,688	1,113,866
Rio Grande do SUL	98,113	42,627	32,866	173,606
BRASIL	715,209	639,044	544,759	1,899,012
SP/Brasil (%)	55,6	58,6	67,7	58,7

B. MIGRAÇÃO (LÍQUIDA) INTERNA

REGIÕES ESTADOS E	ANOS			
	1890-1900	1900-1920	1920-1940	1890-1940
Nordeste	6,511	16,475	-230,800	-207,825
Rio de Janeiro	-97,347	6,251	-103,086	-194,182
Guanabara	81,631	55,322	277,356	414,309
RJ + GB	(-15,716)	(61,573)	(174,270)	(220,127)
São Paulo	70,997	-19,933	355,588	406,652
Rio Grande do Sul	-45,157	53,854	165,964	174,661

FONTE: Graham, D. e Buarque de Hollanda, S., "Migration, Regional an Urban Growth and Development in Brazil. A Selective Analysis of the Historical Record, 1972-1970", IPE/USP 1971 (mimeo).

química, etc., enquadrar-se-ia naturalmente nesse processo (isto é da conquista de mercados exteriores)"¹. Isso aconteceria devido as vantagens locacionais, "principalmente pelo lado da demanda," oferecidas por São Paulo, e reforçaria a tendência para a concentração do setor secundário neste Estado. Além do mais, afirma Cano, "dimensões para um âmbito maior do que uma 'simples região', sua implantação em São Paulo reduzia ao mínimo as possibilidades de que o restante do país pudesse contar com plantas similares"².

Em resumo, o período crítico entre 1907 e 1939 testemunhou três "tipos" ou fontes de industrialização que permitiam que São Paulo efetivamente estabelecesse sua hegemonia sobre a produção secundária no Brasil. Em primeiro lugar, empresários paulistas aproveitavam a oportunidade de substituir importações antes de e durante a I Guerra Mundial, especialmente no setor de tecidos, com base no mercado regional em rápida expansão e por causa das restrições ao comércio internacional durante a guerra. Em segundo lugar, uma vez implantadas as indústrias de bens de consumo e reduzidas as oportunidades para um maior crescimento simplesmente através da substituição de importações, a contínua expansão destas indústrias se tornou em boa parte uma função de suas possibilidades para abastecer outros mercados, não locais ou regionais. Os dados de comércio interregional no Brasil revelam o êxito da indústria paulista neste sentido. Cano observa neste respeito, por exemplo, que, enquanto as exportações paulistas para outras partes do Brasil foram responsáveis por apenas 15% das exportações totais deste Estado na primeira década deste século, as exportações para o resto do país subiram para 25% do total na década de 1920 e para mais de 50% na década de 1930.³ Em terceiro lugar, na década de 1920, São Paulo também iniciou a implantação de um setor de bens de produção numa escala suficiente para desincentivar o estabelecimento paralelo destas atividades em outras regiões. As principais vantagens de São Paulo para a instalação de um setor de bens de produção eram a dimensão e o dinamismo relativamente maiores do mercado paulista, a maior disponibilidade de capital financeiro, a infra-estrutura já implantada de transportes e energia e outras economias externas. Tendo já discutido a primeira e a terceira das principais fontes de crescimento da indústria paulista, a conquista de novos mercados extraregionais agora merece alguns comentários.

O aumento do comércio interregional no Brasil nas décadas de 1920 e 1930, de acordo com a interpretação do Cano, revela "uma crescente integração nacional, com predominância crescente da economia paulista".⁴ Houve um aumento contínuo das exportações manufaturadas de São Paulo para outras partes do Brasil nas primeiras décadas do século XX, enquanto este Estado paralelamente aumentou suas importações de matérias primas e alimentos das demais regiões do país", demonstrando claramente uma relação estrutural típica de centro-periferia" nas palavras de Cano.⁵ Houve também modificações importantes nas relações comerciais de São Paulo com o exterior, especialmente depois da crise do café no fim da década de 1920. A função das

1 Ibid., pág. 234

2 Ibid., pág. 235

3 Ibid., pág. 235

4 Ibid., pág. 235

5 Ibid., pág. 235

exportações se evoluiu a ser menos a fonte principal da acumulação de capital para reinvestimento no próprio setor primário exportador e mais a geração de divisas para financiar as importações de bens de capital e insumos básicos necessários para a expansão da indústria. Devido ao processo de substituição de importações, especialmente de bens de consumo, por outro lado, as importações paulistas do exterior passaram a objetivar muito menos o suprimento da demanda interna para produtos de consumo final e mais o fornecimento dos equipamentos e matérias primas exigidas pelo setor secundário em rápida expansão. Finalmente, como resultado da reorientação do comércio interregional, como observa que "no fim da primeira guerra, as exportações totais de produtos industriais de São Paulo para o resto do país, já equivaliam a cerca de 10% do valor bruto da produção industrial do conjunto 'Brasil exclusive São Paulo' sendo que, em 1939, aquela cifra dobraria, atingindo quase 20% daquele agregado".¹ Em outras palavras, em 1939, São Paulo já exportava para outros Estados o equivalente de um quinto dos bens manufaturados produzidos no resto do país.

Falta ainda considerar mais especificamente as razões pelo dinamismo menor das outras áreas do país que aparentemente possuíam uma base industrial de algum porte no começo deste século. Como uma espécie de comentário geral, é importante salientar que as indústrias existentes nas diversas regiões no começo do século XX eram essencialmente de dois tipos: ou abasteceram mercados locais com bens de consumo (tecidos, roupas, calçados) ou processaram recursos naturais (minerais, madeira, alimentos) para exportação e/ou consumo local. Em outras palavras, eram indústrias basicamente restritas ao atendimento dos mercados regionais, cujas dimensões, conforme observado anteriormente, dependiam não somente do tamanho da população local mas também do grau de monetarização destas economias, que, por sua vez, dependia das relações de trabalho predominantes em cada região, e/ou eram determinadas em função da dotação local de recursos naturais exploráveis para o comércio internacional ou interregional. Evidentemente, as possibilidades de expansão da indústria nesta situação dependem da taxa de crescimento do mercado local, especialmente onde não existe a possibilidade de substituição de importações - como era o caso das indústrias de produtos alimentares, por exemplo, em que a maior parte da oferta doméstica brasileira foi sempre fornecida internamente - ou das vicissitudes da demanda externa para produtos tradicionalmente exportados da região. Estas últimas indústrias, obviamente, também não oferecem a possibilidade de crescimento através da substituição de importações por sua própria natureza e podem até ter sua expansão local inibida pela substituição de importações destes mesmos produtos em outras regiões.

A queda da participação do (atual) Estado do Rio de Janeiro no total da produção industrial a partir de 1907 se explica em boa parte pelo menor dinamismo do mercado (regional) servido pelas empresas manufatureiras que se estabeleceram na antiga capital do país no final do século passado e no início do atual. O menor dinamismo da região polarizada pela cidade do Rio de Janeiro, mais

1 Ibid., pág. 236.

especificamente, se deveu à decadência da produção cafeeira no Vale do Paraíba, que foi principalmente responsável pela prosperidade desta região antes do fim do século XIX e, em parte, pela predominância de trabalho escravo na cafeicultura da região até a abolição, o que diminuiu muito o tamanho potencial do mercado local (em termos da renda que a população regional dispunha para a compra de produtos manufaturados). Como Cano nota "a medida em que a situação da antiga economia cafeeira do Vale do Paraíba e da vizinha região de Minas Gerais se agravava, a Guanabara iria entrando num processo de atrofia relativa. Ao mesmo tempo, o surgimento e expansão da nova cafeicultura paulista iria gradativamente deslocando o centro dinâmico da economia nacional para a região de São Paulo".¹ Como resultado do declínio do café na região de influência do Rio de Janeiro e da ausência de outras alternativas agrícolas, Cano argumenta que a ex-Guanabara teve que passar por uma "profunda reestruturação de sua economia que se tornaria cada vez mais dependente de atividades prestadoras de serviços, onde merece destaque especial o governo, advindo daí, portanto, um sério freio à acumulação de capital para a expansão industrial".²

Em outras palavras, as restrições sobre o crescimento da demanda local na região polarizada pela cidade do Rio de Janeiro foram indiretamente responsáveis pelo ritmo de expansão bem mais lento da produção e da capacidade produtiva deste Estado relativamente a São Paulo. Dados apresentados por Cano sobre a localização do capital instalado na indústria brasileira sustentam esta afirmação. De acordo com o censo industrial de 1920, quase 50% do capital declarado por indústrias localizadas na ex-Guanabara era de firmas estabelecidas antes de 1890. Conseqüentemente, embora em 1889 quase 60% do capital industrial instalado no Brasil se localizasse na cidade do Rio de Janeiro, esta porcentagem tinha caído para apenas 29% em 1907.³ Isso sugere que a taxa de investimento nas indústrias localizadas no Rio de Janeiro era muito menor do que no resto do Brasil, e principalmente do que nas indústrias em São Paulo já a partir da década de 1890.

Fora da ex-Guanabara, as demais regiões do Brasil, como foi mencionado acima, eram caracterizadas por atividades industriais fortemente vinculadas ao setor primário extrativo ou à agropecuária. Algumas regiões efetivamente chegaram a se especializar na produção de determinados bens em que tinham vantagens locais devido à dotação local de recursos naturais e/ou ao tipo de atividade primária exercida. Conforme dados do censo industrial de 1907, estes produtos não somente eram espacialmente concentrados ou "localizados", mas também tiveram um peso grande na produção industrial das regiões onde se encontravam. Isso foi o caso, por exemplo, da madeira serrada no Pará (que fornecia 23% da produção nacional total e correspondia a 39% da produção industrial deste Estado), do açúcar e do sal do Nordeste (que gerava 71% e 90% destes produtos respectivamente e que conjuntamente fo

1 Ibid., pág. 245.

2 Ibid., pág. 245.

3 Ibid., pág. 245.

ram responsáveis por cerca de 45% da produção industrial desta região), de lati
cínios em Minas Gerais (76% da produção nacional e 16% do produto industrial mi
neiro), do charque e da banha do Rio Grande do Sul (72% da produção nacional e
49% do produto industrial deste Estado).¹ Estes produtos regionais em conjunto
foram responsáveis por mais de 25% do produto industrial brasileiro como um todo
em 1907 e, como Cano nota, "davam, assim, a ilusão de (serem) indústria (s) de
'porte nacional', quando efetivamente tratava-se de indústrias antigas, e pouco
dinâmicas, em termos de efeitos de encadeamento com a próprias economias locais".²
Cabe observar aqui apenas que a maioria das indústrias mencionadas por Cano foram,
de fato, de "porte nacional", atendendo mercados em diversas regiões nesta época,
ao contrário do que ele afirma, e simultaneamente "antigas e pouco dinâmicas".

Além desta caracterização das indústrias regionais, Cano observa que,
na medida em que o mercado nacional para estes produtos crescia, houve uma ten
dência para o surgimento de "novas fontes produtoras destes bens, aumentando as
sim a competição entre essas regiões (por exemplo, a tradicional competição entre
os estados sulinos e entre estes e Minas Gerais)".³ Nem o Nordeste, separado por
maior distância geográfica dos principais Estados industrializados do Centro Sul,
escaparia da concorrência interregional crescente, especialmente com a diversifi
cação da agricultura paulista, envolvendo a introdução e rápida expansão da produ
ção de açúcar e algodão na década de 1930. Neste contexto específico, Cano con
clui que São Paulo, sendo "a mais dinâmica economia do país, explorava, crescente
menté, toda e qualquer oportunidade diversificadora em sua própria região".⁴

Conforme observado acima, o único Estado além de São Paulo que conse
giu aumentar sua participação na produção industrial brasileira entre 1907 e 1939
foi Minas Gerais. Cano cita três razões para o êxito relativo de Minas Gerais du
rante este período: (1) a crescente articulação de sua economia rural com o merca
do nacional; (2) a expansão da produção do café neste Estado na década de 1920; e
(principalmente) (3) a expansão do setor metalúrgico no Estado entre 1919 e 1930
(que aumentou sua participação no produto industrial mineiro de menos de 3% no
primeiro ano para mais de 23% no segundo). Cano observa também que "grande parte
dessa expansão, sem dúvida alguma, estaria vinculada de forma complementar à ex
pansão industrial de São Paulo, a partir de meados da década de 1920".⁵

Em resumo, antes de 1940, as indústrias localizadas em São Paulo não
somente garantiram o suprimento de seu mercado "interior" em rápida expansão, mas

1 Ibid., pág.252.

2 Ibid., pág.252.

3 Cano, op. cit., pág. 252.

4 Ibid., pág. 252.

5 Ibid., pág. 255.

também iniciou às bases de um parque manufatureiro nacional nos setores de bens de capital e insumos básicos, e, baseado na sua maior produtividade relativa, começaram progressivamente a invadir e conquistar mercados extraregionais. Neste último contexto, Cano mostra claramente que já a partir de 1919, a produtividade da indústria paulista superou aquela da indústria no resto do Brasil em todos os gêneros do setor secundário menos borracha, perfumaria, sabões e velas, bebidas e diversos.¹ Em 1939, o diferencial de produtividade da indústria paulista sobre aquela do resto do país aumentou em quase todos os gêneros, o caso da indústria têxtil sendo típico. Neste setor o diferencial de produtividade subiu de 131 (a favor de São Paulo) em 1919 para 200 em 1939. Em termos da indústria de transformação como um todo, o diferencial de produtividade a favor da indústria paulista aumentou de 112 em 1919 para 136 em 1939. Associado com os diferenciais de produtividade industrial entre São Paulo e o resto do Brasil são as diferenças de escala de produção e o grau de concentração do capital nos diversos ramos da indústria entre poucas empresas grande. Evidentemente, portanto, já a partir da década de 1920, economias de escala e tendências oligopolistas começaram a desempenhar um papel importante na supremacia da indústria paulista sobre aquela do resto do país, contribuindo, desta forma, para seu maior dinamismo relativo e conseqüentemente à crescente concentração da produção secundária nacional em termos espaciais.

A tendência para a concentração da indústria brasileira em São Paulo continuou, embora num ritmo relativamente mais lento entre 1940 e 1970, sendo que houve um novo "surto" de concentração industrial durante a década de 1950, como resultado de uma nova onda de substituição de importações nos gêneros de bens intermediários, bens de capital e bens de consumo duráveis, associada com a execução do Plano de Metas e a política industrial do governo federal de modo geral. Entre 1939 e 1949, a participação de São Paulo na produção industrial brasileira, como mostra a Tabela 2.5 acima, aumentou de 45% para 48%, subindo para mais de 54% em 1959 e 57% em 1970. Paralelamente, a participação do Nordeste diminuiu de na ordem de 10% em 1939 e 1949 para 7,5% da produção industrial brasileira em 1959 e menos de 6% em 1970, enquanto a participação do Sul caiu de em torno de 13% em 1939 e 1949 para aproximadamente 12% em 1959 e 1970. O (atual) Estado do Rio de Janeiro teve uma trajetória semelhante, com sua participação caindo de 22% em 1939 para 20% em 1949, 17% em 1959 e menos de 16% em 1970. Fica claro, portanto, que o processo de concentração industrial (em termos da produção) continuou tanto interregional quanto intraregionalmente no Sudeste depois de 1939, pelo menos até 1970. Cabe salientar, entretanto, que a queda na participação do Nordeste e do Sul na produção industrial total foi bem maior na década de 1950 do que nos anos 40, e mesmo o Estado de Minas Gerais, que continuou a aumentar sua participação na indústria nacional entre 1939 e 1949, perdeu terreno em termos relativos entre 1949 e 1959. Em outras palavras, tanto a concentração interregional quanto a intraregional dentro do Sudeste aumentou mais durante a década de 1950 do que na década imediatamente anterior.

1 Ibid., Tabela 29, pág. 241.

Dado que a próxima parte deste capítulo tratará da evolução das estruturas regionais de indústria entre 1940 e 1970, a atenção aqui se restringirá basicamente a uma explicitação da natureza da maior concentração espacial do setor brasileiro ocorrida durante este período. Isso será feito através de um exame da evolução do grau de concentração dos diversos gêneros da indústria em São Paulo entre 1940 e 1970, utilizando o valor da transformação industrial como indicador. A Tabela 2.9 contém estas informações.

A Tabela deixa claro o altíssimo grau de concentração espacial dos gêneros de bens de capital e bens de consumo duráveis (isto é, mecânica, material elétrico, material de transporte) seguido pelos gêneros de bens intermediários (borracha, papel e papelão, química, metalurgia e minerais não metálicos) em São Paulo, além da razoavelmente alta concentração de diversos gêneros produtores de bens de consumo, inclusive a indústria têxtil. Em 1974, de acordo com a Pesquisa Industrial do IBGE, os ramos industriais mais concentrados em São Paulo em termos do VTI eram borracha (82%), material de transportes (80%), material elétrico (76%), perfumaria, sabões e velas, diversas e mecânica (em torno de 71% cada). Estes mesmos gêneros, com as únicas exceções de borracha e perfumaria, sabões e velas, já se encontravam entre os ramos mais concentrados em São Paulo em 1939 como constam as Tabelas 2.9 e 2.7 (visto anteriormente). Do outro extremo, somente os gêneros extrativa mineral (7%), madeira (18%), fumo (29%) e couros e peles (30%) tiveram menos de 40% do seu valor de transformação total gerado - a exceção de couros e peles - a participação de São Paulo no VTI total vem diminuindo quase continuamente desde 1939.

Uma análise mais detalhada da Tabela 2.9 permite uma melhor visão das tendências de concentração ocorridas durante os diversos subperíodos entre 1940 e 1974. De acordo com os dados apresentados por Baer e Geiger, o aumento na participação da indústria paulista no valor da transformação total pelo setor secundário entre 1940 e 1950 foi relativamente maior do que o aumento da participação deste Estado no produto total gerado pela indústria nacional¹. Entre 1940 e 1950, os gêneros que aumentaram substancialmente seu grau de concentração em São Paulo incluíram (sem especificar a ordem): minerais não metálicos, metalurgia, papel e papelão, borracha, química e produtos farmacêuticos, produtos alimentares e diversos. Os que mais aumentaram seu grau de concentração em São Paulo durante a década de 1940 foram borracha (subindo de 38% para 84% do seu VTI total gerado em São Paulo), metalurgia (de 34% para quase 50%) e química e produtos farmacêuticos (de 44% para 58%), todos setores básicos (e, considerando que era época de guerra, estratégicos também). Somente os gêneros extrativa mineral, mecânica e madeira, entre os quinze setores para os quais informações para ambos 1940 e 1950 são disponíveis, sofreram alguma redução do seu grau de concentração em São Paulo durante os anos 40, sendo que a indústria mecânica retomou a

1 Baer, Werner & Geiger, Pedro P., "Industrialização, Urbanização e a Persistência das Desigualdades Regionais do Brasil", Revista Brasileira de Geografia, Ano 38, nº 2, abril/junho 1976.

TABELA 2.9

EVOLUÇÃO DO GRAU DE CONCENTRAÇÃO DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO
INDUSTRIAL EM SÃO PAULO POR GÊNERO

1940 - 1974

Gênero	1940	1950	1960	1970	1974
Extrativa Mineral	12,7	9,5	8,7	9,9	7,3
Minerais não Metálicos	44,6	50,8	50,5	49,9	47,9
Metalurgia	34,3	49,5	43,8	52,7	52,7
Mecânica	77,7	70,4	78,2	68,5	70,6
Material Elétrico	-	78,8	80,0	78,9	75,9
Material de Transportes	-	70,8	86,9	81,1	79,9
Madeira	30,4	27,0	20,6	18,8	17,6
Mobiliário	-	49,3	58,3	54,9	57,2
Papel e Papelão	50,0	55,7	59,8	65,2	60,5
Borracha	38,1	84,1	89,2	83,9	82,1
Couros e Peles	29,4	31,5	29,8	27,9	29,8
Química e Farmacêutica	43,5	57,7	64,5	59,1	54,5
Perfumaria, sabões e velas	-	-	47,9	68,3	71,2
Produtos Plásticos	-	-	51,3	68,3	59,5
Têxtil	51,3	55,3	57,2	61,7	55,3
Vestuário e Calçados	44,0	48,2	54,7	56,7	50,3
Produtos Alimentares	25,1	35,3	40,8	44,0	41,9
Bebidas	36,9	41,2	46,4	41,7	41,0
Fumo	-	39,9	38,3	36,5	28,9
Editorial e Gráfica	37,5	41,6	50,4	52,5	43,1
Diversos	50,8	61,6	70,9	70,5	70,8
TOTAL	39,8	48,1	54,1	57,2	55,4

FONTE: 1940 - 1970 Baer e Geiger - "Industrialização, Urbanização e a Persistência das Desigualdades Regionais no Brasil", baseado nos Censos Industriais até 1970 e na Pesquisa Industrial, (IBGE) 1974.

tendência concentradora novamente na década de 1950. Cabe acrescentar apenas que os gêneros que mais aumentaram sua concentração em São Paulo durante a década de 1940 também estavam entre os setores mais dinâmicos da indústria brasileira de modo geral neste período.¹

Na década de 1950, os gêneros cujo valor da transformação mais aumentou seu grau de concentração em São Paulo foram mecânica, material de transportes, mobiliário, química, vestuário e calçados, produtos alimentares, bebidas, editorial e gráfica e diversos. Em outras palavras, as indústrias que aumentaram sua concentração espacial entre 1950 e 1960 não eram apenas produtoras de bens de capital, bens intermediários e bens de consumo duráveis, mas também incluíram diversos ramos produtores de bens de consumo não duráveis. Sem dúvida, por outro lado, os gêneros que mais aumentaram sua concentração em São Paulo eram de bens de produção, com a indústria mecânica subindo de 70% para 78% de seu VTI gerado em São Paulo e o gênero material de transportes aumentando de 71% para 87% do seu VTI com origem neste Estado. O ramo de material elétrico também aumentou ligeiramente seu grau de concentração em São Paulo entre 1950 e 1960, de 79% para 80%, e só não aumentou mais sua concentração neste Estado por causa do altíssimo nível já atingido em 1950. Entre os setores de bens de produção, somente o gênero metalurgia não aumentou sua concentração em São Paulo na década de 1950, de acordo com os dados do censo industrial; a participação deste Estado no total do VTI gerado por este setor diminuiu de quase 50% para menos de 44% entre 1950 e 1960. Este comportamento, aparentemente contrário à tendência geral (isto é para maior concentração da indústria em São Paulo neste período), simplesmente reflete a operacionalização do grande projeto siderúrgico estatal em Volta Redonda no Estado do Rio de Janeiro entre a cidade do mesmo nome e a região metropolitana de São Paulo (e que serve ambas); conseqüentemente, a participação do Estado do Rio no VTI gerado pelo setor metalúrgico aumentou de 26% para 33% do total nos anos 50, compensando completamente a perda relativa de São Paulo e ao mesmo tempo sendo claramente vinculado ao maior dinamismo industrial deste último Estado. Com respeito ao crescimento paralelo da concentração espacial do VTI nos setores de bens de consumo não duráveis, cabe mencionar, por um lado, que estes setores se modernizaram bastante durante esta década e, por outro, que, juntamente com os outros setores da indústria, aproveitaram a redução substancial dos custos de transporte, devido à implantação de um sistema rodoviário interregional permanente na década de 50, para aumentar sua presença em mercados regionais "exteriores" a São Paulo, o que também ajuda explicar a maior queda de participação na produção industrial brasileira sofrida pelas regiões Nordeste e Sul durante este período relativamente à década anterior.²

¹ Ver Tabela 2.3 na seção 2.3 acima.

² Para uma análise da evolução do comércio interregional do Nordeste, ver Goodman, David. E. & Cavalcanti de Albuquerque, Roberto, Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste, IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa No. 20, Rio de Janeiro, 1974, capítulo IV.

Como aconteceu na década de 1940, os gêneros de indústria que mais aumentaram sua concentração em São Paulo nos anos 50 estavam entre os setores que mais cresceram de modo geral. Conforme visto na seção anterior, estes gêneros foram os que experimentaram maior substituição de importações neste período e que também continham as indústrias (automotiva, eletrodoméstica, equipamentos eletrônicos e bens de capital de modo geral) que receberam maior parte dos incentivos oferecidos pelo governo federal em decorrência da implantação do Plano de Metas na segunda metade desta década. Na ausência de uma política que controlasse ou orientasse a localização das novas indústrias instaladas na década de 1950, estas empresas se dirigiam espontaneamente para São Paulo onde já existia o maior parque industrial do país, uma infra-estrutura bastante desenvolvida (e melhorada ainda mais com os investimentos em transportes e energia do Plano de Metas), uma oferta abundante de mão-de-obra não qualificada e a oferta relativamente maior de mão-de-obra qualificada e as demais economias de aglomeração já presentes (e discutidas acima) na região metropolitana de São Paulo. O fato de que as novas indústrias instaladas atenderiam um mercado de dimensões nacionais para bens de consumo duráveis (como foi o caso das indústrias automobilística e eletrodoméstica) ou um mercado composto de outros estabelecimentos industriais já concentrados espacialmente (os produtores de bens de capital, por exemplo) determinou "naturalmente" a opção locacional tomada. No caso dos bens de consumo duráveis, além do mais, cabe lembrar que devido à maior concentração espacial da renda disponível relativamente à distribuição da população, São Paulo se apresentou como um mercado com dimensões bem maiores do que sua simples, embora já substancial, participação na população nacional sugeriria. Nos outros setores de bens de produção onde houve um grande aumento da capacidade produtiva na década de 1950, devido à criação e/ou expansão de empresas estatais - especialmente nos setores de mineração, siderurgia e petroquímica - tanto a localização dos recursos naturais envolvidos, quanto a localização dos mercados principais a serem atendidos contribuíram para a crescente concentração dos investimentos na região Sudeste, diretamente através da atuação do próprio setor público.

Nesta altura da discussão, é interessante resumir as principais formas em que a atuação do setor público na década de 1950 contribuiu para uma maior concentração espacial do produto e da capacidade produtiva na economia brasileira, especialmente através de sua política intencional de industrialização. Em primeiro lugar, os investimentos diretos do setor público em infra-estrutura social e (principalmente) econômica e, através das empresas estatais (PETROBRÁS, CVRD, as várias companhias siderúrgicas, etc), em atividades diretamente produtivas, foram altamente concentradas na região mais desenvolvida do país; os financiamentos oferecidos pelos bancos oficiais, e principalmente pelo BNDE tiveram uma incidência espacial semelhante como será mostrado em outro capítulo deste relatório.¹ Em segundo lugar, os investimentos públicos em infra-estrutura, especialmente de transportes, também facilitaram a invasão de mercado "regionais" por empresas estabelecidas

¹ Ver capítulo 4, parte 2 abaixo.

no Sudeste, e particularmente em São Paulo, através da redução dos custos de distribuição e comercialização de produtos manufaturados: Em terceiro lugar, a estratégia de desenvolvimento industrial proposta e seguida pelo governo Kubitschek induziu a instalação de setores modernos e dinâmicos que operavam em escala nacional, especialmente nos setores de bens de consumo duráveis e bens de capital, e que tendiam naturalmente a se localizar em São Paulo devido à maior dimensão de seu mercado de consumo final, à presença da maior parte da indústria nacional já existente, e às outras vantagens mencionadas na discussão anterior. Em quarto lugar, o "surto" de industrialização na segunda metade da década de 1950, que foi orientado pelo governo federal em termos setoriais, através de diversos tipos de incentivos fiscais e financeiros, aconteceu na ausência total de qualquer orientação oficial em termos espaciais, resultando em tendências "espontâneas" de localização que reforçaram a alta concentração industrial já existente na região Sudeste e particularmente no Estado, e mais precisamente, na área metropolitana de São Paulo. Em quinto lugar, vários dos instrumentos de política econômica utilizados intencionalmente ou não para incentivar a industrialização acelerada do país nas décadas de 1940 e 1950 efetivamente prejudicaram as regiões periféricas, não somente através da canalização de recursos financeiros e humanos destas partes do país para sua região mais desenvolvida, mas também através da redução da capacidade de das áreas periféricas de manter suas fontes tradicionais de expansão econômica.

O caso clássico deste último fenômeno no Brasil foi o impacto da política cambial que se seguiu à II Guerra Mundial (1947-1954) sobre as exportações tradicionais (e a economia de modo geral) do Nordeste.¹ A taxa de câmbio, que foi mantida inalterada durante este período, se tornou crescentemente sobrevalorizada estimulando desta forma a importação de bens (especialmente de capital e insumos básicos) não restringidos pelos controles sobre as importações. Na medida em que a sobrevalorização da taxa de câmbio efetivamente discriminava contra aquelas exportações que não tinham uma posição quase monopolítica (e, portanto, condições relativamente inelásticas de demanda) no comércio internacional como foi o caso do café, este mecanismo de política econômica - visando inicialmente a manutenção do equilíbrio no balanço de pagamentos - resultou na rápida queda da receita derivada das exportações oriundas das regiões periféricas, e particularmente do Nordeste, devido à crescente elevação artificial de seus preços em moeda estrangeira. Além disso, devido às restrições à importação de bens manufaturados de consumo, as regiões periféricas foram praticamente obrigadas a adquirir-las do Sudeste, particularmente de São Paulo, a preços mais elevados do que no exterior. A política cambial, portanto, favoreceu o Sudeste na medida em que facilitava a importação de bens de capital e insumos básicos essenciais para a expansão da indústria paulista e cariocava o subsídio ao custo de capital que se materializar por meio da taxa cambial sobrevalorizada. Também beneficiou as indústrias nacionais produtoras

1 Ver GTDN, op. cit.

de bens de consumo, na medida em que os controles sobre importações permitiam es tes setores a perceber maiores lucros e a operar com custos de produção mais altos do que seus potenciais competidores estrangeiros. Estas indústrias foram localizadas quase exclusivamente no Sudeste e seus efeitos multiplicadores também se restringiram essencialmente a esta região. Por outro lado, a queda da receita de exportações nas economias das regiões periféricas e a conseqüente redução dos efeitos multiplicadores sobre a renda e o emprego, nestas regiões juntamente com os preços mais altos dos bens manufaturados produzidos internamente, relativamente aos preços dos mesmos produtos oriundos do exterior, teve um impacto negativo sobre o desenvolvimento das regiões periféricas, e particularmente do Nordeste entre, 1947 e 1955.

Em resumo, a política econômica seguida pelo governo brasileiro no período do pós guerra, tanto antes (1947-1955), quanto depois (1956-1961) da elaboração do Plano de Metas contribuiu direta e indiretamente para aumentar as desigualdades regionais de modo geral e mais especificamente no que se refere ao desenvolvimento industrial. Por um outro lado esta política, inicialmente a través da taxa cambial sobrevalorizada e de controles sobre as importações de bens de consumo e posteriormente através de taxas de câmbio múltiplas, uma tarifa efetivamente protetiva e os diversos estímulos ao investimento, especialmente de capital estrangeiro, em setores "chaves", contribuiu não só para uma intensificação do processo de industrialização neste período, mas, na ausência de qualquer controle locacional, também para aumentar a concentração espacial da indústria brasileira, sobretudo na década de 1950. Por outro lado, a política econômica diretamente, através da discriminação contra exportações (fora do café) e de modo geral contra setor agrícola, e indiretamente, através das transferências interregionais de mão-de-obra e capital induzidas pela crescente concentração espacial da indústria, contribuiu para a restrição artificial do potencial de crescimento econômico das regiões periféricas, e acima de tudo, do Nordeste. Os efeitos favoráveis a região ou pólo mais desenvolvido do país e as conseqüências negativas para as áreas periféricas da política econômica seguida entre 1947 e o começo da década de 1960, portanto, contribuíram para agravar as desigualdades regionais neste período, embora outros fatores que afetaram o comportamento da economia brasileira (particularmente a queda nos preços mundiais do café) na segunda metade da década de 1950 tivessem um efeito amortecedor sobre as disparidades espaciais entre 1955 e 1962.¹

1 Para uma discussão e análise da evolução das desigualdades regionais na economia brasileira a partir de 1950, ver Redwood, op. cit., "A Evolução Recente..." e CME-PIMES, op. cit., Estado Atual e..., capítulo 2. Outras referências sobre a evolução das desigualdades regionais incluem, Gauthier, Howard & Semple, Robert, "Tendências nas Desigualdades Regionais na Economia Brasileira 1947/66", Dados, No. 9, 1972, Haddad, Paulo e Andrade, Thompson, "Política Fiscal e Desequilíbrios Regionais", Estudos Econômicos, Vol. 4, No. 1, 1974; Andrade, Thompson, "Desigualdades Regionais no Brasil: Uma Seleção de Estudos Empíricos", Pesquisa e Planejamento Econômico, Vol. 7, No. 1, abril de 1977; e Graham, Douglas, "Divergent and Convergent Regional Economic Growth and Internal Migration in Brazil", Economic Development and Cultural Change, Vol. 18, No 3, abril 1970.

Continuando a análise da Tabela 2.9, os gêneros que mais aumentaram a concentração do seu VTI entre 1960 e 1970 foram metalurgia, papel e papelão, produtos farmacêuticos, perfumaria, sabões e velas, e produtos plásticos, sendo que o aumento maior ocorreu nos três últimos gêneros. Em contraste com seu comportamento na década anterior, os gêneros mecânica, material de transportes e química se situaram entre os ramos da indústria cujo VTI gerado em São Paulo mais diminuiu em termos relativos na década de 1960. Reduções menores na participação de São Paulo no VTI total gerado nos gêneros minerais não metálicos, material elétrico, mobiliário, borracha, bebidas, fumo e diversos também aconteceram, enquanto os gêneros têxtil, vestuário e calçados, produtos alimentares e editorial e gráfica aumentaram ligeiramente sua concentração do VTI em São Paulo entre 1960 e 1970. Para a indústria como um todo, a concentração do VTI em São Paulo subiu de 54% para 57% (justamente como aconteceu com o valor da produção da indústria) nesta década.

Estes dados sugerem que houve uma tendência tímida em alguns gêneros da indústria, inclusive os que eram mais concentrados em São Paulo em 1959, para alguma desconcentração do VTI na década de 1960, embora a tendência geral permanecesse no sentido contrário. Nos três gêneros principais onde a desconcentração parece ter sido maior é interessante determinar os Estados que mais aumentaram sua participação no VTI durante este período. Na indústria mecânica, cujo grau de concentração em São Paulo diminuiu de 78% para 68% na década de 1960, o Estado cuja participação mais aumentou foi Minas Gerais, subindo de 1,5% para 5,5% do total do VTI gerado neste setor, enquanto a participação do Rio de Janeiro aumentou de 4,2% para 5,5% e aquela do Rio Grande do Sul subiu de 4,5% para 6,1%. Conjuntamente, portanto, estes três Estados aumentaram sua participação no total de 10,2% para 17,1% do VTI gerado pela indústria mecânica entre 1960 e 1970. No setor material de transporte novamente o Rio de Janeiro e o Rio Grande do Sul foram os Estados que mais aumentaram sua participação no VTI na década de 1960, subindo de 9,1% para 11,9% e de 1,7% para 3,1% respectivamente ou de 10,8% para 15% conjuntamente, enquanto a participação de São Paulo neste total caiu de 87% para 81% neste mesmo período. Finalmente, no setor química, enquanto a participação de São Paulo se reduziu de 65% para 54% entre 1960 e 1970, aquela do Rio de Janeiro subiu de 11,2% para 22,5% e os Estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul também registraram ganhos relativos, subindo de 1,1% para 3,4% e de 6,9% para 7,1% respectivamente. A dramática expansão do setor química no Rio de Janeiro provavelmente se explica pela atuação da PETROBRÁS neste Estado durante a década de 1960, enquanto a desconcentração do setor de material de transportes provavelmente reflete esforços governamentais de promover o ramo de construção naval principalmente no Rio de Janeiro. Cabe observar paralelamente, que a desconcentração industrial que houve nos três setores discutidos acima ocorreu essencialmente em termos intraregionais, ou seja, a redistribuição espacial da atividade industrial nestes setores, pelo

menos, parece ter sido entre São Paulo, por um lado, e Rio de Janeiro e Minas Gerais, pelo outro, e, em grau menor, entre São Paulo e o Rio Grande do Sul. Em contraste, com a exceção (marginal) da indústria mecânica, em que sua participação aumentou de 0,3% para 1,5% do VTI total, a participação do Nordeste permaneceu a mesma, no caso do gênero de material de transporte, ou diminuiu, no caso da indústria química, em que a participação desta região caiu de 11,9% para 8,4% entre 1960 e 1970.

Aparentemente, entre 1970 e 1974, houve uma ligeira tendência para a descentralização da indústria de São Paulo, pelo menos quando se utiliza o valor da transformação como indicador. A Pesquisa Industrial do IBGE para 1974 mostra que 55,4% do VTI gerado na indústria brasileira neste ano teve origem em São Paulo, comparado com 57,2% em 1970 pelos dados do Censo Industrial. Antes de examinar mais cuidadosamente a aparente descentralização ocorrida, entretanto, duas observações devem ser feitas. Em primeiro lugar, os resultados das duas fontes citadas não são estritamente comparáveis, dado que a Pesquisa Industrial de 1974 teve como amostra aquelas empresas que tiveram cinco ou mais pessoas ocupadas durante qualquer mês neste ano e/ou um valor da produção superior a 640 vezes o maior salário mínimo vigente no país, enquanto o Censo Industrial levantou o universo de estabelecimentos industriais. Em segundo lugar, é necessário lembrar que, enquanto 1970 foi um ano de pleno auge do "boom" do período 1968-1973, 1974 foi um ano de começo de crise e, portanto, de menor dinamismo do setor secundário; no primeiro ano, a taxa de crescimento do produto industrial foi 11,1%, enquanto no último foi 9,9% sendo que a taxa de crescimento da produção industrial em 1971 subiu para 14,3%, enquanto esta taxa em 1975 caiu para 6,2%.

É bem possível, portanto, que devido às diferenças conjunturais, o uso do indicador VTI possa resultar em uma visão algo distorcida do verdadeiro grau de concentração espacial de alguns ou vários gêneros no último ano com relação ao primeiro. Seria bem melhor do ponto de vista da mensuração do grau de - e das tendências para - a concentração espacial dos gêneros da indústria se se dispusesse de informações referentes à capacidade produtiva instalada - uma variável de estoque (de capital implantado) - para estes gêneros, em vez do valor da transformação que não deixa de ser uma variável de fluxo e, portanto, é altamente sensível a variações conjunturais. Na medida em que os ramos da indústria que são mais sensíveis a flutuações conjunturais e cíclicas de demanda se concentram em maior ou menor grau em termos espaciais do que os gêneros que evidenciam menor sensibilidade a estas variações, maior tenderia a ser a distorção introduzida devido ao uso de um indicador de fluxo relativamente a um indicador de capacidade produtiva instalada (embora, claramente, se possa argumentar que a primeira variável seja bem mais relevante da perspectiva de variações de renda gerada nos diversos setores da indústria e nas diversas regiões do país). Por estas razões, portanto, é temeroso afirmar que a descentralização industrial de São Paulo, que, de qualquer forma pa

rece ter sido bastante tímida, tenha sido um fato incontestado entre 1970 e 1974.

Feitas essas ressalvas, é conveniente identificar mais especificamente os gêneros que os dados disponíveis, sugerem possam ter sofrido alguma descentralização de São Paulo entre 1970 e 1974 e as regiões e/ou Estados que parecem ter se beneficiado em função desta possível descentralização. Os gêneros que na Tabela 2.9 mostram maior descentralização de São Paulo entre 1970 e 1974 foram papel e papelão, produtos plásticos, têxtil, vestuário e calçados, fumo e editorial e gráfica, embora os gêneros extrativa mineral, minerais não metálicos, material elétrico, material de transportes, madeira, borracha, produtos alimentares e bebidas também mostrassem uma tímida tendência descentralizadora nestes anos. Por outro lado, os gêneros mecânica, mobiliário, couros e peles, produtos farmacêuticos e perfumaria, sabões e velas aumentaram ligeiramente seu grau de concentração em São Paulo e os gêneros metalurgia, química, e diversos mantiveram-se praticamente no mesmo nível. Em outras palavras, não houve uma tendência clara para descentralização ou centralização para os grandes grupos de gêneros industriais; alguns setores de bens de produção reduziram, aparentemente, o grau de sua concentração em São Paulo em termos do VTI entre 1970 e 1974, o mesmo ocorrendo com vários gêneros de bens de consumo. Por outro lado, estes últimos testemunharam um aumento de concentração espacial em alguns subsetores. Observa-se ainda neste respeito que, dos três gêneros que revelaram uma maior descentralização entre 1960 e 1970, ou seja, os gêneros mecânica, química e material de transportes, somente o último evidenciou uma possível tendência descentralizadora entre 1970 e 1974, beneficiando, desta vez, a região Sul e principalmente o Estado do Rio Grande do Sul.

As Tabelas 2.10 e 2.11 mostram a distribuição do VTI por gênero entre as cinco macrorregiões e alguns Estados selecionados em 1970 e 1974, respectivamente. Nos comentários que se seguem, a preocupação será apenas com aqueles gêneros, já mencionados acima, em que parece ter havido uma maior descentralização de São Paulo entre 1970 e 1974.

Os dois gêneros que mostraram uma tendência mais pronunciada para descentralização foram editorial e gráfica e material plástico. Em ambos os casos, o Estado que mais aumentou sua participação no VTI total entre 1970 e 1974 foi o Rio de Janeiro. No gênero editorial e gráfica, enquanto a participação de São Paulo diminuiu de 53% para 43% do VTI total neste período, a participação do Rio de Janeiro aumentou de 30% para 38%. No gênero produtos plásticos, a participação de São Paulo caiu de 68% em 1970 para 60% em 1974, enquanto aquela do Rio de Janeiro subiu de 17% para 21% no mesmo período. A participação do Nordeste também aumentou no caso do gênero material plástico, subindo de 2% em 1970 para quase 6% em 1974. A maior parte deste aumento ocorreu em Pernambuco, cuja participação se elevou de 1% para quase 4% do VTI total destes anos.

TABELA 2.10.

BRASIL: DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL POR GÊNERO DE INDÚSTRIA - 1970

GÊNEROS	REGIÕES/ESTADOS												
	N	NE	SE	S	CO	BRASIL	PE	BA	MG	RJ	SP	RS	
Extrativa Mineral	10,9	10,8	60,8	14,8	2,6	100,0	0,8	2,2	43,1	5,1	9,9	3,8	
Minerais não Metálicos	0,9	10,9	76,5	9,9	1,8	100,0	4,6	3,6	11,8	12,6	49,9	3,8	
Metalurgia	0,2	2,5	89,3	7,8	0,2	100,0	1,0	0,7	18,7	17,5	52,7	5,8	
Mecânica	0,2	1,5	88,4	9,7	0,2	100,0	0,5	0,7	5,4	14,4	68,5	6,1	
Material Elétr. e de Comunicações	0,1	2,7	92,4	4,7	0,1	100,0	1,9	0,6	1,6	12,0	78,9	3,8	
Material de Transporte	0,1	0,8	94,3	4,6	0,1	100,0	0,4	0,3	1,3	11,9	81,1	3,1	
Madeira	4,1	3,7	30,6	58,9	2,8	100,0	0,6	1,8	3,2	4,1	18,8	11,1	
Mobiliário	0,7	5,1	76,3	17,1	0,8	100,0	1,8	1,5	5,5	15,1	54,9	7,7	
Papel e Papelão	0,1	1,9	80,7	17,4	0,1	100,0	1,3	0,2	2,6	12,6	65,2	3,8	
Borracha	2,1	1,0	91,2	5,1	0,6	100,0	0,4	0,3	1,1	6,0	83,9	3,5	
Couros e Peles	1,6	5,9	52,6	39,5	0,7	100,0	1,8	1,4	6,6	17,3	27,9	33,7	
Química	1,3	8,4	80,1	10,1	0,1	100,0	1,6	4,7	3,4	22,5	54,1	7,1	
Produtos Farmacêuticos	*	0,7	97,5	1,7	*	100,0	0,5	0,1	0,6	24,8	66,4	0,9	
Perfumaria, Sabões e Velas	1,4	3,1	91,9	3,5	0,1	100,0	1,3	0,8	0,8	22,8	68,3	2,0	
Materiais Plásticos	*	1,9	85,3	12,5	*	100,0	1,2	0,1	0,5	16,5	68,3	2,1	
Têxtil	1,0	8,0	80,1	10,5	0,4	100,0	2,9	0,7	6,5	11,7	61,7	2,5	
Vestuário e Calçados	0,2	6,3	74,8	18,3	0,4	100,0	2,2	0,6	2,6	15,3	56,6	16,9	
Produtos Alimentares	1,2	12,4	65,1	18,4	2,9	100,0	4,2	2,3	8,8	11,3	44,0	10,0	
Bebidas	1,7	11,5	67,3	18,7	0,7	100,0	7,4	2,6	3,8	21,2	41,7	13,4	
Fumo	2,1	14,0	68,1	15,8	0,1	100,0	9,0	4,8	8,5	22,6	36,5	13,1	
Editorial e Gráfica	0,8	3,7	86,4	7,8	1,2	100,0	1,5	0,9	3,9	29,6	52,5	4,6	
Diversas	1,1	1,2	88,9	8,6	0,2	100,0	0,5	0,3	3,7	14,5	70,4	5,0	
T O T A L	1,7	5,8	80,3	12,0	0,9	100,0	2,1	1,6	7,1	15,5	57,2	6,3	

FONTE: Baer e Geiger

Baseado no Censo Industrial de 1970.

* Não discriminados no original

TABELA 2.11

BRASIL: DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL POR GÊNERO DE INDÚSTRIA - 1974

CLASSES E GÊNEROS DA INDÚSTRIA	REGIÕES/ESTADOS											
	N	NE	SE	S	CO	BRASIL	PE	BA	MG	RJ	SP	RS
Indústria Extrativa e Transformação	1,2	6,5	76,5	14,0	0,8	100,0	2,2	2,1	7,6	13,0	55,4	7,1
Indústria Extrativa	7,0	*	41,2	6,2	*	100,0	0,3	3,0	30,6	1,7	7,3	1,5
Indústria de Transformação	1,0	*	77,5	14,2	*	100,0	2,3	2,1	7,0	13,3	56,6	7,3
Prod. de Minerais não Metálicos	1,1	9,1	74,1	12,5	2,8	100,0	3,3	3,2	12,2	12,4	47,9	4,2
Metalurgia	0,2	4,3	87,8	7,5	0,3	100,0	2,2	1,3	20,8	13,6	52,7	5,3
Mecânica	*	2,0	84,6	13,2	*	100,0	0,8	0,7	4,3	9,5	70,6	8,1
Material Elétrico e de Comunicações	2,7	*	88,7	5,4	*	100,0	1,7	0,9	1,8	11,0	75,9	3,8
Material de Transporte	0,3	0,8	91,4	7,3	0,1	100,0	0,3	0,4	1,5	9,9	79,9	5,3
Madeira	5,4	3,0	26,0	61,9	3,6	100,0	0,3	2,1	1,9	2,2	17,6	11,4
Mobiliário	0,3	3,4	75,2	20,1	1,0	100,0	1,4	1,0	5,2	12,2	57,2	8,5
Papel e Papelão	*	*	74,9	19,2	0,2	100,0	3,9	0,9	3,4	11,0	60,5	6,2
Borracha	1,7	1,7	90,8	5,2	0,6	100,0	*	0,8	1,8	6,8	82,1	3,9
Couro e Peles e Prod. Similares	*	5,5	*	47,0	0,4	100,0	1,1	1,3	5,0	11,5	29,8	42,1
Química	0,4	10,8	72,4	16,0	0,4	100,0	1,4	7,5	3,5	14,4	54,5	10,6
Prod. Farmacêuticos e Veterinários	*	0,7	*	*	0,1	100,0	0,4	0,1	1,3	28,4	67,1	1,9
Perfumaria, Sabões e Velas	*	*	90,2	3,5	*	100,0	1,3	1,1	0,8	18,1	71,2	2,4
Produtos de Matérias Plásticas	*	5,5	81,1	13,0	*	100,0	3,5	0,9	0,8	20,8	59,5	2,6
Têxtil	1,4	*	74,3	10,0	*	100,0	4,5	1,7	8,9	9,8	55,3	2,8
Vestuário, Calçados e Art. de Tecid.	*	*	67,5	23,8	0,2	100,0	2,3	0,5	2,8	13,9	50,3	14,0
Produtos Alimentares	1,3	12,6	62,1	21,5	2,5	100,0	4,6	2,2	7,9	10,9	41,9	11,2
Bebidas	*	*	67,1	17,8	2,7	100,0	5,5	3,4	5,8	19,8	41,0	12,3
Fumo	*	*	60,2	*	0,1	100,0	*	4,8	8,9	22,5	28,9	22,8
Editorial e Gráfica	1,0	3,9	85,0	8,1	2,1	100,0	1,3	3,2	3,2	38,1	43,1	5,0
Diversos	*	2,4	87,8	8,0	*	100,0	0,7	1,1	2,3	14,5	70,8	4,3

FONTE: IBCE, Pesquisa Industrial de 1974

* Não discriminados no original

No gênero fumo, a participação de São Paulo caiu de 37% para 29% entre 1970 e 1974. Os dados da Pesquisa Industrial indicam que foi o Rio Grande do Sul que mais aumentou sua participação no VTI deste gênero, subindo de 13% do total em 1970 para quase 23% em 1974. Dois outros gêneros, têxtil e vestuário e calçados, também revelam uma tendência razoavelmente pronunciada para descentralização em termos do VTI. Na indústria têxtil, a participação de São Paulo diminuiu de 62% para 55% entre 1970 e 1974, enquanto no gênero vestuário e calçados, a participação desse Estado no VTI total caiu de 57% para 50%. No caso da indústria têxtil, foi o Nordeste que mais aumentou sua participação entre 1970 e 1974, com a importância relativa de Pernambuco no total do VTI subindo de 3% para quase 5% e a da Bahia se elevando de menos de 1% para quase 2%. Adicionalmente, Minas Gerais aumentou sua participação no VTI gerado pelo gênero têxtil de menos de 7% em 1970 para 9% em 1974, enquanto a participação do Estado do Rio de Janeiro neste total caiu de menos de 12% para 10%. No gênero vestuário e calçados, por outro lado, foi o Sul, mas não o Rio Grande do Sul (cuja participação diminuiu de 17% para 14%), que mais aumentou sua participação no VTI total, subindo de 18% em 1970 para 24% em 1974, enquanto o Estado do Rio de Janeiro demonstrou uma perda relativa de posição neste setor, caindo de mais de 15% para menos de 14% durante esses anos. Finalmente, os gêneros papel e papelão, a participação de São Paulo se reduziu de 65% para menos de 61% do VTI entre 1970 e 1974. Neste caso, foram as regiões Nordeste Sul que mais aumentaram sua participação. No Sul, a participação do Rio Grande do Sul subiu de menos de 4% para mais de 6% do total; enquanto, no Nordeste, Pernambuco aumentou sua participação de 1% em 1970 para 4% em 1974.

Considerando a indústria de transformação e de extração mineral como um todo, a região que mais aumentou sua participação no VTI total entre 1970 e 1974 foi o Sul, subindo de 12% para 14%, seguido pelo Nordeste, que aumentou sua participação de 5,8% para 6,5%, e o Norte, cuja participação subiu de 1,2% para 1,7% durante este período. Entre os Estados, foram os três da região Sul que mostraram maior aumento de participação, com o Rio Grande do Sul subindo de 6,3 para 7,1% do VTI total, seguido por Minas Gerais, cuja participação aumentou de 7,1% para 7,6% entre 1970 e 1974 e a Bahia, cuja participação subiu de 1,6% para 2,1% nesses anos. Por outro lado, além de São Paulo, o Rio de Janeiro também teve sua participação reduzida, de 15,5% para 13%, de acordo com o confronto dos dados da Pesquisa Industrial de 1974 com as informações do Censo Industrial de 1974.

Antes de analisar a evolução das estruturas industriais das diversas macrorregiões, é útil identificar as principais fontes do dinamismo industrial relativo da região Sul e dos Estados de Minas Gerais e da Bahia entre 1970 e 1974, considerando que estas foram as áreas que mais se beneficiaram da aparente descentralização industrial ocorrida neste período. Os gêneros em que o Sul teve aumentada

a sua participação foram couros e peles (um aumento de 7,5% do VTI total), química (5,9%), vestuário e calçados (5,5%), mecânica (3,5%), produtos alimentares (3,1%), madeira e mobiliário (3% cada), material de transportes (2,7%) e minerais não metálicos (2,6%), seguido por quatro gêneros (papel e papelão, material elétrico, material plástico e editorial e gráfica) com aumentos positivos menores. Além disso há fortes indicações que esta região aumentou sua participação substancialmente no gênero fumo e teve aumentos menores nos gêneros produtos farmacêuticos e perfumaria, sabões e velas. Os gêneros em que o Rio Grande do Sul tem elevado sua participação no VTI total foram fumo (9,7% de aumento), couros e peles (6,4%), química (3,5%), material de transporte (2,2%) e mecânica (2%), enquanto aumentos menores ocorreram em dez outros gêneros. Nos Estados de Santa Catarina e do Paraná, considerados conjuntamente, os gêneros que mostraram o maior dinamismo relativo entre 1970 e 1974 foram vestuário e calçados (8,4%), madeira (2,7%) química (2,4%), minerais não-metálicos e mobiliário (2,2% cada) seguido por mais cinco gêneros em que estes Estados elevaram sua participação no VTI total, embora em grau menor. O que mais impressiona a respeito do crescimento industrial da região Sul entre 1970 e 1974 é seu grau de diversificação. Significativamente, a participação do Rio Grande do Sul no VTI total aumentou em 16 dos 22 gêneros da indústria de transformação, enquanto a participação do Paraná e de Santa Catarina conjuntamente aumentou em 10 dos gêneros da indústria.

A participação de Minas Gerais e da Bahia no VTI total também aumentou em um número razoavelmente grande de gêneros (13 em cada Estado mais o setor de extração mineral no caso da Bahia), mas a dimensão destes aumentos, de modo geral, foi bem menor. Em Minas Gerais, os gêneros em que sua participação no VTI total mais aumentou entre 1970 e 1974 foram têxtil (2,4%), metalurgia (2,1%) e bebidas (2%). No caso da Bahia, os gêneros mais dinâmicos foram química (2,8%) e editorial e gráfica (2,3%). Embora Pernambuco não tenha aumentado sua participação no total do VTI no mesmo grau dos Estados discutidos acima, registrou ganhos relativamente substanciais em dois setores, papel e papelão (2,6%) e material plástico (2,3%).

Considerando apenas os gêneros em que os Estados discutidos acima tiveram um aumento de pelo menos 2% no total do VTI nacional, se pode observar um razoável grau de heterogeneidade nos padrões de crescimento que caracterizam as diversas unidades da federação que revelaram maior dinamismo industrial entre 1970 e 1974. Em ordem de importância, os setores de ponta no Rio Grande do Sul foram fumo, couros e peles, química, papel e papelão, material de transportes e mecânica, enquanto no Paraná e em Santa Catarina, considerados conjuntamente, os gêneros de maior destaque foram vestuário e calçados, madeira, química, mobiliário e minerais não-metálicos. Em Minas Gerais, os ramos mais importantes em termos de seu dinamismo no período considerado foram têxtil, metalurgia e bebidas, enquanto, na Bahia, os gêneros mais dinâmicos foram química e editorial e gráfica e, em Pernambuco, foram papel e papelão e material plástico.

É interessante observar que somente dois gêneros (química e papel e papelão) apareceram mais de uma vez nesta relação dos setores mais dinâmicos nos diversos Estados examinados, sugerindo, além da possibilidade de uma verdadeira descentralização (de São Paulo) de atividades industriais em um grande número de gêneros, a segunda possibilidade de uma crescente especialização regional do setor secundário. Quanto à descentralização em si, deve ser salientado que ela tem ocorrido evidentemente de uma forma bastante concentrada, ou seja, tem beneficiado relativamente poucos Estados e, dentro destes tem se restringido essencialmente às áreas metropolitanas e/ou cidades capitais. É provável, portanto, que os ganhos relativos obtidos por Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais, Bahia e Pernambuco tenham se concentrado basicamente nas regiões metropolitanas de Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Salvador e Recife, aumentando, desta forma, as desigualdades intraestaduais - e, no caso do Nordeste, interestaduais - de industrialização. Também merece ser ressaltado que a recente industrialização ocorrida na região Sul, e especialmente no Rio Grande do Sul, parece ter sido bem mais diversificada em termos setoriais do que a expansão industrial ocorrida em Minas Gerais, Bahia e Pernambuco (para não falar do resto do Brasil, fora destes Estados e de São Paulo e do Rio de Janeiro). Este fato não deixa de sugerir a presença de um grau maior de integração vertical da indústria no extremo Sul do país do que ocorre nos outros Estados discutidos acima, especialmente quando se considera parcialmente também a maior proximidade geográfica desta região ao pólo industrial nacional de São Paulo e Rio de Janeiro.

Para concluir esta discussão sobre a evolução da distribuição espacial da indústria brasileira, vários comentários devem ser feitos sobre a relação entre os padrões ou tendências de industrialização observadas nos últimos quinze anos e a evolução da política econômica. Em primeiro lugar, é importante salientar que a partir da década de 1950, a política econômica do governo brasileiro se tornou cada vez mais preocupada com o fomento do desenvolvimento nacional, essencialmente através de um processo "orientado" ou "dirigido" de industrialização. Em outras palavras, a partir dos anos 50, e especialmente a partir do Plano de Metas, a industrialização, como meio para atingir taxas mais elevadas de crescimento econômico, se tornou a preocupação central da política governamental. Portanto, há uma vinculação crescente entre a política governamental, e especialmente a política explícita de industrialização, a partir de meados da década de 1950, e o comportamento do setor secundário, inclusive seu comportamento em termos espaciais.

Em segundo lugar, é igualmente importante lembrar que o período após a execução do Plano de Metas se divide em, pelo menos, três fases distintas de comportamento industrial e econômico de modo geral: (1) o período de "estagnação" (1962-1967); (2) o período do "milagre" (1968-1973); (3) e o período da "crise de petróleo", (1974 até o presente), sendo que é útil, para efeitos de avaliação da evolução da política econômica neste período, subdividir o "milagre" em duas fases, (1) a recuperação (1968-1970) e (2) a nova expansão da capacidade produtiva

(1970-1973). Cada uma destas quatro fases do período entre 1962 e o momento atual se caracteriza por diferentes preocupações e mecanismos de política econômica, cujas repercussões espaciais serão discutidas mais detalhadamente, no capítulo 4 deste documento e em outros segmentos do presente relatório. Para fins de melhor situar estas análises, entretanto, é interessante caracterizar resumidamente estas quatro fases e identificar os principais mecanismos da política industrial (e econômica em sentido mais amplo) utilizados.

Durante o período de "estagnação", especialmente depois de março de 1964, a preocupação principal da política econômica, conforme visto na primeira parte deste capítulo, foi o controle da inflação e a criação das condições necessárias para uma nova fase de crescimento da economia brasileira. Para tanto, foi necessário inicialmente restringir a expansão da demanda agregada, inclusive através de uma redução dos investimentos públicos, e introduzir uma série de importantes reformas institucionais, especialmente no tocante aos sistemas tributário e financeiro. Do ponto de vista da indústria, o nível de novos investimentos nesta fase foi restrito essencialmente a setores controlados pelo governo como, por exemplo, o petroquímico, que juntamente com os setores de infraestrutura (especialmente energia elétrica e transportes rodoviários) e o setor de construção civil (habitação) foram os únicos que se expandiram substancialmente (ou iniciaram sua expansão) em termos de capacidade produtiva antes do final da década.

A primeira fase do "milagre" em termos da política econômica, se caracteriza mais pelo estímulo da demanda por produtos industriais do que pela expansão da capacidade produtiva neste setor. Os mecanismos de política adotados para expandir a demanda final (expansão de crédito ao consumidor, especialmente de renda média) e intermediário (expansão de capital de giro para os setores produtivos, incentivos fiscais regionais, etc.) foram particularmente importantes, além da continuação dos investimentos governamentais nos setores de infraestrutura, construção civil e indústrias básicas tais como aço, mineração e petroquímica. Como resultado, houve uma rápida absorção da capacidade ociosa da indústria entre 1968 e 1970, gerando pressões para uma nova expansão da capacidade produtiva industrial nos anos iniciais da década de 1970.

No segundo subperíodo do "milagre," portanto, o crescimento da indústria foi acompanhado por um aumento das importações de bens de capital e matérias primas e por um aumento dos investimentos estrangeiros nos setores de bens de consumo duráveis e especialmente bens de produção. Com redução ou eliminação da capacidade ociosa em muitos setores da indústria, começaram a se elevar os coeficientes de importação induzindo uma intensificação do esforço de promoção das exportações bem como uma reformulação do sistema de incentivos fiscais para induzir a importação dos bens de capital e outros recursos necessários para facilitar a expansão da capacidade produtiva do setor secundário. Em outras palavras, a política econômica a partir de 1970 se tornou mais preocupada com a expansão da oferta in

dustrial do que com o estímulo da demanda final para os produtos deste setor. No estímulo governamental à expansão da capacidade produtiva industrial, os incentivos fiscais, e especialmente a isenção ou redução do imposto sobre importações e do imposto sobre produtos industrializados, juntamente com a expansão do financiamento oficial para investimentos no setor secundário foram os instrumentos mais importantes da política industrial.

Finalmente na fase atual, por causa do aumento dos preços de petróleo e a já registrada tendência para a expansão do volume das importações de bens de capital e matérias primas, resurgiram sérias dificuldades com o balanço de pagamentos e, secundariamente, com a inflação doméstica. Como resultado, mesmo com uma nova intensificação do esforço de promoção das exportações, tem sido necessário restringir as importações, desta forma, "desaquecendo" a economia e reduzindo o ritmo de formação de novo capital no setor industrial. Especialmente desde 1974, por outro lado, a política industrial tem se caracterizado por uma tentativa de induzir a plena instalação e consolidação de setores domésticos produtores de bens de capital e de insumos básicos, manipulando os incentivos fiscais e financiamentos oficiais de tal forma que as indústrias nestes setores recebessem tratamento prioritário.

É no contexto desta evolução recente da política industrial que diversos instrumentos de política serão analisados em termos de sua incidência espacial no quarto capítulo deste documento. É importante mencionar, entretanto, que esta análise se restringirá essencialmente aos instrumentos de política que atuam diretamente sobre a oferta industrial, ou seja, os incentivos fiscais que efetivamente subsidiam a importação e produção doméstica de bens de capital e insumos básicos e o crédito oficial, para fins de estimular investimento no setor secundário, particularmente os financiamentos do BNDE e do Banco do Brasil. Os mecanismos de crédito ao consumidor, que foram particularmente importantes para a retomada do crescimento industrial na primeira fase do "milagre", e os instrumentos de política cambial, que tiveram efeitos significativos para a industrialização ocorrida nas décadas de 1940 e 1950, não serão tratados aqui devido ao fato que fazem parte das preocupações analíticas dos relatórios desta pesquisa sobre as consequências espaciais da política monetária é da política de comércio exterior, respectivamente.

2.4 - AS ESTRUTURAS REGIONAIS DA INDÚSTRIA NO BRASIL

Esta parte do capítulo procurará comparar a estrutura e as principais características do setor secundário nas diversas macrorregiões do Brasil e em alguns Estados, selecionados por serem os mais industrializados do país. Estas estruturas serão comparadas inicialmente para o ano de 1970, seguido por uma discussão da evolução das estruturas industriais em cada macrorregião e Estado examinado, desde 1940. Para facilitar a discussão das estruturas regionais e estaduais da indústria em 1970, serão considerados no texto somente aqueles gêneros que foram responsáveis pelo menos por 5% do valor da transformação total gerado respectivamente em cada região ou Estado neste ano. Estes resultados estão contidos em Tabela 2.12. Os dados completos referentes a distribuição do VTI entre os diversos gêneros para as cinco macrorregiões e os Estados selecionados para os anos censitários entre 1940 e 1970 estão incluídos no anexo estatístico a este capítulo. Deve ser acrescentado apenas que os seis Estados selecionados (isto é, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul) foram responsáveis por quase 90% do VTI tanto em 1940, quanto em 1970, sendo que São Paulo e o Rio de Janeiro conjuntamente responderam por 65% do VTI no primeiro ano e quase 73% no último.

Observa-se na Tabela 2.12 que os setores que mais contribuíram para o VTI total no Brasil em 1970 foram produtos alimentares, metalurgia, química e têxtil, seguido pelos gêneros material de transporte, mecânica, minerais não metálicos e material elétrico, nesta ordem, entre os que geraram pelo menos 5% do VTI total. Estes oito gêneros foram responsáveis por quase 70% do valor de transformação total gerado pela indústria brasileira em 1970. Fica evidente na Tabela 2.12 que os setores de bens de capital e de bens de consumo duráveis têm uma participação muito maior nas estruturas industriais do Sudeste - particularmente do Estado de São Paulo e, secundariamente do Rio de Janeiro - e do Sul, embora em grau muito menor nesta região do que na primeira. De outro lado, as indústrias de bens de consumo não duráveis, especialmente de produtos alimentares, têm uma importância relativamente maior nas regiões menos desenvolvidas. Os bens intermediários parecem ter uma distribuição espacial mais equilibrada em termos de sua participa-

TABELA 2.12

DISTRIBUIÇÃO DOS GÊNEROS DA INDÚSTRIA QUE CONTRIBUÍRAM COM 5% OU MAIS DO VALOR DA TRANS
FORMAÇÃO INDUSTRIAL POR MACROREGIÃO E ESTADOS SELECIONADOS

EM 1970

GÊNEROS	N	NE	SE	S	CO	BRASIL	PE	BA	MG	RJ	SP	RS
Extrativas Minerais	19,9		5,5		5,7				11,1			
Minerais Não-Metálicos	5,2	10,9			12,8	5,8	12,6	13,5	9,6		5,0	
Metalurgia			12,6	7,4	7,3	11,4	5,2		29,9	13,1	10,5	10,6
Mecânica			7,6	5,6		6,9			5,3	6,5	8,3	6,7
Material de Transporte			9,2			7,8				6,1	11,1	
Material Elétrico			6,1			5,3					7,3	
Madeira	10,0			12,1	8,4							
Química	12,7	14,2	9,8	8,2		9,8	7,5	29,9		14,5	9,3	11,1
Produtos Farmacêuticos									8,4	5,4		
Têxtil	9,3	12,5	9,1	8,0		9,2	12,4			7,0	9,9	
Vestuário e Calçados												8,8
Produtos Alimentares	16,3	28,1	10,7	20,2	46,6	13,2	26,5	19,3	16,4	9,9	10,2	21,1
Bebidas							8,0					
Fumo							5,5					
Editorial e Gráfica					5,3							
% do TOTAL	73,4	65,7	70,6	61,5	86,1	69,4	77,7	62,7	80,7	62,5	71,7	58,3
% do VTI nas 3 maiores	48,9	54,7	33,1	40,5	67,8	34,4	51,5	62,7	57,4	37,5	31,8	42,8
Região (Estado) como % do Brasil	1,7	5,8	80,3	12,0	0,9	100,0	2,1	1,6	7,1	15,5	57,2	6,3

FONTE: Censo Industrial de 1970.

ção no VTI das diversas regiões (ex. metalurgia, química), embora os setores claramente dependentes em recursos naturais demonstrem uma participação maior nas regiões periféricas (ex. minerais não-metálicos, madeira).

Os gêneros mais importantes em termos de sua participação no VTI total gerado na região Norte em 1970 foram extração mineral, produtos alimentares, química, madeira, têxtil e minerais não-metálicos nesta ordem. Conjuntamente, estes seis gêneros responderam por quase três quartos do VTI total gerado nesta região. Os gêneros de maior participação na estrutura industrial da Amazônia estão claramente vinculados a sua base econômica de recursos naturais (minérios, fibras e madeira) e de atividades agro-pecuárias. Em grande parte, também são atividades de exportação para o exterior do país ou para as demais regiões do Brasil.

De forma semelhante, a estrutura do VTI do Centro Oeste reflete sua base de recursos naturais e principalmente, de atividade agro-pecuária. Os gêneros com maior participação no VTI gerado no Centro Oeste em 1970 foram produtos alimentares, minerais não-metálicos, madeira, metalurgia, extração mineral e editorial e gráfica. Estes gêneros geraram quase 70% do total do VTI nesta região no ano em referência. A participação elevada do gênero produtos alimentares (47%) salienta a importância relativamente maior da atividade agro-pecuária no Centro Oeste com relação à região Norte e ao resto do Brasil. Cabe lembrar apenas que, conjuntamente, o Norte e o Centro Oeste produziram somente 2,6% do valor da transformação total da indústria brasileira em 1970, sendo, portanto, de pouca importância na produção industrial do país, além de serem essencialmente especializadas na transformação de produtos primários diretamente derivados dos abundantes recursos naturais encontrados nestas regiões.

As informações contidas na Tabela 2.12 também mostram um baixo grau de diversificação das estruturas industriais destas duas regiões. Enquanto no Brasil como um todo, os três gêneros mais importantes foram responsáveis por 34% do VTI total em 1970, no Norte, os três gêneros mais importantes responderam por quase 50% do VTI e, no Centro Oeste, por mais de dois terços do VTI regional. O baixo grau de diversificação das estruturas industriais do Norte e Centro-Oeste se deve à menor importância do setor secundário nestas regiões relativamente ao resto do país. Tal fato reflete de um lado o tamanho reduzido dos mercados locais nestas regiões e a importância relativa muito maior de atividades de exportação pelo outro.

O Nordeste, em 1970, também revelou um baixo grau de diversificação industrial, sendo que os três setores que mais contribuíram para o VTI gerado nesta região somaram quase 55% deste total. Os dois Estados nordestinos mais importantes do ponto de vista da produção industrial, Pernambuco e Bahia, também mostraram individualmente um grau de especialização bem acima da média para o país como um todo; no primeiro, os três gêneros mais importantes responderam por mais de 50% do VTI gerado no Estado, enquanto na Bahia, os três gêneros mais importan

tes somaram quase 63% do VTI total. Considerando a região Nordeste como um todo, os gêneros que tiveram maior participação no valor de transformação industrial em 1970 foram produtos alimentares, química, têxtil e minerais não-metálicos. Estes quatro gêneros responderam por quase dois terços do VTI gerado no Nordeste em 1970. Mais uma vez, a estrutura industrial nordestina reflete de perto a base de recursos naturais e a importância da atividade agro-pecuária na região.

É interessante observar, no entanto, que existem diferenças substanciais entre os dois Estados nordestinos mais industrializados. Enquanto em Pernambuco, os gêneros mais importantes em 1970 foram produtos alimentares, minerais não-metálicos e têxtil, seguido por bebidas, química, fumo e metalurgia, os ramos da indústria que tiveram maior participação no valor de transformação na Bahia neste ano foram química, produtos alimentares e minerais não-metálicos. Nenhum outro gênero respondeu por mais de 5% do VTI total gerado no Estado da Bahia em 1970. Isso sugere que, a indústria baiana é menos diversificada do que a indústria pernambucana. A maior participação dos gêneros alimentares, bebidas, fumo, têxtil e metalurgia em Pernambuco relativamente à Bahia sugere adicionalmente, por um lado, que a indústria pernambucana se baseia relativamente mais em atividades agropecuárias especialmente na produção de açúcar e algodão e, pelo outro lado, que a indústria pernambucana provavelmente serve muito mais o mercado regional nordestino (pelo menos em bens de consumo não duráveis) do que a indústria baiana. No caso da Bahia, finalmente, cabe ressaltar a importância do setor químico e, mais precisamente, do polo petroquímico de Camaçari, localizado na região metropolitana de Salvador.

A estrutura industrial do Sudeste, como seria de esperar, se assemelha mais à do Brasil, sendo que os setores tradicionais (produtos alimentares, por exemplo) têm um peso relativamente menor no VTI nesta região do que no país considerado como um todo, enquanto os gêneros de bens de capital e bens de consumo duráveis são relativamente bem mais importantes no Sudeste do que no resto do Brasil. Os gêneros de maior importância em termos do VTI gerado no Sudeste em 1970 foram metalurgia, produtos alimentares, química, material de transporte e têxtil, seguido por mecânica, material elétrico e extração mineral. Estes oito gêneros responderam por 71% do VTI total gerado no Sudeste em 1970. Observa-se também que a indústria do Sudeste é bem mais diversificada do que nas outras regiões do país, com apenas 33% do VTI total gerado nos três gêneros mais importantes.

Dentro do Sudeste, as diferenças entre os principais Estados são notáveis. Em Minas Gerais, os setores mais importantes em termos do VTI em 1970 foram metalurgia, produtos alimentares, extração mineral, minerais não-metálicos, têxtil e mecânica. Os três gêneros mais importantes responderam por mais de 57% do VTI, revelando um grau razoavelmente alto de especialização, enquanto os seis

gêneros mais importantes foram responsáveis por mais de 80% do VTI total em 1970. Claramente, também a indústria mineira reflete a base de recursos naturais do Estado, com os três setores diretamente dependentes da mineração contribuindo com quase 50% do valor de transformação industrial do Estado e o gênero de produtos alimentares respondendo por mais de um sexto do VTI total em 1970.

No Rio de Janeiro, em contraste, os setores que tiveram maior participação no VTI em 1970 foram química, metalurgia e produtos alimentares, seguido pelos ramos têxtil, mecânica, material de transportes e produtos farmacêuticos. A indústria do (atual) Estado do Rio de Janeiro é muito mais diversificada do que aquela de Minas Gerais, com os três setores mais importantes sendo responsáveis por menos de 38% do VTI total e os sete ramos mais importantes respondendo por menos de 63% do VTI em 1970. É importante observar também que vários dos setores que têm maior peso no valor de transformação gerado no Rio de Janeiro são dominados por empresas estatais (PETROBRÁS no setor química e a Companhia Siderúrgica Nacional no ramo metalúrgico) ou altamente influenciados pela política de industrialização do governo federal (por exemplo o subsetor de construção naval no gênero material de transportes). A mesma observação se aplica ao Estado de Minas Gerais onde a Companhia Vale do Rio Doce, a USIMINAS e outras empresas siderúrgicas estatais se destacam nos setores de mineração e metalurgia.

Em São Paulo, os gêneros de maior importância no VTI total em 1970 foram material de transporte, metalurgia, produtos alimentares, têxtil, química, mecânica, material elétrico e minerais não-metálicos. A indústria paulista é, sem dúvida, a mais diversificada do Brasil, com os três gêneros mais importantes contribuindo com menos de 32% do VTI total, enquanto os oito gêneros mais importantes foram responsáveis por aproximadamente 72% do VTI em 1970. A importância relativamente maior das indústrias de bens de capital e bens de consumo duráveis em São Paulo é também evidente; os setores mecânica, material de transportes e material elétrico responderam por 26,7% do valor da transformação total da indústria paulista comparado com 20% para o Brasil como um todo (incluindo São Paulo), 16,7% para o Rio de Janeiro, 10,7% para a região Sul e apenas 5,3% para o Nordeste em 1970. Por outro lado, comparado com o Rio de Janeiro (27,6%), os setores metalúrgico e química tiveram em São Paulo uma menor participação (19,3%). A importância do gênero material de transporte em São Paulo reflete a presença da indústria automobilística neste Estado, implantada essencialmente na segunda metade da década de 1950, o mesmo ocorrendo com o setor de material elétrico. Como foi o caso no Rio de Janeiro e em Minas Gerais, os setores metalurgia e química em São Paulo registram a presença importante de empresas estatais como a COSIPA e, novamente, a PETROBRÁS. Finalmente, é interessante observar que a indústria têxtil em São Paulo teve uma participação no VTI total ligeiramente maior do que na indústria brasileira como um todo, sugerindo claramente que a predominância nacional da indús-

tria paulista não se restringe apenas aos bens de produção e aos bens de consumo duráveis.

Na região Sul, os gêneros com maior participação no VTI total em 1970 incluíram produtos alimentares, madeira, química, têxtil, metalurgia e mecânica. Con juntamente, estes seis gêneros responderam por mais de 70% do VTI total gerado na região Sul, enquanto os três gêneros mais importantes responderam aproximadamente por 40% deste total, sugerindo maior diversificação industrial do que nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste e no Estado de Minas Gerais, mas menor diversificação do que nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo. Os recursos naturais e atividades agro-pecuárias, outra vez, mostram sua importância para a estrutura industrial com a presença dos gêneros produtos alimentares, química e madeira. Por outro lado, a presença dos ramos metalurgia e mecânica parece indicar maior integração vertical da indústria sulista do que nas outras regiões periféricas.

A estrutura industrial do Rio Grande do Sul aproxima-se muito daquela região Sul, com exceção dos gêneros madeira e vestuário e calçados, o primeiro sendo relativamente muito mais importante no Paraná e Santa Catarina e o segundo no Rio Grande do Sul. Os gêneros de maior participação no VTI gerado no Rio Grande do Sul em 1970 foram produtos alimentares, química, metalurgia, vestuário e calçados e mecânica. Os dados mostram que os gêneros de bens de produção (metalúrgica, mecânica e química) tiveram um peso maior na estrutura industrial do Rio Grande do Sul do que na região Sul como um todo, o mesmo ocorrendo, embora em grau bem menor, com o gênero produtos alimentares. A indústria gaúcha também se apresenta como relativamente mais diversificada do que nas outras áreas geograficamente periféricas do Brasil: os três gêneros mais importantes no Estado em termos do VTI foram responsáveis por aproximadamente 43% do total em 1970, enquanto os seis gêneros mais importantes responderam por 58%.

Como resultado desta análise estática das estruturas industriais nas diversas regiões brasileiras em 1970, é possível chegar a várias conclusões. Em primeiro lugar, com exceção de São Paulo e do Rio de Janeiro e, talvez, do Rio Grande do Sul, as estruturas regionais de indústria refletem claramente as diferenças geográficas de recursos naturais e de atividades agro-pecuárias com as áreas periféricas sendo caracterizadas essencialmente por uma especialização em indústrias de processamento de recursos minerais, florestais, vegetais e animais. Por outro lado, a estrutura industrial dos Estados de São Paulo e, em grau menor, do Rio de Janeiro mostram maior heterogeneidade e a presença muito maior das indústrias de bens de capital e bens de consumo duráveis. Em segundo lugar, a Tabela 2.12 revela a importância de alguns gêneros isolados nas estruturas industriais das diversas regiões e Estados relativamente à estrutura da indústria brasileira como um todo, por exemplo: extração mineral nas regiões Norte e Centro Oeste e no

TABELA 2.13

EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO NÚMERO DE ESTABELECEMENTOS, DO PESSOAL OCUPADO, DOS SALÁRIOS, DO VALOR DA PRODUÇÃO E DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO POR GRUPOS DE GÊNEROS E MACRO REGIÕES ENTRE 1959 E 1970

GRUPOS E REGIÕES	Nº ESTABELECEMENTOS		P. OCUPADO		SALÁRIOS		VALOR DA PRODUÇÃO			VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL	
	1959	1970	1959	1970	1959	1970	1959	1970	1970	1959	1970
Ind. B. Capital e Bens de Consumo Duráveis											
N	0,6	2,1	0,1	0,4	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
NE	3,5	10,0	1,2	2,9	1,0	1,6	0,5	1,5	0,5	0,5	1,5
SE	76,8	65,6	92,1	87,0	94,8	92,6	95,9	92,1	95,6	95,6	91,8
S	18,3	19,6	6,4	9,4	4,1	5,4	3,6	6,2	3,8	3,8	6,4
CO	0,7	2,8	0,1	0,4	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
Ind. B. Intermediários											
N	1,7	2,1	1,3	1,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0
NE	17,0	20,5	8,6	9,1	4,4	6,0	5,9	5,8	5,8	5,8	5,6
SE	49,1	44,7	69,3	65,3	79,5	77,9	80,7	79,1	79,0	79,0	79,1
S	29,4	27,4	19,7	22,0	14,7	14,4	12,0	13,5	13,5	13,5	13,6
CO	2,7	5,2	1,1	1,7	0,6	0,7	0,5	0,6	0,5	0,6	0,7
Ind. B. Consumo Não Duráveis											
N	1,7	1,8	1,1	1,7	0,8	1,0	0,9	1,0	0,9	1,1	1,0
NE	21,2	18,7	16,1	13,0	9,2	7,7	10,2	8,8	10,2	9,8	7,8
SE	55,7	54,5	68,4	68,0	77,5	77,4	71,6	73,3	71,6	74,1	76,9
S	14,0	20,9	13,7	15,8	12,0	13,0	16,3	15,0	16,3	14,1	13,2
CO	2,3	4,2	0,7	1,4	0,5	0,8	1,0	1,8	1,0	0,9	1,2
Ind. Transformação											
N	1,7	1,9	1,0	1,5	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,8
NE	18,9	18,6	11,9	10,0	6,2	5,6	7,4	6,4	7,4	6,9	5,7
SE	54,3	51,9	71,4	70,4	81,0	81,5	77,9	78,8	77,9	79,2	80,7
S	22,8	23,1	14,9	16,8	11,7	11,5	13,1	12,8	13,1	12,4	12,0
CO	2,4	4,4	0,8	1,4	0,4	0,6	0,7	1,1	0,7	0,6	0,8

FONTE: Censos Industriais de 1960, 1970: agregação pelo IPEA/IPLAN.

Estado de Minas Gerais; minerais não-metálicos nos Estados de Pernambuco e Bahia e na região Centro Oeste; metalurgia em Minas Gerais e, em grau menor, nos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul; mecânica, material de transporte e material elétrico em São Paulo; madeira nas regiões Norte, Sul (especialmente o Paraná) e Centro Oeste; química na Bahia e no Rio de Janeiro e, em grau menor, no Rio Grande do Sul; produtos farmacêuticos no Rio de Janeiro; têxtil em Pernambuco; vestuário e calçados, especialmente o segundo, no Rio Grande do Sul; produtos alimentares no Nordeste, especialmente Pernambuco, no Sul e no Centro Oeste; bebidas e fumo em Pernambuco; e editorial e gráfica no Centro Oeste (Brasília).

Embora a análise a nível dos gêneros da indústria seja muito agregada, mesmo assim parece existir uma expressiva diferenciação regional do setor secundário no Brasil, com os gêneros de bens de capital e bens de consumo duráveis altamente concentrados em São Paulo, os ramos de produtos intermediários mais dispersos em termos espaciais, em boa parte em função da distribuição geográfica de recursos naturais e os setores de bens de consumo não duráveis também mais dispersos devido à maior especialização das regiões periféricas na produção industrial derivada da agro-pecuária, por um lado, e à maior descentralização da produção para o atendimento de mercados locais e regionais, pelo outro. A Tabela 2.13, que apresenta a distribuição regional de diversos atributos da indústria de transformação para os bens de capital e bens de consumo duráveis, os bens intermediários e os bens de consumo, ilustra melhor esta característica da indústria brasileira bem como sua evolução entre 1959 e 1970.

A Tabela 2.13 mostra que, para todos os indicadores de atividades industriais, tanto em 1959, quanto em 1970, os ramos de bens de capital e bens de consumo duráveis são mais concentrados espacialmente do que os gêneros de bens intermediários que, por sua vez, são geralmente mais concentrados do que os ramos de bens de consumo não duráveis. Assim, em 1970, 66% dos estabelecimentos, 87% do pessoal ocupado, 93% dos salários e 92% do valor da produção e do valor da transformação nos gêneros de bens de capital e bens de consumo duráveis registrados na região Sudeste, enquanto para os bens intermediários e bens de consumo não duráveis estas porcentagens foram 45%, 65%, 78% e 79% para estabelecimentos, pessoal ocupado, salários e valor de produção e valor de transformação respectivamente no primeiro e 55%, 68%, 77%, 73% e 77% para estes mesmos indicadores no último. Em resumo, os gêneros de bens de capital e bens de consumo duráveis foram mais concentrados em termos espaciais do que a indústria de transformação como um todo, o inverso ocorrendo com os ramos de bens intermediários e bens de consumo não duráveis em 1959 e 1970.

Os dados da Tabela 2.13 podem ser utilizados para outras comparações. Por um lado, é possível examinar o grau relativo de concentração dos diversos indicadores para uma determinada categoria de bens. Por outro lado, é possível fa-

zer uma comparação temporal do grau de concentração de cada atributo para cada categoria de bens. Quanto à primeira comparação, os salários, o valor da produção e o valor da transformação são os indicadores que mostram maior concentração em termos espaciais, seguido pelo pessoal ocupado e finalmente, pelo número de estabelecimentos para todas as categorias de bens e para a indústria de transformação como um todo. Desta forma, enquanto cerca de 80% dos salários, valor da produção e valor da transformação da indústria como um todo se concentrava no Sudeste em 1970, esta região contava com aproximadamente 70% do emprego industrial e pouco mais de 50% dos estabelecimentos recenseados neste ano. As diferenças entre os diversos indicadores parecem ser bem maiores para as indústrias de bens intermediários e bens de consumo não duráveis do que os gêneros de bens de capital e bens de consumo duráveis, devido ao alto grau de concentração dos últimos. Assim, enquanto os bens intermediários foram caracterizados em 1970 como tendo 45% do número total de estabelecimentos e 65% do pessoal ocupado no Sudeste comparado com 79% do valor da transformação, as mesmas percentagens para os bens de consumo não duráveis foram 55%, 68% e 77% respectivamente e os gêneros de bens de capital e bens de consumo duráveis registraram 66% dos estabelecimentos e 77% do pessoal ocupado juntamente com 92% do valor da transformação no Sudeste.

Antes de fazer a comparação temporal, é interessante salientar rapidamente algumas diferenças regionais. Observa-se, por exemplo, pelo menos em termos do pessoal ocupado, a importância relativamente bem menor das indústrias de bens intermediários no Nordeste comparado com as do Sul, especialmente quando se considera que nas indústrias de bens de consumo não duráveis estas duas regiões apresentam uma aproximação bem maior no que diz respeito à participação de cada uma no total do pessoal ocupado, tanto em 1959 quanto em 1970. Em outras palavras, em termos de emprego, os ramos de bens intermediários no Sul são relativamente muito mais importantes do que no Nordeste. O relativo equilíbrio entre os ramos de bens intermediários e os de bens de consumo não duráveis no Norte e Centro Oeste (nos diversos indicadores de atividades industrial) também pode ser observado na Tabela 2.13. Os dados também evidenciam a ausência quase total de indústrias de bens de capital e bens de consumo duráveis nestas duas regiões de fronteira, especialmente em termos do valor da produção e valor de transformação, enquanto no Nordeste sua presença também é altamente reduzida.

Quanto às tendências temporais, algumas diferenças entre as diversas categorias de bens também se apresentam. Todos os indicadores revelam uma ligeira tendência para a descentralização regional nos ramos de bens de capital e bens de consumo duráveis, entre 1959 e 1970, embora estes continuem a ser os gêneros mais concentrados em termos espaciais. Desta forma, a participação do Nordeste no pessoal ocupado e no valor de transformação nestes setores aumentou de 1,2% em 1959

para 2,9% em 1970 e de 0,5% no primeiro ano para 1,5% no último respectivamente, enquanto no Sul houve aumentos ainda maiores, de 6,4% para 9,4% quanto ao pessoal ocupado e de 3,8% para 6,4% no que diz respeito ao valor da transformação entre 1959 e 1970. Por outro lado, nos gêneros de bens de consumo não duráveis, o grau de concentração do valor da produção e do valor da transformação, se não do emprego, aumentou. Nesta categoria de bens, a participação do Nordeste no valor da transformação caiu de 9,8% em 1959 para 7,8% em 1970, enquanto a participação do Sul no VTI baixou de 14,1% para 13,2% durante a década de 1960. Em termos do emprego, por outro lado, o grau de concentração no Sudeste baixou ligeiramente, enquanto a participação do Sul aumentou substancialmente, de 13,7% para 15,8% do total. Por outro lado, a participação do Nordeste no pessoal ocupado nos gêneros de bens de consumo não duráveis caiu de 16% para 13% entre 1959 e 1970.

Nos ramos de bens intermediários, o grau de concentração regional no VTI permaneceu quase inalterado na década de 1960, embora houvesse uma descentralização razoável do pessoal ocupado em termos espaciais, beneficiando especialmente o Sul e, em grau menor, o Nordeste. O fato do valor da transformação ter permanecido basicamente inalterado em termos de sua distribuição espacial, enquanto houve alguma descentralização regional do emprego nas indústrias de bens intermediários nos anos 60, sugere que também houve um aumento no diferencial de produtividade (VTI/Pessoal Ocupado) nestes setores entre o Sudeste e o resto do país nesta década como os dados de Tabela 2.14 abaixo comprovam.

Quanto à indústria de transformação como um todo, houve um ligeiro aumento de concentração espacial em termos do valor da produção e do valor da transformação (e também em termos dos salários), mas uma ligeira descentralização em termos do pessoal ocupado e do número de estabelecimentos. Assim, enquanto a participação do Sudeste no valor da transformação subiu de 79,2% para 80,7%, sua participação no emprego diminuiu de 71,4% para 70,4% nos anos 60. Por outro lado, a participação do Nordeste e Sul no VTI caíram respectivamente de 6,9% e 12,4% em 1959 para 5,7% e 12% em 1970, enquanto a participação do Sul no pessoal ocupado da indústria como um todo aumentou de 14,9% para 16,8% e a participação do Nordeste no emprego total caiu de 11,9% para 10% nesta década. Cabe acrescentar que a participação do Centro Oeste, tanto em termos do emprego, quanto do VTI, aumentou entre 1959 e 1970, enquanto a participação da Amazônia aumentou em termos de pessoal ocupado, mas diminuiu ligeiramente em termos do valor da transformação. Outra vez, estas tendências sugerem que deve ter havido um ligeiro aumento do diferencial de produtividade entre o Sudeste e o resto do Brasil na indústria de transformação entre 1959 e 1970.

Antes de examinar mais detalhadamente a evolução da produtividade nos diversos conjuntos de gêneros da indústria e nas diversas regiões do país entre 1959 e 1970, é conveniente voltar para a discussão da evolução das estruturas regionais e estaduais da indústria para o período de 1940 a 1970, utilizando nova

mente apenas o indicador valor da transformação. Conforme mencionado anteriormente, as informações em que se baseia esta análise são contidas no anexo estatístico a este capítulo, de modo que no texto procurar-se-á reduzir a discussão numérica ao mínimo possível. Como se indicou na segunda parte deste capítulo, os ramos industriais mais dinâmicos no Brasil entre 1940 e 1970 incluíram metalurgia, mecânica, material de transporte, material elétrico, química e produtos farmacêuticos, enquanto os gêneros que cresceram mais lentamente foram madeira, bebidas e, especialmente, têxtil e produtos alimentares. Observar-se também que estas tendências setoriais dentro da indústria de transformação são inteiramente consistentes com a experiência internacional documentada por Kuznets, Chenery e outros estudiosos do assunto. É importante levar estas tendências seculares da industrialização brasileira em consideração quando se examina a evolução das estruturas regionais do setor secundário entre 1940 e 1970.

No Norte, o gênero que mais cresceu em termos de sua participação no VTI total gerado nesta região entre 1940 e 1970 foi extração mineral. Por outro lado, vários gêneros perderam importância relativa continuamente durante este período incluindo borracha, vestuário e calçados e bebidas, enquanto outros gêneros revelaram um comportamento menos homogêneo. Por exemplo, o gênero madeira teve sua participação reduzida entre 1940 e 1960, mas aumentada substancialmente entre 1960 e 1970; a indústria química aumentou sua participação no VTI regional entre 1940 e 1960, mas caiu subsequentemente; o ramo têxtil expandiu muito entre 1940 e 1960, mas perdeu posição entre 1960 e 1970; e, o mesmo ocorreu com o gênero produtos alimentares. Cabe mencionar também os aumentos registrados nos gêneros mecânica, material elétrico e material de transporte na década de 1960 que podem ser atribuídos, em boa parte, à criação da zona franca de Manaus e à atuação da SUFRAMA. Em resumo, pelo menos até 1970, houve uma tendência pronunciada para a maior especialização da indústria na Amazônia em atividades vinculadas ao extrativismo mineral e florestal, embora a exploração da borracha tenha diminuído substancialmente a partir de 1950, o mesmo ocorrendo com a produção de alimentos. Por outro lado, as modificações estruturais na indústria regional introduzidas com a zona franca de Manaus só começaram a ser percebidas pelo censo de 1970.

Devido ao sistema 34/18, modificações estruturais semelhantes começam a ser observadas no Nordeste nos anos 60 conjuntamente com as tendências seculares de redução da participação dos gêneros têxtil e de produtos alimentares ao longo do período em consideração. Agregando os dois últimos gêneros, sua participação no VTI nordestino caiu de 75% em 1940 para 40% em 1970, sendo que a queda mais importante ocorreu na década de 1950 quando os gêneros extração mineral, minerais não-metálicos e, especialmente, química aumentaram substancialmente sua participação no VIT total. Por outro lado, conforme sugerido acima, os gêneros que apresentaram maiores modificações na década de 1960 foram outros, especificamente, o ramo metalúrgico, a indústria mecânica e os gêneros material elétrico e material de transportes. O dinamismo do setor químico nos anos 50, sem dúvida, refle-

te a atuação da PETROBRÁS, acima de tudo na Bahia, enquanto a expansão dos gêneros metalurgia, mecânica, material elétrico e material de transportes entre 1960 e 1970 pode ser atribuída, em grande parte, se não exclusivamente, à implantação de novas atividades industriais nestes setores com base nos incentivos fiscais concedidos pelo governo federal.

Em Pernambuco, os gêneros que aumentaram sua participação no VTI gerado neste Estado continuamente entre 1940 e 1970 incluíram minerais não-metálicos, metalurgia, vestuário e calçados e bebidas. Em comparação, os ramos têxtil e produtos alimentares reduziram substancialmente sua participação no VTI total. Os gêneros mecânica, material elétrico e material de transporte também mostraram uma tendência expansionista na década de 1960 em função dos incentivos fiscais da SUDENE.

Na Bahia, de forma semelhante a Pernambuco e a maior parte do resto do país, a participação dos gêneros tradicionais (especialmente dos ramos têxtil e produtos alimentares) no VTI diminuiu significativamente. O setor que, sem dúvida, revelou o maior dinamismo na Bahia foi o gênero química, cuja participação no VTI gerado neste Estado subiu de menos de 4% em 1950 para quase 30% em 1970. O gênero minerais não-metálicos também registrou um surto de crescimento na década de 1950. Como aconteceu também em Pernambuco, os gêneros minerais não-metálicos, mecânica e material elétrico mostraram um alto grau de dinamismo nos anos 60, refletindo o impacto dos incentivos fiscais que levaram à implantação do distrito industrial de Aratu próximo a Salvador.

No Sudeste, as principais modificações estruturais observáveis são as mesmas do que na indústria brasileira como um todo. A participação dos gêneros têxtil e produtos alimentares e bebidas conjuntamente caiu de 48% do VTI em 1940 para 22% em 1970, enquanto os gêneros mecânica, material elétrico, material de transporte e química revelaram uma expansão quase contínua, mas especialmente nas décadas de 1950 e 1960. Dentro do Sudeste, os três Estados mais importantes registraram uma tendência generalizada para a redução da participação dos gêneros têxtil e produtos alimentares. Mais uma vez, a queda mais dramática ocorreu nos anos 50 em decorrência das profundas mudanças estruturais na indústria brasileira nesta década.

Em Minas Gerais, os setores vinculados a mineração (isto é, extração mineral, minerais não-metálicos e metalurgia) revelaram um aumento importante na sua participação no VTI deste Estado, especialmente na década de 1950; enquanto estes gêneros responderam por 33% do VTI mineiro em 1950, foram responsáveis por 51% em 1970. Nas décadas de 1950 e 1960, os gêneros mecânica, material elétrico, material de transportes e química também demonstraram um dinamismo relativamente grande.

No Rio de Janeiro, o setor químico mostrou um crescimento impressionante nos anos 60. Por outro lado, a participação do gênero metalurgia, que tinha aumentado sua importância relativa entre 1940 e 1960, caiu de 22% do VTI gerado neste Estado em 1960 para 13% em 1970, enquanto os ramos mecânica, material elétrico e material de transporte registraram ganhos relativos na década de 1960.

Em São Paulo, os gêneros que mais aumentaram sua participação no VTI entre 1940 e 1970 foram mecânica, material elétrico e material de transporte. Os gêneros metalurgia, produtos farmacêuticos, perfumaria, sabões e velas, produtos plásticos, editorial e gráfica e diversas também demonstraram ganhos relativos nos anos 60. Não é de surpreender, no entanto, que os gêneros da indústria brasileira que foram mais dinâmicos nas décadas de 1950 e 1960, conforme evidenciado nas partes anteriores deste capítulo, também foram os gêneros que mais aumentaram sua participação no VTI gerado no Estado mais industrializado do país.

No Sul, mais uma vez, os gêneros produtores de bens de capital e de bens de consumo duráveis aumentaram sua participação no VTI entre 1940 e 1970, principalmente na década de 1960. As indústrias metalúrgica e química também aumentaram sua participação no valor da transformação da indústria do Sul neste período. Enquanto o comportamento do gênero produtos alimentares no Sul foi semelhante aquele no resto do país, ou seja, enquanto a participação deste gênero no VTI regional diminuiu continuamente entre 1940 e 1970, o mesmo não ocorreu com a indústria têxtil, cuja participação aumentou ligeiramente durante este período. O setor vestuário e calçados também melhorou ligeiramente sua posição relativa entre 1950 e 1970.

No Rio Grande do Sul, as tendências foram semelhantes às observadas para a região Sul como um todo, sendo que a expansão dos gêneros de bens de capital e de bens de consumo duráveis foi ainda mais expressiva. A indústria metalúrgica gaúcha também registrou um ganho relativo entre 1940 e 1970. Por outro lado, os gêneros produtos alimentares e têxtil tiveram sua participação diminuída durante este período. Em comparação, a indústria de vestuário e calçados aumentou sua participação no VTI gaúcho, devido em boa parte à crescente produção e exportação de sapatos, entre 1950 e 1970.

Finalmente, no Centro Oeste, a participação do gênero produtos alimentares diminuiu entre 1940 e 1970, enquanto os seguintes setores aumentaram sua participação: metalurgia, mecânica, têxtil e editorial e gráfica. Os gêneros extração mineral, minerais não-metálicos e madeira, por outro lado, apresentaram aumentos na sua participação no VTI gerado nesta região entre 1940 e 1960, mas que das subsequentes nos anos 60.

Em síntese, a análise sugere que, em boa medida, as mudanças estruturais do setor secundário nas diversas regiões e Estados examinados entre 1940 e

1970 foram semelhantes às tendências registradas para o país considerado como um todo. O gênero produtos alimentares teve sua participação reduzida em todas as regiões e Estados observados, tendo o mesmo fenômeno ocorrido com a indústria têxtil com exceção das regiões Sul e Centro Oeste (e Norte até 1960). Por outro lado, os gêneros mecânica, material elétrico, material de transporte, metalurgia e química aumentaram sua participação no VTI quase universalmente nas regiões e Estados examinados.

O comportamento dos outros gêneros foi menos homogêneo nas diversas unidades espaciais do país, mas, de modo geral, os gêneros de bens de consumo não duráveis se tornaram relativamente bem menos importantes na estrutura industrial, tanto nacionalmente, quanto nas várias regiões individualmente, enquanto a participação dos bens intermediários, bens de capital e bens de consumo duráveis aumentou em quase todas as partes do país, revelando uma certa difusão espacial da tendência geral para a modificação estrutural da indústria brasileira ocorrida neste período e acima de tudo nas décadas de 1950 e 1960. Cabe observar, para concluir esta discussão, que no caso do Norte e Nordeste, os incentivos fiscais parecem ter sido fundamentais para a expansão dos setores modernos nas estruturas industriais destas áreas, enquanto a modernização da indústria do Sul - e, em grau muito menor, do Centro Oeste - tem ocorrido na ausência de estímulos explicitamente diferenciados regionalmente (a não ser a simples presença de Brasília no caso do último). Por outro lado, não se deve esquecer também que os setores mais modernos (e com as mais altas elasticidades renda de demanda) são justamente aqueles que foram (e permanecem) os mais concentrados em termos espaciais, embora se possa identificar uma ligeira tendência para a descentralização de alguns destes gêneros já a partir de 1959.

Para terminar esta parte sobre as estruturas industriais das macrorregiões brasileiras, é útil considerar mais algumas características das grandes categorias de produtos industriais para os anos 1959 e 1970. Estas características, mais especificamente, são a produtividade média (VTI/Pessoa Ocupado), salário médio (Salários/Pessoal) e tamanho médio (Pessoal Ocupado/Estabelecimento) da indústria de transformação como um todo e dos gêneros produtores de bens de capital e bens de consumo duráveis consideradas conjuntamente, bens intermediários e bens de consumo não duráveis individualmente. A Tabela 2.14 contém os resultados da comparação dos valores destes três indicadores para cada região com os valores correspondentes para o Brasil como um todo, ou seja, apresenta os resultados do cálculo da produtividade média relativa, do salário médio relativo e do tamanho médio relativo da indústria nas cinco macrorregiões para as três subcategorias e o total da indústria de transformação em 1959 e 1970. A Tabela 2.15 contém essencialmente a mesma informação, sendo que os valores relativos são calculados em função dos valores nacionais para a indústria de transformação como um todo e não pelos valores nacionais para cada conjunto de bens individualmente.

TABELA 2.14

EVOLUÇÃO DA PRODUTIVIDADE MÉDIA; DO TAMANHO MÉDIO E DOS SALÁRIOS MÉDIOS RELATIVO AOS VALORES NACIONAIS PARA CADA TIPO DE INDÚSTRIA, POR TIPO DE INDÚSTRIA E MACRORREGIÃO, 1959 E 1970.

Grupos e Regiões	Atributo	Produtividade Média (VTI/PO)		Tamanho Médio (PO/ESTAB)		Salários Médios (SAL/PO)	
		1959	1970	1919	1970	1959	1970
Ind. Bens de Capital e Bens de Consumo Duráveis	N	0,31	0,36	0,25	0,17	0,56	0,42
	NE	0,43	0,53	0,34	0,29	0,81	0,57
	SE	1,03	1,05	1,20	1,33	1,03	1,06
	S	0,59	0,68	0,42	0,48	0,64	0,58
	CO	0,33	0,38	0,16	0,14	0,33	0,37
	BRASIL	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Ind. Bens Intermediários	N	0,80	0,56	0,77	0,85	0,63	0,51
	NE	0,67	0,61	0,50	0,45	0,51	0,65
	SE	1,14	1,21	1,41	1,46	1,14	1,19
	S	0,68	0,61	0,67	0,80	0,75	0,66
	CO	0,51	0,38	0,41	0,33	0,54	0,43
	BRASIL	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Ind. Bens Consumo Não Duráveis	N	1,05	0,58	0,62	0,93	0,77	0,63
	NE	0,60	0,60	0,76	0,69	0,57	0,59
	SE	1,08	1,13	1,22	1,25	1,13	1,14
	S	1,03	0,83	0,98	0,75	0,88	0,82
	CO	1,28	0,86	0,31	0,34	0,63	0,58
	BRASIL	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Ind. Bens de Transformação	N	0,89	0,55	0,63	0,76	0,68	0,53
	NE	0,58	0,57	0,63	0,54	0,52	0,56
	SE	1,10	1,15	1,32	1,35	1,13	1,16
	S	0,83	0,71	0,65	0,53	0,78	0,69
	CO	0,81	0,58	0,33	0,31	0,55	0,47
	BRASIL	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

FONTE: Censos Industriais - 1960, 1970: agregação IPEA/IPLAN.

TABELA 2.15

EVOLUÇÃO DA PRODUTIVIDADE MÉDIA E TAMANHO MÉDIO RELATIVO AOS VALORES NACIONAIS PARA A INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO, POR TIPO DE INDÚSTRIA E MACRORREGIÃO - 1959 E 1970

BENS E REGIÕES	ATRIBUTOS	PRODUTIVIDADE MÉDIA (VTI/PO)		TAMANHO MÉDIO (PO/ESTAB.)	
		1959	1970	1959	1970
BENS DE CAPITAL E BENS DE CONSUMO DURÁVEIS					
Norte		0,41	0,43	0,65	0,35
Nordeste		0,56	0,63	0,91	0,60
Sudeste		1,36	1,25	3,15	2,80
Sul		0,78	0,81	0,93	1,00
Centro-Oeste		0,45	0,45	0,42	0,30
Brasil		1,31	1,19	2,63	2,10
BENS INTERMEDIÁRIOS					
	Norte	0,90	0,60	0,71	0,80
	Nordeste	0,75	0,65	0,46	0,41
	Sudeste	1,26	1,29	1,31	1,36
	Sul	0,76	0,66	0,62	0,75
	Centro-Oeste	0,57	0,40	0,38	0,31
	Brasil	1,11	1,06	0,92	0,93
BENS DE CONSUMO NÃO DURÁVEIS					
	Norte	0,92	0,55	0,58	0,82
	Nordeste	0,53	0,58	0,71	0,61
	Sudeste	0,94	1,15	1,14	1,10
	Sul	0,90	0,71	0,64	0,67
	Centro-Oeste	1,05	0,53	0,30	0,30
	Brasil	0,87	0,90	0,92	0,88
INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO					
No					
Norte		0,90	0,55	0,63	0,76
Nordeste		0,58	0,58	0,63	0,53
Sudeste		0,12	1,15	1,32	1,35
Sul		0,83	0,71	0,65	0,72
Centro-Oeste		0,81	0,53	0,33	0,33
Brasil		1,00	1,00	1,00	1,00

FONTE: Censos Industriais 1960, 1970: Agregação IPEA/IPLAN.

Para prover uma melhor idéia das diferenças de produtividade média e tamanho médio nos três grupos de indústria em 1970, observe-se que para os bens de consumo não duráveis, os valores (relativos à indústria de transformação como um todo) foram 89,6 (produtividade média), 87,8 (tamanho médio), enquanto que para os bens intermediários, estes valores foram 106,4 e 93,3, respectivamente, e para os bens de capital e bens de consumo duráveis foram de 118,8 e 209,7. Em outras palavras, a produtividade média das indústrias de bens de capital e bens de consumo duráveis considerados conjuntamente foi na ordem de 19% acima da produtividade média da indústria de transformação como um todo em 1970, enquanto o tamanho médio dos estabelecimentos produtores de bens de capital e bens de consumo duráveis foi mais de duas vezes (210%) maior do que na indústria como um todo neste ano.

As Tabelas 2.14 e 2.15 mostram claramente que existem diferenças substanciais entre as macrorregiões brasileiras em termos de produtividade média, tamanho médio e salários médios na indústria de transformação como um todo e nos três subconjuntos da indústria. A posição dominante do Sudeste, geralmente seguida pelo Sul, é também evidente. Também fica constatado uma tendência para um aumento dos diferenciais regionais de produtividade média, tamanho médio e salários médios entre 1959 e 1970.

Na indústria de transformação como um todo, a produtividade média das empresas localizadas no Sudeste em 1970 foi 15% acima da média nacional, enquanto aquela no Sul foi em torno de 70% da média brasileira e a produtividade média da indústria nas três outras regiões se situou entre 55% e 58% desta média. Como a Tabela 2.14 mostra, houve um aumento da diferença entre a produtividade média da indústria no Sudeste e a média nacional entre 1959 e 1970, sendo que estes valores diminuiram relativamente em todas as outras regiões e, especialmente na Amazônia e no Centro Oeste, embora a queda no Nordeste fosse pouco significativa. Os estabelecimentos industriais no Sudeste também são, em média, bem maiores do que no resto do país, chegando a 35% acima da média nacional em 1970, comparando com 76% desta última na região Norte, em torno de 54% no Nordeste e Sul e apenas 31% no Centro Oeste. Observa-se que os diferenciais espaciais quanto ao tamanho médio da indústria de transformação como um todo também aumentaram entre 1959 e 1970. Finalmente, com relação aos salários médios pagos pela indústria, o mesmo quadro se repete, ou seja, o Sudeste claramente se diferencia do resto do país e houve uma tendência para um aumento dos diferenciais regionais. Nota-se apenas com respeito ao tamanho médio que o valor relativo para a região Norte sofreu um aumento entre 1959 e 1970, enquanto os valores das outras regiões periféricas declinaram, como também aconteceu com a produtividade média. Quanto aos salários médios, o valor do Nordeste subiu entre 1959 e 1970, enquanto os valores para as outras partes do Brasil, fora do Sudeste, diminuiram. Fica claro, portanto, que existe uma correlação forte entre as diferenças regionais de produtividade média e as diferenças espaciais de salários médios, por um lado, e de tamanho médio por ou

tro. Em outras palavras, salários mais altos na indústria são altamente associados com níveis maiores de produtividade do trabalho que, por sua vez, são associados com maior escala de produção, e maior intensidade de capital, pelo menos em termos regionais.

Os dados apresentados na Tabela 2.15 dão mais suporte a esta afirmação, quando se observa que tanto os níveis de produtividade média, quanto os níveis de tamanho médio são mais altos no Sudeste para as indústrias de bens de capital e bens de consumo duráveis e para os bens intermediários do que para as indústrias de bens de consumo não duráveis. Observa-se, por outro lado, algumas diferenças entre o comportamento dos diversos grupos da indústria entre 1959 e 1970, muito embora a dominância do Sudeste se revela em todas as categorias examinadas. Nos gêneros de bens de capital e bens de consumo duráveis, houve uma diminuição dos diferenciais regionais de produtividade média e tamanho médio entre 1959 e 1970, enquanto o contrário ocorreu nas indústrias de bens intermediários e bens de consumo não duráveis durante este período. Para o primeiro conjunto de indústrias, a produtividade média do Sudeste diminuiu de 36% acima da média nacional em 1959 para 25% acima desta média em 1970, enquanto os valores relativos para todas as outras regiões aumentaram, o Sul alcançando um valor de 81% da média nacional (da indústria de transformação como um todo) e o Nordeste atingindo 63% desta média. Por outro lado, o tamanho médio das indústrias nordestinas de bens de capital e bens de consumo duráveis diminuiu na década de 1960 relativamente a média para a indústria de transformação como um todo, a mesma coisa acontecendo na Amazônia e no Centro Oeste, enquanto o valor relativo da região Sul aumentou ligeiramente, se situando exatamente igual a média nacional para a indústria como um todo em 1970.

Nas indústrias de bens intermediários, a produtividade média e o tamanho médio no Sudeste aumentaram entre 1959 e 1970, a primeira subindo de 126% da média nacional para a indústria de transformação como um todo para quase 129% e o segundo se elevando de 131% para quase 137%. Os valores relativos da produtividade média, mas não do tamanho médio, diminuíram entre 1959 e 1970 em todas as regiões periféricas, o valor do Nordeste caindo de 75% no primeiro ano para 65% no segundo, com valores semelhantes para a região Sul. Por outro lado, pelo menos nas regiões Norte e Sul, o tamanho médio relativo das indústrias de bens intermediários aumentou entre 1959 e 1970, o contrário ocorrendo no Nordeste e Centro Oeste.

Nos gêneros de bens de consumo não duráveis, também houve um aumento claro dos diferenciais regionais de produtividade média entre 1959 e 1970, o valor do Sudeste relativamente a média nacional para a indústria de transformação como um todo subindo de 94% para quase 102%. Os valores relativos em todas as outras regiões, menos o Nordeste que se elevou ligeiramente, diminuíram na década de 1960. Observa-se também que somente no Sudeste, a produtividade média dos gêneros

ros de bens de consumo não duráveis superou ligeiramente o valor nacional para a indústria de transformação como um todo. Quanto ao tamanho médio relativo, os valores do Sudeste, Norte, Sul e Centro Oeste aumentaram entre 1959 e 1970, enquanto o valor do Nordeste caiu, de 63% da média nacional para a indústria de transformação para 54% desta média.

A Tabela 2.16 resume as tendências para concentração e desconcentração interregional da produtividade média (VTI/Pessoal Ocupado) e do tamanho médio (Pessoal Ocupado/Estabelecimento) entre 1959 e 1970 para as grandes categorias de bens manufaturados e para a indústria de transformação como um todo através do cálculo do coeficiente de variação para estes dois anos. Observa-se claramente, quanto à produtividade média, uma tendência para maior desigualdade espacial durante a década de 1960 para a indústria como um todo e para os bens de consumo não duráveis e os bens intermediários, enquanto houve uma desconcentração regional substancial no caso dos bens de capital e bens de consumo duráveis. Com respeito ao tamanho médio dos estabelecimentos industriais, de forma semelhante a produtividade, o grau de concentração interregional aumentou nos anos 60 para os bens de consumo não duráveis e para os bens intermediários, mas diminuiu para os bens de capital e bens de consumo duráveis. Por outro lado, em contraste com a tendência para a indústria de transformação como um todo no caso da produtividade média, o tamanho médio se tornou menos concentrado em 1970 do que em 1959, devido, evidentemente, ao comportamento dos gêneros de bens de capital e bens de consumo duráveis. De qualquer forma, as medidas de dispersão sugerem uma correlação positiva para as tendências espaciais de concentração ou desconcentração quanto à produtividade média, por um lado, e quanto ao tamanho médio pelo outro, para os grandes grupos de gêneros da indústria de transformação considerados individualmente na década de 1960.

Os dados examinados acima, estabelecem claramente as interrelações entre produtividade, escala, e nível de salários, bem como a diferenciação regional com respeito a estas características da indústria nacional considerado como um todo ou nos seus principais setores. Por outro lado, a análise identificou tendências contrárias quanto ao comportamento dos diferenciais regionais de produtividade média entre 1959 e 1970 para os gêneros de bens de capital e bens de consumo duráveis, onde diminuiu a diferença entre as diversas partes do Brasil, e os gêneros de bens intermediários e bens de consumo não duráveis, onde houve um aumento dos diferenciais regionais na década de 1960. Como resultado do peso maior dos dois últimos conjuntos de gêneros na indústria de transformação brasileira em 1970, houve um aumento dos diferenciais espaciais de produtividade quando se considera a indústria como um todo. Observa-se também que os diferenciais regionais de tamanho médio foram maiores que os diferenciais regionais de produtividade média em todos os subconjuntos da indústria de transformação e que, de modo geral, o com-

TABELA 2.16

VALORES DO COEFICIENTE DE VARIAÇÃO DA PRODUTIVIDADE MÉDIA RELATIVA E DO TAMANHO MÉDIO RELATIVO DOS GRANDES GRUPOS DE BENS E DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO COMO UM TODO - 1959, 1970

GRUPOS DE BENS	VTI/PO		PO/ESTAB.	
	1959	1970	159	1970
Bens de Consumo				
Não Duráveis	0,20	0,23	0,25	0,28
Bens Intermediários	0,26	0,31	0,39	0,41
Bens de Capital e Bens de Consumo Duráveis	0,35	0,25	1,9	1,5
Ind. Transformação	0,20	0,23	0,39	0,33

FONTE: Censos Industriais de 1960, 1970: agregação pelo IPEA/IPLAN.

portamento temporal dos diferenciais de produtividade correspondeu ao comportamento temporal dos diferenciais de tamanho, ou seja, que os aumentos relativos de produtividade em termos regionais foram associados a aumentos relativos na escala de produção nos diversos subconjuntos da indústria de transformação entre 1959 e 1970. Finalmente, é interessante notar que foram nos dois subconjuntos da indústria de transformação, bens intermediários e bens de consumo não duráveis, onde houve um aumento ou, pelo menos onde não houve uma redução, do grau de concentração espacial do valor da transformação entre 1959 e 1970, onde houve também um aumento nos diferenciais regionais de produtividade e tamanho médio, enquanto nas indústrias de bens de capital e bens de consumo duráveis, não somente houve alguma descentralização espacial em termos do valor da transformação e do valor da produção, mas também houve uma redução dos diferenciais regionais de produtividade e tamanho médio. Por outro lado, não se deve esquecer que são as indústrias de bens de capital e bens de consumo duráveis que permanecem as mais concentradas em termos espaciais, não somente em termos interregionais, mas também em termos intraregionais dentro do Sudeste. Em outras palavras, são justamente estes setores que permanecem os mais concentrados em São Paulo. Também são os setores de maior produtividade e escala de produção na indústria brasileira.

CAPÍTULO 2

ANEXO ESTADÍSTICO

TABELA 2.A.1

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL
 NAS MACRORREGIÕES E ALGUMAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO,
 POR GÊNERO DE INDÚSTRIA, EM RELAÇÃO AO TOTAL
 DOS GÊNEROS. EM 1940, 1950, 1960 E 1970

REGIÃO SETOR INDUSTRIAL	BRASIL			
	1940	1950	1960	1970
T O T A L	100,00	100,00	100,00	100,00
Ext. Mineral	2,50	1,84	2,23	1,83
Min. n/ Metálico	5,20	7,07	6,52	5,78
Metalúrgica	7,47	9,22	11,66	11,35
Mecânica	5,39	2,10	3,39	6,92
Mat. Elét. Com.	-	1,57	3,82	5,29
Mat. Transporte	-	2,19	7,39	7,82
Madeira	5,24	4,15	3,18	2,47
Mobiliário	-	2,13	2,17	2,06
Papel e Papelão	1,13	2,21	2,99	2,51
Borracha	0,59	1,86	2,22	1,91
Couros e Peles	1,66	1,29	1,07	0,63
Química Farmacêutica	9,34	9,18	-	-
Química	-	-	8,54	9,82
Produtos Farmacêuticos	-	-	2,47	3,32
Perf. e Sabões	-	-	1,37	1,52
Prod. Mat. Plásticas	-	-	0,81	1,84
Têxtil	21,57	19,31	11,77	9,17
Vest. e Calçados	4,74	4,20	3,50	3,29
Óleo e Graxas Vegetais	1,20	-	-	-
Produtos Alimentares	23,10	20,13	16,25	13,23
Bebidas	6,48	4,36	2,85	2,27
Fumo	-	1,40	1,28	1,29
Editora e Gráfica	3,50	3,92	2,95	3,61
Diversas	1,06	1,87	1,58	2,07

FONTE: FIBGE - Censos Industriais

TABELA 2.A.2 - A

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL
 NAS MACRORREGIÕES NORTE E NORDESTE
 POR GÊNERO DE INDÚSTRIA, EM RELAÇÃO AO TOTAL
 DOS GÊNEROS, EM 1940, 1950, 1960 e 1970

REGIÃO SETOR INDUSTRIAL	N O R T E				N O R D E S T E			
	1940	1950	1960	1970	1940	1950	1960	1970
T O T A L	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Ext. Mineral	0,09	1,28	17,26	19,92	3,50	3,20	11,75	3,40
Min. n/Metálico	3,97	4,65	3,59	5,17	2,18	5,14	7,15	10,86
Metalúrgica	5,16	2,46	2,38	2,08	1,06	1,65	1,81	4,83
Mecânica	1,91	-	0,02	1,25	0,06	0,15	0,13	1,77
Mat. Elét. Com.	-	-	-	0,31	-	0,00	0,09	2,44
Mat. Transporte	-	1,97	0,28	1,06	-	0,15	0,66	1,09
Madeira	11,39	12,67	5,28	10,05	1,22	1,07	1,48	1,56
Mobiliário	-	1,24	1,13	1,42	-	0,56	1,42	1,80
Papel e Papelão	0,05	0,06	0,22	0,30	0,63	0,45	2,22	0,81
Borracha	12,73	10,92	4,54	3,91	-	0,04	0,19	0,32
Couros e Peles	5,87	5,93	1,78	1,18	2,29	1,92	2,02	0,64
Química Farmacêutica	8,94	13,17	-	-	2,12	5,41	-	-
Química	-	-	17,10	12,70	-	-	13,14	14,15
Produtos Farmacêuticos	-	-	0,21	-	-	-	0,27	0,42
Perf. e Sabões	-	-	3,17	2,07	-	-	1,27	0,81
Prod. Mat. Plásticas	-	-	-	-	-	-	0,02	0,59
Têxtil	0,95	5,10	13,55	9,25	34,83	33,17	20,97	12,54
Vest. e Calçados	5,05	3,35	1,26	0,83	1,57	1,75	1,96	3,63
Óleo e Graxas Vegetais	8,07	-	-	-	2,24	-	-	-
Produtos Alimentares	12,29	23,67	17,14	16,31	41,65	36,67	26,08	28,08
Bebidas	9,92	5,68	5,08	3,82	4,76	3,09	2,66	4,51
Fumo	-	1,98	3,64	2,74	-	2,21	2,74	3,10
Editorial e Gráfica	5,22	4,52	2,19	2,85	1,88	2,07	1,65	2,32
Diversas	0,26	2,25	0,18	2,25	0,01	0,30	0,32	0,43

FONTE: FIBGE - Censos Industriais

T A B E L A 2.A.2 - B

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL
 NAS MACRORREGIÕES SUDESTE, SUL E CENTRO-OESTE
 POR GÊNERO DE INDÚSTRIA, EM RELAÇÃO AO TOTAL
 DOS GÊNEROS, EM 1940, 1950, 1960 E 1970

REGIÃO SETOR INDUSTRIAL	SUDESTE				SUL				CENTRO-OESTE			
	1940	1950	1960	1970	1940	1950	1960	1970	1940	1950	1960	1970
T O T A L	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Ext. Mineral	1,79	0,97	0,94	1,39	5,60	5,85	2,63	2,25	2,30	0,18	9,29	5,73
Mín. n/ Metálicos	6,00	7,73	5,63	5,50	3,43	4,83	5,80	4,73	8,68	8,05	15,05	12,77
Metalúrgica	8,71	10,97	13,68	12,62	6,33	5,41	6,55	7,40	0,41	0,13	1,34	7,33
Mecânica	6,98	2,40	4,03	7,62	1,66	1,94	1,89	5,57	0,78	0,07	-	1,99
Mat. Elét. e Comunic.	-	2,06	4,72	6,08	-	0,12	1,11	2,07	-	-	0,00	0,56
Mat. Transporte	-	2,75	9,18	9,18	-	0,52	1,38	3,02	-	1,23	0,64	1,14
Madeira	4,01	2,30	1,41	0,94	14,16	15,88	14,75	12,12	7,44	5,25	9,99	8,39
Mobiliário	-	2,31	2,21	1,95	-	2,23	2,47	2,93	-	1,75	2,54	2,01
Papel e Papelão	1,27	2,30	3,02	2,52	0,92	3,13	3,71	3,65	-	-	0,05	0,37
Borracha	0,61	2,26	2,67	2,17	-	0,47	0,50	0,81	-	0,71	1,35	1,52
Couros e Peles	1,17	0,95	0,75	0,41	3,35	2,52	2,45	2,08	-	1,27	0,91	0,56
Farmacêutica	10,93	10,48	-	-	6,64	4,35	-	-	13,04	8,97	-	-
Química	-	-	8,40	9,80	-	-	6,17	8,23	-	-	1,42	1,35
Prod. Farmacêuticos	-	-	3,07	4,03	-	-	0,33	0,47	-	-	0,03	-
Perf. Sabões	-	-	1,47	1,74	-	-	0,71	0,44	-	-	0,74	0,20
Prod. Mat. Plásticas	-	-	1,01	1,96	-	-	0,19	1,92	-	-	-	-
Têxtil	22,58	19,88	11,91	9,14	7,53	7,53	5,67	8,02	-	0,94	0,44	4,55
Vest. e Calçados	4,94	4,43	3,45	3,06	6,09	4,67	4,99	5,00	-	3,00	3,62	1,48
Óleos e Graxas Veget.	0,81	-	-	-	0,59	-	-	-	-	-	-	-
Prod. Aliment.	18,60	16,18	12,78	10,72	32,18	28,98	29,30	20,21	55,33	62,45	48,61	46,63
Bebidas	6,35	4,23	2,75	1,91	8,39	5,86	3,43	3,54	0,06	3,96	1,96	2,05
Ed. Gráfica	3,98	4,40	3,24	3,88	2,19	2,31	2,09	2,36	1,35	1,98	1,74	5,25
Fumo	-	1,21	1,02	1,09	-	1,95	1,83	1,69	-	-	0,01	0,01
Diversas	1,25	2,15	1,76	2,29	0,94	1,45	1,40	1,49	-	0,06	0,27	0,38

FONTE: Censo Industrial 1940, 1950, 1960 e 1970 - Setor de Pesquisas Urbanas - DECEO - FIRCE 1975

T A B E L A 2.A.3.B
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL

NOS ESTADOS DO CEARÁ, PERNAMBUCO E BAHIA
POR GÊNERO DE INDÚSTRIA, EM RELAÇÃO AO TOTAL
DOS GÊNEROS, EM 1940, 1950, 1960 E 1970

ESTADO	CEARÁ				PERNAMBUCO				BAHIA			
	1940	1950	1960	1970	1940	1950	1960	1970	1940	1950	1960	1970
SETOR INDUSTRIAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
T O T A L	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Ext. Mineral	7,16	3,59	1,88	2,81	0,62	0,11	0,32	0,66	3,21	3,89	30,95	2,64
Min. n/ Metálicos	2,58	5,37	8,30	5,87	0,85	4,26	7,99	12,60	2,47	8,37	6,78	13,45
Metalúrgica	0,91	1,05	3,33	8,08	1,33	2,65	2,95	5,15	1,98	1,89	1,34	4,85
Mecânica	1,00	1,00	0,43	1,10	-	0,08	0,21	1,66	-	0,14	0,03	3,21
Mat. Elét. e Comunic.	-	-	-	1,04	-	-	0,09	4,71	-	0,00	0,17	2,14
Mat. de Transporte	0,95	0,95	0,05	0,70	-	0,05	0,39	1,36	-	0,80	1,50	1,51
Madeira	2,21	2,86	2,14	1,45	1,14	0,81	0,77	0,74	2,48	1,87	2,12	2,93
Mobiliário	0,59	1,28	2,53	0,53	-	0,40	1,31	1,70	-	0,99	1,40	1,98
Papel e Papelão	0,07	0,05	0,35	0,35	1,27	0,77	6,23	1,54	-	0,37	0,33	0,27
Borracha	-	-	0,07	0,21	-	-	0,30	0,39	-	0,25	0,17	0,37
Couros e Peles	1,65	1,71	0,95	0,32	1,75	1,34	1,09	0,54	7,14	4,63	3,34	0,58
Química Farmacêutica	19,20	-	-	-	2,81	3,54	-	-	1,47	3,73	-	-
Química	-	16,79	13,90	-	-	-	8,61	7,48	-	-	23,10	29,92
Prod. Farmacêuticos	-	0,79	0,42	-	-	-	0,43	0,76	-	-	0,11	0,50
Perf. Sabões	-	3,02	0,68	-	-	-	1,48	0,93	-	-	0,78	0,79
Prod. Mat. Plásticas	-	-	-	0,38	-	-	0,07	1,04	-	-	-	0,13
Textil	48,32	29,93	34,66	20,33	28,34	34,32	18,77	12,41	18,10	15,81	5,73	4,18
Vest. e Calçados	3,41	3,48	3,28	5,32	1,54	1,68	2,30	3,35	2,83	2,60	1,08	1,29
Óleos e Graxas Veget.	10,06	-	-	-	1,23	-	-	-	2,21	-	-	-
Prod. Aliment.	10,37	20,45	14,46	29,32	54,93	42,67	37,61	26,46	35,50	38,61	11,95	19,31
Bebidas	8,82	2,79	2,26	2,07	2,39	3,23	3,77	7,95	18,65	5,08	2,65	3,81
Fumo	-	1,85	2,43	0,30	-	2,20	3,22	5,45	-	6,65	4,45	4,00
Ed. e Gráfica	4,30	3,93	2,75	2,30	1,80	1,69	1,74	2,62	3,87	4,80	1,73	2,08
Diversas	0,21	1,18	1,08	0,52	-	0,28	0,35	0,50	0,09	0,24	0,29	0,51

FONTE: FIBGE - Censos Industriais

T A B E L A 2.A.3.A
 DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL
 NOS ESTADOS DE MINAS GERAIS, RIO DE JANEIRO, SÃO PAULO E RIO GRANDE DO SUL
 POR GÊNERO DE INDÚSTRIA, EM RELAÇÃO AO TOTAL
 DOS GÊNEROS, EM 1940, 1950, 1960 E 1970

ESTADO	MINAS GERAIS				RIO DE JANEIRO				SÃO PAULO				RIO GRANDE DO SUL			
	SETOR INDUSTRIAL				SETOR INDUSTRIAL				SETOR INDUSTRIAL				SETOR INDUSTRIAL			
	1940	1950	1960	1970	1940	1950	1960	1970	1940	1950	1960	1970	1940	1950	1960	1970
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Exí. Mineral	7,57	6,44	6,69	11,08	1,55	0,51	0,68	0,61	0,79	0,36	0,36	0,32	6,60	4,56	1,27	1,10
Min. n/ Metais	4,11	7,21	9,60	9,60	6,81	8,57	6,78	4,79	5,79	7,46	6,08	5,03	3,22	4,73	5,23	3,50
Metalurgica	29,51	19,44	27,91	29,86	5,89	11,89	22,05	13,06	6,39	9,46	9,43	10,46	7,00	7,51	8,78	10,55
Mecânica	0,52	0,62	0,83	5,30	3,57	1,48	2,52	6,54	10,45	3,07	4,90	8,28	2,00	1,91	2,19	6,70
Mat. Elét. e Comunic.		0,17	1,05	1,16		1,52	3,18	4,15		2,57	5,65	7,29		0,10	1,19	3,20
Mat. de Transporte		0,67	1,10	1,40		2,42	3,86	6,10		3,22	11,85	11,07		0,59	1,84	3,90
Madeira	4,81	3,09	3,32	1,13	3,69	1,66	0,98	0,68	3,97	2,32	1,21	0,81	7,26	9,98	6,61	4,39
Mobiliário		1,14	1,50	1,59		3,05	1,99	2,04		2,17	2,34	1,97		2,08	2,27	2,51
Papel e Papelão	0,92	0,98	1,29	0,91	1,17	2,18	2,78	2,08	1,41	2,56	3,30	2,87	0,71	1,34	2,39	1,50
Borracha		0,00	0,20	0,30		0,90	1,13	0,76		0,56	3,44	2,81		0,79	0,89	1,08
Couros e Peles	1,90	1,63	1,66	0,59	0,87	0,97	0,93	0,72	1,22	0,85	0,59	0,31	3,99	3,36	3,53	3,34
Química Farmacêutica	2,22	1,72	-	-	15,07	12,53	-	-	10,13	10,99	-	-	6,43	-	-	-
Química	-	-	1,51	4,72	-	-	5,48	14,53	-	-	10,17	9,29	-	-	8,54	11,14
Prod. Farmacêuticos	-	-	0,42	0,30	-	-	6,38	5,42	-	-	2,32	3,85	-	-	0,39	0,49
Perf. Sabões	-	-	0,30	0,16	-	-	2,67	2,27	-	-	1,21	1,81	-	-	0,77	0,48
Prod. Mat. Plásticas	-	-	0,01	0,13	-	-	2,12	2,00	-	-	0,77	2,20	-	-	0,80	0,62
Têxtil	17,55	18,87	14,36	8,39	16,45	15,13	9,45	7,04	27,58	22,15	12,44	9,88	4,88	5,66	3,40	3,72
Vest. e Calçados	2,42	3,13	2,06	1,18	5,36	5,52	3,69	3,31	5,20	4,19	3,54	3,25	8,19	7,20	8,18	8,83
Óleos e Graxas Veget.	0,26	-	-	-	-	-	-	-	1,44	-	-	-	0,87	-	-	-
Prod. Aliment.	24,50	29,73	20,65	16,39	22,92	13,99	11,47	9,86	14,46	14,74	12,24	10,16	35,92	32,34	31,05	21,06
Bebidas	1,54	2,03	1,75	1,20	8,53	6,20	4,07	3,16	5,96	3,72	2,45	1,66	9,92	6,80	4,36	4,87
Fumo		0,86	1,31	1,54		1,47	1,29	1,91		1,16	0,91	0,82		3,23	3,19	2,70
Ed. e Gráfica	1,90	1,88	1,97	1,98	5,78	7,94	5,22	7,01	3,28	3,38	2,74	3,31	2,47	2,72	2,66	2,67
Diversos	0,27	0,39	0,51	1,09	1,44	2,22	1,28	1,97	1,34	2,39	2,06	2,55	0,54	1,17	1,19	1,65

FONTE: Censo Industrial 1940, 1950, 1960 e 1970 - Setor de Pesquisas Urbanas - DEGEO - FIBGE 1975

T A B E L A 2.A., - 4

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL
 POR GÊNERO DE INDÚSTRIA EM RELAÇÃO AO TOTAL DO GÊNERO
 NO BRASIL NAS MACROREGIÕES E ALGUMAS UNIDADES
 DA FEDERAÇÃO NOS ANOS DE
 1940, 1950, 1960 E 1970

INDÚSTRIA	EXTRATIVA MINERAL			METALÚRGICA			MECÂNICA			
	1940	1950	1960	1940	1950	1960	1940	1950	1960	1970
B R A S I L	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
NORTE	0,03	0,51	8,58	10,95	0,75	0,20	0,18	0,39	-	0,01
NORDESTE	15,36	16,11	40,84	10,81	1,55	1,66	1,20	2,48	0,12	0,67
SUDESTE	52,49	39,69	32,88	60,85	85,66	90,07	91,45	89,29	95,09	86,65
SUL	31,81	43,64	14,80	14,82	12,02	8,06	7,04	7,84	4,35	12,66
CENTRO-OESTE	0,31	0,05	2,89	2,57	0,02	0,01	0,08	0,21	0,05	0,02
CEARÁ	1,43	1,17	0,48	1,12	0,06	0,07	0,16	0,52	*	0,28
PERNAMBUCO	1,33	0,27	0,37	0,76	0,96	1,27	0,66	0,97	*	0,16
BAHIA	1,80	2,79	34,05	2,23	0,37	0,27	0,28	0,66	-	0,09
MINAS GERAIS	24,17	24,17	18,39	43,08	31,50	14,58	14,62	18,74	0,77	2,05
RIO DE JANEIRO	15,52	5,54	5,36	5,10	19,78	25,94	32,92	17,51	16,61	14,18
SÃO PAULO	12,66	9,53	8,66	9,91	34,33	49,48	43,80	52,73	77,71	70,36
RIO GRANDE DO SUL	25,46	20,14	3,94	3,77	9,03	6,63	5,21	5,84	3,58	7,38

T A B E L A 2.A. - 4

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL
 POR GÊNERO DE INDÚSTRIA EM RELAÇÃO AO TOTAL DO GÊNERO
 NO BRASIL, NAS MACRORREGIÕES E ALGUMAS UNIDADES

DA FEDERAÇÃO NOS ANOS DE
 1940, 1950, 1960 E 1970

Continuação

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	MATERIAL ELÉT. E DE COMUNIC.			MATERIAL DE TRANSPORTE			MOBILIÁRIO			
	1940	1950	1960	1940	1950	1960	1940	1950	1960	1970
B R A S I L	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
NORTE	-	0,01	0,17	0,06	0,66	0,04	0,14	0,42	0,58	0,69
NORDESTE	0,01	0,17	2,69	2,69	0,62	0,69	0,81	2,43	5,07	5,11
SUDESTE	98,95	96,19	92,44	92,44	95,12	96,87	94,28	82,29	79,30	76,26
SUL	1,04	3,63	4,72	4,72	3,30	2,33	4,65	14,43	14,23	17,14
CENTRO-OESTE	-	0,01	0,09	0,09	0,29	0,05	0,12	0,42	0,81	0,80
CEARÁ	-	-	0,14	0,14	0,26	0,01	0,07	0,17	0,33	0,90
PERNAMBUCO	-	0,06	1,89	1,89	0,10	0,14	0,37	0,82	1,57	1,76
BAHIA	0,01	0,11	0,63	0,63	0,05	0,50	0,30	0,61	1,58	1,49
MINAS GERAIS	0,73	1,68	1,56	1,56	2,11	0,91	1,28	3,72	4,24	5,50
RIO DE JANEIRO	19,40	14,51	11,96	11,96	22,20	9,09	11,88	28,90	15,96	15,08
SÃO PAULO	78,82	80,00	78,92	78,92	70,79	86,86	81,07	49,29	58,29	54,91
RIO GRANDE DO SUL	0,53	2,16	3,80	3,80	2,20	1,72	3,14	7,97	7,23	7,68

T A B E L A 2. A. - 4

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL
POR GÊNERO DE INDÚSTRIA EM RELAÇÃO AO TOTAL DO GÊNERO

NO BRASIL NAS MACRORREGIÕES E ALGUMAS UNIDADES

DA FEDERAÇÃO NOS ANOS DE

1940, 1950, 1960 E 1970

Continuação

INDÚSTRIA UNIDADE DA FEDERAÇÃO	MINERAIS NÃO METÁLICOS			MADEIRA			PAPEL E PAPELÃO			
	1940	1950	1960	1940	1950	1960	1940	1950	1960	1970
B R A S I L	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
NORTE	0,83	0,48	0,60	2,37	2,25	1,83	4,09	0,05	0,02	0,08
NORDESTE	4,60	6,75	8,51	2,54	2,40	3,59	3,66	6,05	1,87	5,72
SUDESTE	84,65	82,79	78,15	56,27	42,05	34,44	30,58	82,38	79,65	78,68
SUL	9,36	9,39	11,14	38,34	52,65	57,96	58,88	11,52	19,46	15,50
CENTRO-OESTE	0,56	0,58	1,60	0,48	0,64	2,17	2,79	-	-	0,01
CEARÁ	0,25	0,46	0,72	0,21	0,41	0,38	0,43	-	0,02	0,01
PERNAMBUCO	0,88	2,66	3,20	1,17	0,87	0,63	0,63	6,05	1,55	5,43
BAHIA	0,66	1,56	2,55	0,66	0,59	1,64	1,83	*	0,23	0,27
MINAS GERAIS	6,30	7,04	9,02	7,33	5,15	6,39	3,24	6,47	3,05	2,64
RIO DE JANEIRO	32,81	24,39	18,12	17,66	8,07	5,33	4,15	25,92	19,87	16,19
SÃO PAULO	44,59	50,84	50,54	30,42	26,96	20,56	18,81	49,99	55,70	59,79
RIO GRANDE DO SUL	5,96	5,43	5,55	13,35	19,57	14,37	11,15	6,01	4,93	5,53

Continua

T A B E L A 2. A. - 4

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL
 POR GÊNERO DE INDÚSTRIA EM RELAÇÃO AO TOTAL DO GÊNERO
 NO BRASIL NAS MACRORREGIÕES E ALGUMAS UNIDADES
 DA FEDERAÇÃO NOS ANOS DE
 1940, 1950, 1960 E 1970

Continuação

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	INDÚSTRIA				BORRACHA				COUROS E PELES				QUÍMICA			
	1940	1950	1960	1970	1940	1950	1960	1970	1940	1950	1960	1970	1940	1950	1960	1970
B R A S I L	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
NORTE	23,55	3,97	2,26	2,06	3,84	3,38	1,83	1,57	2,22	1,30	2,22	1,30	2,22	1,30	2,22	1,30
NORDESTE	-	0,21	0,67	0,99	15,09	13,77	14,51	5,89	11,91	8,39	11,91	8,39	11,91	8,39	11,91	8,39
SUDESTE	76,45	92,18	93,80	91,18	51,87	55,61	54,60	52,60	76,71	80,11	76,71	80,11	76,71	80,11	76,71	80,11
SUL	-	3,45	2,85	5,12	28,58	26,73	28,47	39,51	9,04	10,08	9,04	10,08	9,04	10,08	9,04	10,08
CENTRO-OESTE	-	0,19	0,42	0,65	0,62	0,50	0,59	0,73	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12
CEARÁ	-	-	0,02	0,08	0,49	0,79	0,50	0,37	1,11	1,03	1,11	1,03	1,11	1,03	1,11	1,03
PERNAMBUCO	-	-	0,35	0,44	5,69	4,56	2,64	1,83	2,63	1,62	2,63	1,62	2,63	1,62	2,63	1,62
BAHIA	-	0,18	0,19	0,30	6,00	4,73	7,59	1,41	6,62	4,71	6,62	4,71	6,62	4,71	6,62	4,71
MINAS GERAIS	-	0,01	0,56	1,14	9,12	8,72	9,47	6,62	1,08	3,42	1,08	3,42	1,08	3,42	1,08	3,42
RIO DE JANEIRO	38,36	8,12	8,87	6,03	13,11	15,05	15,08	17,29	11,17	22,51	11,17	22,51	11,17	22,51	11,17	22,51
SÃO PAULO	38,09	84,05	84,17	83,93	29,37	31,50	29,76	27,88	64,45	54,13	64,45	54,13	64,45	54,13	64,45	54,13
RIO GRANDE DO SUL	-	3,44	2,78	3,55	23,14	21,15	22,69	33,71	6,91	7,12	6,91	7,12	6,91	7,12	6,91	7,12

T A B E L A 2.A. - 4

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL
POR GÊNERO DE INDÚSTRIA EM RELAÇÃO AO TOTAL DO GÊNERO
NO BRASIL NAS MACRORREGIÕES E ALGUMAS UNIDADES

DA FEDERAÇÃO NOS ANOS DE
1940, 1950, 1960 E 1970

Continuação

UNIDADE INDÚSTRIA	PRODUTOS FARMACÊUTICOS			PERFUMARIA, SABÕES E VELAS			MATÉRIAS PLÁSTICAS			
	1940	1950	1960	1940	1950	1960	1940	1950	1960	1970
B R A S I L			100,00			100,00			100,00	99,75
NORTE			0,09			2,56			-	*
NORDESTE			0,08			7,19			0,23	1,87
SUDESTE			96,36			83,39			96,81	85,33
SUL			1,68			6,47			2,95	12,55
CENTRO-OESTE			0,01			0,38			-	*
CEARÁ			0,18			1,24			-	0,15
PERNAMBUCO			0,45			2,81			0,23	1,20
BAHIA			1,11			1,40			-	0,11
MINAS GERAIS			1,05			1,32			0,07	0,51
RIO DE JANEIRO			45,25			33,88			45,44	16,49
SÃO PAULO			51,05			47,90			51,30	68,29
RIO GRANDE DO SUL			1,11			3,87			0,65	2,12

Continua

T A B E L A 2.A. - 4

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL
POR GÊNERO DE INDÚSTRIA EM RELAÇÃO AO TOTAL DO GÊNERO
NO BRASIL NAS MACRORREGIÕES E ALGUMAS UNIDADES
DA FEDERAÇÃO NOS ANOS DE
1940, 1950, 1960 E 1970

Continuação

INDÚSTRIA	TÊXTIL												VESTUÁRIO CALÇADOS						PRODUTOS ALIMENTARES									
	1940			1950			1960			1970			1940		1950		1960		1970		1940		1950		1960		1970	
	UNIDADE DA FEDERAÇÃO	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	
B R A S I L	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	
NORTE	0,46	0,19	1,27	1,01	1,16	0,59	0,39	0,25	0,87	1,17	1,24	0,58	0,87	1,17	1,24	0,58	0,87	1,17	1,24	0,58	0,87	1,17	1,24	0,58	0,87	1,17	1,24	
NORDESTE	17,70	16,43	13,79	7,96	3,63	3,87	4,32	6,26	16,92	12,42	12,37	19,76	16,92	12,42	12,37	19,76	16,92	12,42	12,37	19,76	16,92	12,42	12,37	19,76	16,92	12,42	12,37	
SUDESTE	76,89	77,99	78,88	80,10	76,46	79,91	76,75	74,81	59,11	60,85	65,11	59,11	60,85	61,30	65,11	59,11	60,85	61,30	65,11	59,11	60,85	61,30	65,11	59,11	60,85	61,30	65,11	
SUL	4,95	5,36	6,02	10,52	18,21	15,27	17,81	18,31	19,74	23,03	18,38	18,31	19,74	23,03	18,38	18,31	19,74	23,03	18,38	18,31	19,74	23,03	18,38	18,31	19,74	23,03		
CENTRO-OESTE	-	0,02	0,41	0,36	0,54	0,36	0,72	0,37	0,81	2,07	2,90	0,37	0,81	2,07	2,90	0,37	0,81	2,07	2,90	0,37	0,81	2,07	2,90	0,37	0,81	2,07		
CEARÁ	1,12	0,93	1,67	1,61	0,36	0,50	0,53	1,18	0,22	0,61	1,61	0,53	1,18	0,22	0,61	0,53	1,18	0,22	0,61	0,53	1,18	0,22	0,61	0,53	1,18	0,22		
PERNAMBUCO	7,09	7,86	4,16	2,88	1,75	1,76	1,72	2,16	12,83	6,04	4,25	1,72	2,16	12,83	6,04	4,25	1,72	2,16	12,83	6,04	4,25	1,72	2,16	12,83	6,04	4,25		
BAHIA	1,17	1,08	1,19	0,70	0,83	0,82	0,75	0,61	2,15	1,80	2,26	0,75	0,61	2,15	1,80	2,26	0,75	0,61	2,15	1,80	2,26	0,75	0,61	2,15	1,80	2,26		
MINAS GERAIS	6,49	6,75	7,46	6,52	4,07	5,15	3,59	2,56	8,45	10,21	8,82	3,59	2,56	8,45	10,21	8,82	3,59	2,56	8,45	10,21	8,82	3,59	2,56	8,45	10,21	8,82		
RIO DE JANEIRO	19,12	15,77	13,98	11,69	28,35	26,46	18,33	15,34	24,88	13,98	11,34	18,33	15,34	24,88	13,98	11,34	18,33	15,34	24,88	13,98	11,34	18,33	15,34	24,88	13,98	11,34		
SÃO PAULO	51,28	55,29	57,22	61,66	43,98	48,16	54,65	56,65	25,10	35,30	43,96	54,65	56,65	25,10	35,30	43,96	54,65	56,65	25,10	35,30	43,96	54,65	56,65	25,10	35,30	43,96		
RIO GRANDE DO SUL	2,18	2,38	2,00	2,55	16,64	13,94	16,15	16,89	14,98	13,21	10,00	16,15	16,89	14,98	13,21	10,00	16,15	16,89	14,98	13,21	10,00	16,15	16,89	14,98	13,21	10,00		

Continua

T A B E L A 2.A.A. - 4

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL
 POR GÊNERO DE INDÚSTRIA EM RELAÇÃO AO TOTAL DO GÊNERO
 NO BRASIL NAS MACRORREGIÕES E ALGUMAS UNIDADES
 DA FEDERAÇÃO NOS ANOS DE
 1940, 1950, 1960 E 1970

Continuação

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	INDÚSTRIA			BEBIDAS			FUMO			EDITORIAL E GRÁFICA			
	1940	1950	1960	1940	1950	1960	1940	1950	1960	1940	1950	1960	1970
B R A S I L	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
NORTE	1,67	0,95	1,97	1,69	1,04	3,13	2,14	1,62	0,86	0,81	0,80	0,80	0,80
NORDESTE	8,05	0,60	7,22	11,54	14,62	16,51	14,00	5,87	4,90	4,34	3,75	3,75	3,75
SUDESTE	71,92	73,50	75,26	67,31	65,22	62,05	68,07	83,52	85,89	85,54	86,40	86,40	86,40
SUL	18,36	18,49	15,07	18,72	19,12	18,29	15,78	8,86	8,08	8,90	7,85	7,85	7,85
CENTRO-OESTE	0,01	0,46	0,48	0,74	-	0,01	0,01	0,13	0,25	0,41	1,20	1,20	1,20
CEARÁ	0,68	0,38	0,45	0,66	0,79	1,07	0,17	0,31	0,60	0,53	0,46	0,46	0,46
PERNAMBUCO	1,99	3,28	3,45	7,43	6,93	6,54	8,98	2,77	1,91	1,54	1,54	1,54	1,54
BAHIA	4,02	1,54	2,28	2,59	6,25	8,48	4,80	1,54	1,61	1,44	0,89	0,89	0,89
MINAS GERAIS	1,90	3,22	3,75	3,76	4,23	6,27	8,52	4,32	3,32	4,08	3,90	3,90	3,90
RIO DE JANEIRO	33,02	28,64	24,87	21,17	21,09	17,52	22,60	41,40	40,75	30,81	29,59	29,59	29,59
SÃO PAULO	36,91	41,20	46,44	41,70	39,90	38,26	36,54	37,54	41,60	50,38	52,51	52,51	52,51
RIO GRANDE DO SUL	14,75	12,70	10,58	13,44	18,70	17,17	13,13	6,79	5,66	6,24	4,64	4,64	4,64

T A B E L A 2.A. - 4

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL
 POR GÊNERO DE INDÚSTRIA EM RELAÇÃO AO TOTAL DO GÊNERO
 NO BRASIL, NAS MACRORREGIÕES E ALGUMAS UNIDADES
 DA FEDERAÇÃO NOS ANOS DE
 1940, 1950, 1960 E 1970

Continuação

INDÚSTRIA UNIDADE DA FEDERAÇÃO	QUÍMICA - FARMACÊUTICA			ÓLEO E GRAXAS VEGETAIS			DIVERSAS			
	1940	1950	1960	1940	1950	1960	1940	1950	1960	1970
B R A S I L	100,00	100,00	-	100,00	-	-	100,00	100,00	100,00	100,00
NORTE	1,04	1,06	-	8,66	-	-	0,27	0,89	0,12	1,09
NORDESTE	2,49	5,47	-	24,20	-	-	0,12	1,47	1,57	1,21
SUDESTE	85,92	86,47	-	58,87	-	-	87,04	87,02	87,08	88,89
SUL	10,08	6,50	-	8,27	-	-	12,57	10,61	11,11	8,65
CENTRO-OESTE	0,47	0,50	-	-	-	-	-	0,01	0,11	0,16
CEARÁ	*	1,26	-	4,95	-	-	0,10	0,38	0,39	0,18
PERNAMBUCO	1,62	1,70	-	6,57	-	-	*	0,47	0,58	0,51
BAHIA	0,22	0,53	-	3,04	-	-	0,12	0,17	0,44	0,33
MINAS GERAIS	1,90	1,30	-	2,01	-	-	2,00	1,45	1,99	3,73
RIO DE JANEIRO	40,47	27,46	-	-	-	-	34,20	23,87	14,19	14,46
SÃO PAULO	43,50	57,66	-	56,86	-	-	50,81	61,59	70,85	70,45
RIO GRANDE DO SUL	6,63	3,47	-	8,27	-	-	4,88	5,08	5,23	5,00

OBS.: Não foram incluídos os seguintes gêneros de indústria vegetal - Construção civil - Produção e distribuição de eletricidade, gas e frio, abastecimento de água e esgoto.

* Dado omitido - está incluído no total.

Fonte: Censo Industrial, vários anos.

CAPÍTULO 3

A EVOLUÇÃO DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

3.1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

Neste capítulo, far-se-á um breve relato da estratégia nacional de industrialização desde o plano de metas até o II PND. O objetivo é simplesmente o de descrever as diferentes concepções quanto ao papel da industrialização no processo de acumulação na sociedade brasileira, visto essencialmente sob a ótica dos planos governamentais. Procurar-se-á destacar as mudanças ocorridas plano a plano, sobretudo no que se refere ao papel a ser desempenhado pelos diversos setores da indústria de transformação no processo de crescimento industrial, em particular, e no contexto da modernização da economia como um todo, assim como as variações ocorridas no uso dos diversos instrumentos de política econômica que procuraram viabilizar as diferentes estratégias. As diretrizes referentes à dimensão espacial do desenvolvimento industrial serão explicitadas sempre que os planos governamentais fizerem referência ao tema.

Antes de 1950-52, a industrialização brasileira - naqueles anos - já com alto grau de concentração espacial no Sudeste e sobretudo em São Paulo - caracterizou-se por sua espontaneidade e não-intencionalidade. De fato, o crescimento industrial no país tinha ocorrido até então por força de circunstâncias naturais, onde se destaca a formação de um mercado interno para a indústria forjado a partir das relações sociais de produção herdadas da cultura do café, de eventos históricos que dificultaram as relações comerciais do país com o resto do mundo (I Guerra Mundial, Grande Depressão e II Guerra Mundial) e em consequência de efeitos indiretos, nem sempre favoráveis, da política econômica que centrava suas atenções na defesa dos interesses do café e no equilíbrio externo (balanço de pagamentos) e interno (estabilidade de preços).

Até os fins da II Guerra Mundial, a política econômica não objetivava precipuamente a industrialização, mas sobretudo a defesa dos interesses do café. Na defesa destes interesses utilizou-se com muita frequência a política cambial que, se em alguns momentos inibiu o desenvolvimento industrial ao deixar a taxa de câmbio sobrevalorizada, em outros, revelou-se importante instrumento de proteção à produção manufatureira doméstica na medida em que ocorreram elevadas desvalorizações cambiais, em função dos interesses dos cafeicultores, como aconteceu no final do século XIX, durante a I Guerra Mundial, em 1920/21 e em 1931.

A escassez de divisas resultou também em desvalorizações cambiais que tiveram efeitos protecionistas, embora seu objetivo fosse o equilíbrio do balanço de pagamentos. Os efeitos desfavoráveis ao aumento e diversificação da produção industrial, surgiram no bojo de políticas de estabilização (contenção monetária) e em decorrência da sobrevalorização da taxa de câmbio. Contudo, aliada aos demais fatores, a política econômica teve, sobretudo nos anos 30, efeitos propulsores sobre o desenvolvimento industrial do país, cabendo destacar, entretanto, que os instrumentos de política utilizados antes de antecipar-se à industrialização, na verdade se adaptaram ao surto de crescimento industrial que resultava das preocupações governamentais com o equilíbrio externo e com a defesa dos interesses do café. Desta forma, a proteção à indústria nascente surgia mais como efeito indireto já que os instrumentos de política utilizados se destinavam a outros objetivos.

A historiografia da industrialização brasileira é unânime em afirmar que o desenvolvimento industrial no Brasil só contou com o decisivo apoio governamental a partir do plano de metas (1956-61). Contudo, no segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954) e nos conturbados eventos políticos que se seguiram da morte de Vargas até a posse de Juscelino Kubitschek em janeiro de 1956, nota-se uma crescente preocupação governamental em fomentar a industrialização no país, embora os instrumentos de política econômica utilizados para tal carecessem de maior articulação para cumprir o objetivo, que de qualquer maneira não se revelava com muita ênfase nos pronunciamentos governamentais. Naquele período o governo centrava, sem muito sucesso, suas atenções no controle da inflação e tentava simultaneamente conduzir os debates e tomar as iniciativas dentro da ideologia do nacionalismo, sob o comando de Vargas. As medidas implementadas, sobretudo no período Vargas, dirigiram-se mais no sentido de aumentar os investimentos em infraestrutura e de elevar a participação governamental em atividades diretamente produtivas, do que em conceber de maneira articulada um conjunto de medidas de política econômica que se consubstanciasse em expressivo apoio ao processo de industrialização, tanto via proteção tarifária às indústrias nascentes quanto via estabelecimento de um sistema de incentivos e de crédito, este sobretudo a prazos longos, para a formação e crescimento de um complexo industrial no país. Com a finalidade de dar apoio creditício à infraestrutura e à indústria básica, foi criado em 1952 o BNDE que, no entanto, destinou quase que exclusivamente os seus recursos no período 1952-56 para financiar investimentos em infraestrutura. Após a morte de Vargas, o país dotou-se via Instrução 113 da SUMOC (janeiro de 1955) de um poderoso instrumento de fomento à industrialização na medida em que criaram-se as pré-condições para o investimento estrangeiro em larga escala. A Instrução 113 da SUMOC iria se constituir em medida de grande utilidade para o Plano de Metas.

Sabendo-se da não intencionalidade da política econômica com res-

peito à industrialização no período que antecede 1950-52; de alguns propósitos não articulados e esporádicos de caráter industrialista, no período que se estende de 1952 a 1955 e tomando-se como marco inicial relevante para as políticas intencionais de industrialização, o plano de metas, descreve-se a seguir a evolução das estratégias de industrialização nos planos governamentais ao longo do período 1956-74.¹

3.2. A INDUSTRIALIZAÇÃO NAS ESTRATÉGIAS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO

3.2.1. - Plano de Metas (1956-61)

O plano de metas associado ao governo Juscelino Kubitschek foi sem sombra de dúvida a primeira tentativa, aliás bem sucedida, para implantar um parque industrial diversificado na economia brasileira.² Além de se constituir em programa explicitamente voltado para o desenvolvimento industrial, embora não exclusivamente concebido para este fim, o plano de metas foi a primeira experiência brasileira de planejamento econômico propriamente dito.

Na época de sua concepção, o país vinha obtendo expressivo crescimento populacional acompanhado de rápida urbanização, surgindo em consequência, problemas de oferta de novos empregos no mercado de trabalho e de abastecimento alimentar nos grandes centros de consumo. Ademais, os pontos de estrangulamento na área de infraestrutura se apresentavam agudos, o nível de preços tendia a se elevar e a pressão sobre o balanço de pagamentos aumentava em função da demanda gerada pelo parque industrial já instalado via substituição de importações. O diagnóstico do governo apontava para uma "crise de crescimento" - que precisava ser superada. Com este objetivo amplo, elaborou-se o plano de metas que abrangeu sobretudo os setores de energia, transporte e indústrias básicas. Utilizando-se de conceitos, tais como, ponto de estrangulamento interno e externo, interdependência setorial e demanda derivada, o programa fixou os objetivos na sua maioria quantificados em 30 metas.

O plano atribuía à industrialização papel decisivo no crescimento econômico já que o consenso governamental era o de que o país não tinha necessariamente uma vocação agrícola. Esta conotação se constituiu na principal diferença do plano de metas para com as tentativas anteriores de intervenção governamental, que tinha em seu bojo uma visão "agrarista" da economia brasileira. É

¹ Além dos planos governamentais em análise, foram consultados amplamente os seguintes trabalhos: Carlos Lessa, "Quinze Anos de Política Econômica", Cadernos do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, nº 4, 1975, e Regis Bonelli e Ricardo Tolipan, "Política Industrial no Brasil: um resumo de duas décadas," Mimeó, sem data.

² Brasil. Presidência da República. Plano de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek. Rio, Serviço de Documentação, 1959.

portanto, a partir do plano de metas que a indústria teve a seu favor um apoio intencional do governo para o seu desenvolvimento, na medida em que se deu início no país à implantação das indústrias de base e foram dados os primeiros passos para fomentar a capitalização das indústrias, objetivo importante do plano.

Setorialmente, o plano de metas deu ênfase à energia e transportes, insumos básicos (siderurgia, cimento, metais não ferrosos, álcalis, celulose e papel de imprensa, borracha e fertilizantes), bens de capital (construção naval, mecânica e material elétrico pesado) e à indústria automobilística. Quanto aos dois primeiros (energia e transportes), o plano estava consciente dos pontos de estrangulamento internos ao processo de acumulação de capital onde se destacava a necessidade de se manter o ritmo de investimento nestes setores já iniciado por Vargas. Quanto aos insumos básicos, atenção especial foi dada à siderurgia e à química (combustíveis), na medida em que aliviaria a pressão sobre o balanço de pagamentos. As metas referentes ao setor de bens de capital visavam expandir a produção doméstica com propósitos também substitutivos.

O BNDE foi um instrumento básico para a execução do plano, na medida em que propiciou o apoio creditício indispensável para a consecução das metas programadas, através da mobilização dos recursos advindos do Fundo de Reparelhamento Econômico. Outro instrumento relevante, foi a Lei de Tarifas de Alfândega (Lei 3.244 de agosto, 1957) que propiciou ao parque industrial já instalado e às novas unidades industriais substitutivas de importações, a necessária proteção contra a competição externa. A Instrução 113 da SUMOC, gerou condições altamente favoráveis para o investimento estrangeiro em larga escala e se constituiu juntamente com o BNDE e a Lei de Tarifas de Alfândega, no terceiro elemento do tripé de instrumentos de política que viabilizaram a execução do plano. Instrumento administrativo importante na implementação do plano, foi a criação dos órgãos de execução setorial, os chamados grupos executivos que reuniam os agentes, tanto públicos quanto privados em cada setor de atuação e que permitiam maior articulação entre as diversas metas programadas, assim como, o acompanhamento e controle da execução do plano em suas diversas áreas de atuação.

Em consequência da dinâmica de acumulação que o plano de metas gerou sobre o complexo econômico, herdado da economia primário-exportadora do café e sob a qual já tinha se desenvolvido uma industrialização substitutiva de importações, tendeu a concentrar-se ainda mais em termos espaciais, a atividade industrial do país, consolidando-se desta forma, no Centro-Sul, o núcleo dinâmico da economia brasileira. O plano de metas, dá início por assim dizer, a um novo conjunto de políticas que substitui a defesa dos interesses do café pela defesa dos interesses da indústria. Ambas ocorreram no Sudeste, vez que esta, foi a única macrorregião capaz de gerar um processo de industrialização

substitutivo de importações a partir de uma economia primário-exportadora.

3.2.2. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)

A economia do país vinha de uma fase de euforia, do período 1957 - 1961 em que a intensificação do processo de substituição de importações, propiciou um crescimento do PIB à taxa de 7% ao ano. Em 1962, entretanto, o crescimento do PIB reduziu-se a apenas 5%, a taxa de inflação elevou-se a 51% e o de equilíbrio externo acentuou-se face aos sucessivos deficits no balanço de pagamentos. Simultaneamente, problemas políticos assolaram a nação. Este conjunto de eventos indicava o início da recessão econômica que iria se prolongar até o fim de 1967. Neste contexto, surgiu o plano trienal (1963-65) que procuraria controlar o processo inflacionário e lidar de forma sistemática com os principais desajustes de natureza estrutural com que se defrontava a economia.¹ - Mais especificamente os objetivos principais do plano eram: recuperação do ritmo de desenvolvimento alicerçado no período 1957-61, em torno de 7% ao ano; a contenção progressiva do processo inflacionário; redução das distorções ocorridas na distribuição tanto pessoal, quanto espacial da renda; a realização de reformas de base (administrativa, bancária, fiscal e agrária) e o reescalamento da dívida externa.

Apesar do plano ter surgido no bojo de uma crise generalizada e - se propor a restabelecer o equilíbrio interno e externo da economia, que eram propósitos prioritários do governo, também se deu ênfase à continuação dos esforços visando a expansão e consolidação da industrialização substitutiva de importações. Contudo, mesmo com este objetivo, as autoridades governamentais não deixavam de revelar sérias preocupações com a necessidade de controlar o processo inflacionário, como fica claro a partir da seguinte afirmação contida no plano.²

"O processo de substituição de importações, inseparável do desenvolvimento atual da economia brasileira, não se pode realizar sem pressão inflacionária a menos que a economia seja submetida a um planejamento capaz de antecipar modificações estruturais".

Mais adiante, o plano reforça a necessidade dos investimentos serem planejados em função da substituição de importações.³

¹ Brasil. Presidência da República. *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, 1963-65 (Síntese)*. Imprensa Oficial, dezembro de 1962.

² *Idem*, pág. 32

³ *Idem*, pág. 33

A estratégia industrial do plano tinha como objetivo, o crescimento do produto setorial em torno de 37% no triênio 1963-65. Na implementação da estratégia, as políticas deveriam objetivar em primeiro lugar, o aumento da participação doméstica na produção de bens de capital e de bens intermediários, na tentativa de reduzir a dependência externa do país desses produtos indispensáveis ao processo de industrialização. Esperava-se que ao final do triênio, 70 % dos bens de capital necessários seriam produzidos internamente.

De forma semelhante ao plano de metas, o plano trienal objetivou estimular o setor privado da economia a realizar investimentos em setores básicos, ao mesmo tempo em que incentivava as indústrias já instaladas a elevar ao máximo, o nível de utilização da sua capacidade instalada. O plano previa também a ação direta do Governo em atividades diretamente produtivas sempre que os empreendimentos estivessem fora do alcance da iniciativa privada.

O financiamento que viabilizaria a execução do plano assentou-se em três fontes: capital privado, recursos públicos e capital externo. O capital privado nacional teria uma participação apreciável nos investimentos programados. A parte desses investimentos representado por equipamentos sem similar nacional seria importado e financiado por recursos externos. O governo daria cobertura ao restante, seja sob a forma de financiamento direto, seja sob a forma de participação no capital das empresas.

Como outras medidas para desenvolver o setor industrial, o plano objetivou o fomento à exportação de manufaturados, em razão dos projetos industriais trazerem capacidade de produção em excesso do que poderia ser absorvida pelo mercado interno. A política de comércio exterior e, em particular, a política cambial, deveriam gerar um sistema de concessões especiais para promover a exportação de produtos manufaturados e semi-manufaturados. Foi concebido o sistema "draw-back" que incentiva a exportação de produtos brasileiros que utilizam insumos importados. Neste sistema foi permitida a remissão, total ou parcial, do imposto de importação incidente sobre bens utilizados na produção de mercadorias a serem exportadas.

Os setores da indústria que mereceram maior atenção no plano foram: siderurgia, metalúrgica dos não ferrosos (alumínio, cobre, chumbo, zinco e estanho), química (petroquímicos, álcalis, fertilizantes e celulose e papel) e bens de capital. Nota-se por conseguinte, que os setores, objeto de ênfase no plano de metas, permaneciam centro de atenções no plano trienal, o que revela sobretudo a invariância dos diferentes governos quanto ao objetivo de consolidar e expandir a industrialização substitutiva de importações. De maneira semelhante, nota-se a preocupação em dar continuidade aos investimentos em infraestrutura, sobretudo em energia e transportes, revelando-se dessa forma, também uma notável invariabilidade dos programas de infraestrutura às mudanças no cenário político.

O BNDE e a Lei de Tarifas de Alfândega ainda permaneceram como os principais instrumentos de promoção da industrialização. Contudo, duas modificações importantes, e que antecederam ao plano trienal, devem ser destacadas - na medida em que as intenções governamentais para o triênio 1963-65 incorporaram tacitamente estas mudanças.

A primeira mudança de relevo diz respeito à Instrução 204 da SUMOC datada de março de 1961. Esta Instrução liberou o mercado cambial para as mercadorias da categoria geral, extinguindo-se conseqüentemente o sistema criado com a Instrução 113. De maneira mais ampla a Instrução 204 deu início a uma série de medidas que modificou radicalmente a política cambial do país. A reforma realizada em 1961 eliminou a concessão de subsídios, unificou os tipos de câmbio e permitiu que mecanismos mais automáticos determinassem o preço da moeda estrangeira, tirando por conseguinte a natureza diferenciadora com que o sistema cambial até então operava. A política cambial perdeu em conseqüência seu poder como instrumento de promoção do desenvolvimento industrial e de seleção de investimentos. As razões que determinaram a perda de importância da política cambial como instrumento eficaz no fomento à industrialização, repousaram no agravamento do desequilíbrio externo e na necessidade de reforçar financeiramente a caixa do Tesouro. Quanto ao desequilíbrio externo cabe destacar que em 1960 a pressão sobre o balanço de pagamentos era substancial na medida em que 90% da pauta de importações estava comprometida com combustíveis, lubrificantes, insumos e bens de capital. Ademais as remessas de lucros drenavam substanciais divisas da economia

Este último fato levou à segunda modificação de relevo na medida em que o Congresso, preocupado com a remessa de divisas para o exterior sob a forma de lucros, dividendos e royalties, aprovou no final de 1962 uma lei de Remessa de Lucros que disciplinou as operações de remessas para o exterior das empresas multinacionais instaladas no país e regulamentou a entrada de recursos externos. Estas mudanças afetaram as perspectivas do setor já bastante internacionalizado, e desestimularam a entrada de investimentos de risco no país nos anos seguintes.

O Plano Trienal praticamente não foi executado. Sua implementação restringiu-se ao primeiro semestre de 1963 e o que dele restou foi apenas uma brusca tentativa de estabilização, cuja intensidade inicial foi além dos limites previstos.¹ O plano parece ter sido concebido mais para dar uma resposta às fortes pressões dos grupos político-sociais conflitantes e atender, por conseguinte, a objetivos políticos do que para constituir-se em instrumento -

1 Bonelli e Tolipan, op. cit., pag. 36.

efetivo da ação governamental na economia. Para atender às pressões da época, o plano deu ênfase às chamadas reformas de base e aos setores sociais. Referenciou-se também ao problema regional, mas quase todos os seus objetivos ficaram - mais no plano das intenções..

3.2.3. Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG (1964-1966)

A partir de 1962, a economia brasileira passou a experimentar um período de estagnação e de desajustes estruturais que se caracterizaram sobretudo pela desaceleração do crescimento industrial, altas taxas inflacionárias e estrangulamentos externos. O período 1957-61, tinha apresentado uma taxa de crescimento média do produto da indústria de transformação da ordem de 13% ao ano. Entre 1961 e 1962, o crescimento situou-se em torno dos 8%, para finalmente alcançar taxas negativas em 1963 e 1965, com uma pequena variação positiva em 1964. No que toca à inflação, as taxas se aceleraram com rapidez a partir - de 1960 com índices de 37% em 1961, 51% em 1962, 73% em 1963 e 84% em 1964. A desaceleração do crescimento industrial estava correlacionada à superação de uma fase do processo de industrialização via substituição de importações que, no entanto, não ocorreu independentemente das demais crises econômicas e políticas que tinham assolado a nação durante o período. O fato é que a economia perdeu sua fonte de dinamismo e mergulhou em profunda recessão, demonstrando não ter conseguido criar, ainda as condições necessárias para um processo auto-sustentado do desenvolvimento econômico, apesar dos esforços dos governos anteriores neste sentido.

Além do processo inflacionário crescente que acompanhou todo o esforço de industrialização, e da natureza desta, que se fez mediante técnicas intensivas em capital, com baixo índice de absorção de mão-de-obra, apontava-se ainda como elemento que tinha contribuído para levar a economia à estagnação, o relativo atraso do setor agrícola, sobretudo, do ponto de vista da produtividade.

É no contexto desse quadro global de economia estagnada, agravado pelo estado de crise política, quase permanente, que viveu o país a partir de 1961 e que culminou com a mudança do regime em 1964, que deve ser inserido o PAEG.¹ O programa procurou interpretar o processo recente do desenvolvimento brasileiro e a partir dele, formular políticas capazes de eliminar os pontos de estrangulamento que bloqueavam o crescimento da economia. Os objetivos mais amplos do plano foram:

1 *Brasil. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Programa de Ação Econômica do Governo, 1964-1966 (Síntese). Documento EPEA Nº 1, no* vembro de 1964.

- a) acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do país;
- b) debelar o processo inflacionário;
- c) atenuar os desníveis regionais e setoriais de crescimento;
- d) expandir a oferta de empregos; e
- e) corrigir o desequilíbrio externo.

Convém ressaltar, que o principal foco de atenções do PAEG, residia no controle do processo inflacionário que, segundo o diagnóstico do plano, fôra o principal fator responsável pela fase de estagnação da economia. Por outro lado, o PAEG identificava a inflação, como sendo de demanda e para tal, mobilizou instrumentos de estabilização bastante ortodoxos.

Havia no PAEG a suposição de que, uma vez contido o processo inflacionário, o crescimento econômico decorreria quase que de forma automática, via formação de expectativas favoráveis que repercutiriam sobre a geração de poupanças. Esta postura se refletiu inevitavelmente na pouca ênfase dada à industrialização, já que se admitia implicitamente, que o ritmo de desenvolvimento industrial prosseguiria tão logo fosse erradicado o processo inflacionário.

De qualquer modo, o PAEG destacou para orientação no setor industrial os seguintes ramos: siderurgia, mecânica (automobilística, tratores, máquinas, ferramentas e equipamento pesado), construção naval, metalúrgica dos não ferrosos (cobre, zinco, estanho, alumínio e chumbo), química, fertilizantes, cimento, papel e celulose, têxtil e extração de minerais. Note-se que com exceção dos dois últimos, todos os ramos contemplados constavam do plano de metas e do plano trienal.

Quanto aos instrumentos de política, cabe destacar a criação do FINAME (Fundo de Financiamento para a Aquisição de Máquinas e Equipamentos) vinculado ao BNDE e destinado a financiar as operações de compra e venda de máquinas e equipamentos de origem nacional e do FUNDECE (Fundo de Democratização do Capital das Empresas), destinado a financiar capital de giro a empresas que produzissem manufaturados exportáveis e às que abrissem seu capital social. O FINAME se constituiu no principal instrumento de apoio ao desenvolvimento da indústria de bens de capital doméstica. Em abril de 1964, surge também a Comissão de Desenvolvimento Industrial que posteriormente iria se converter no Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), órgão que passou a ser o principal responsável pela execução da política de desenvolvimento industrial. A Comissão de Desenvolvimento Industrial, resultou de uma agregação dos antigos grupos executivos que foram formados na época do plano de metas. Inicialmente, sua atribuição foi restrita à formulação e aplicação de incentivos à formação de capital na indústria, -

ou seja, no barateamento do custo do capital para o empresário. Como se verá - adiante, as atribuições da Comissão, foram bastante ampliadas nos anos seguintes. O BNDE e a Lei de Tarifas de Alfândega continuaram como instrumentos relevantes do crescimento industrial do país. Finalmente, cabe mencionar a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), na medida em que desempenhou importante papel na reativação da economia nos períodos seguintes, ao estimular o crescimento da indústria de construção civil.

De maneira sumária pode-se afirmar, contudo, que o PAEG foi mais propriamente um programa de estabilização monetária do que um programa de desenvolvimento econômico.

3.2.4. - PLANO DECENAL

O Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, teve pouca importância prática, vez que não foi implementado.¹ Contudo, merece ser destacado, na medida em que foi concebido com muito detalhe e contém elementos das estratégias que iriam ser desenvolvidas nos planos seguintes.

As orientações constantes do plano decenal conformam um conjunto de prioridades abrangendo as seguintes áreas:

a) Setores econômicos: consolidação das indústrias básicas e da infraestrutura, revolução tecnológica na agricultura e melhoria do sistema de abastecimento.

b) Setores sociais: intensificação da atuação governamental sobre a educação e consolidação da política habitacional.

Segundo o plano, estas linhas de ação estão relacionadas direta - ou indiretamente ao desenvolvimento industrial na medida em que:

1 - A consolidação das indústrias básicas permitiria dar continuidade ao processo de substituição de importações e gerar um maior equilíbrio setorial.

2 - O aumento da eficiência industrial se constitui em pré-requisito importante para a transformação tecnológica da agricultura.

3 - A remoção dos estrangulamentos em infraestrutura (energia, transportes, comunicações), deverá gerar as economias externas indispensáveis à indústria.

4 - A intensificação do programa habitacional, estimularia os ramos a eles vinculados.

5 - Maior educação formal e informal, contribuiria para "a consolidação da indústria em bases mais racionais"²

¹ Brasil. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (Tomo V, Vol. 1) Março de 1967.

² *idem*, pág. 14

O Plano Decenal destaca que, se os instrumentos de política forem bem sucedidos na implantação dos programas relacionados com as orientações especificadas acima, a indústria deveria se expandir à taxas entre 7,5 e 8,0% , um pouco acima da taxa de 6%, estimada para a economia como um todo.

O conteúdo programático do plano, contempla a política de desenvolvimento industrial sob dois aspectos. O primeiro, diz respeito ao crescimento dos diversos segmentos da indústria de transformação, o que deverá moldar a estrutura industrial futura. O segundo, relaciona-se com os instrumentos de política que deveriam viabilizar os resultados pretendidos. Quanto ao primeiro aspecto, objetiva-se um crescimento dos setores mais dinâmicos da indústria a taxas superiores ao do produto industrial como um todo (bens de capital 10%, de consumo durável 8% e bens intermediários 9,5%). Quanto ao segundo, o plano afirma que as perspectivas de crescimento citadas acima, serão viabilizadas mediante a utilização dos seguintes instrumentos de política: política creditícia, tributária, salarial e de comércio exterior.

Em termos de operacionalidade, o plano possibilita alguma flexibilidade para que, face aos problemas de conjuntura, possam ser armadas as correções e ajustamentos que se façam necessários. Contudo, a flexibilidade concebida não deve comprometer a estratégia básica de desenvolvimento industrial que deve ser:

- a) compatível com a estratégia global de desenvolvimento; e
- b) capaz de prover um maior dinamismo ao crescimento industrial e, através deste, à economia como um todo.

Na seção referente às "Perspectivas de Desenvolvimento Industrial," são esboçadas as principais orientações da estratégia para o setor e que se consubstanciam, segundo o plano, na substituição de importações, na promoção de exportações e na expansão do mercado interno. Quanto ao primeiro, o plano reconhece que a substituição de importações não poderia assumir o mesmo papel dinâmico que desempenhou na década de 50, embora visualize que o mesmo processo poderia se dar em alguns ramos, tais como química, siderurgia e bens de capital, com certa intensidade. No tocante a promoção de exportações, o plano considera as perspectivas não muito otimistas em função da natureza competitiva dos mercados externos para produtos manufaturados. O plano salienta a falta de tradição do país na exportação de manufaturas e sugere maiores estudos sobre o tema, apesar dos progressos já realizados, mas que se restringem à racionalização do aparato institucional que apóia a atividade exportadora e a introdução de alguns benefícios fiscais, cujas origens remontam a 1957, mas que só começaram a ser implementados a partir de 1964. Com relação ao mercado interno, o Plano explicita que as oportunidades de investimento dependerão de mecanismos e programas que se referem a toda a economia e que têm impacto sobre o crescimento da renda per capita. Ademais, os investimentos voltados para o mercado interno;

deveriam gerar maior interdependência setorial consistindo no seguinte:

a) Manutenção dos investimentos governamentais em energia, transportes e comunicações, que além de ampliar a infra-estrutura econômica básica, com a conseqüente geração de economias externas, criaria substancial demanda por bens de capital e intermediários.

b) Dinamização do setor agrícola, o que levaria a utilização difundida de insumos de origem industrial e máquinas e implementos agrícolas essenciais para a absorção de progressivos padrões tecnológicos;

c) Desenvolvimento regional, permitindo aproveitar oportunidades de investimentos de grande potencialidade nas regiões periféricas e os efeitos germinativos derivados destes investimentos;

d) Consolidação do programa habitacional, que geraria demanda derivada pelos produtos da indústria de construção (minerais não metálicos, siderurgia, madeira, etc.);

e) Aumento da produtividade global da indústria.

Observa-se muito claramente a partir destas linhas de ação, que o objetivo do plano decenal é ampliar o mercado interno para a indústria, na medida em que os demais setores econômicos são visualizados como mercados importantes para manufaturados.

Com relação ao uso dos instrumentos, o plano mostra-se inseguro e impreciso, vez que, não procura detalhá-los, mas apenas realizar uma aproximação que atenda dois pontos básicos, quais sejam: o estabelecimento do referencial a partir do qual se definiria, a nível operacional, o uso dos diferentes instrumentos, e a garantia de que existe uma articulação lógica ("organicidade", na linguagem do plano) entre as distintas políticas postas a serviço da estratégia de desenvolvimento industrial concebida. A partir destes princípios, os diversos instrumentos de política foram classificados em dois grupos: políticas de promoção industrial e políticas de racionalização de estruturas e aumento de produtividade.

No primeiro grupo, incluem-se a política salarial, a de suprimento de "inputs" (energia e transportes), a de comércio exterior e a de financiamento industrial. A política salarial é contemplada na medida em que tem implicações importantes sobre o nível de emprego e a seleção de tecnologias. No que diz respeito à política de suprimento de "inputs", o plano destaca que os serviços de energia e transportes, utilizados pela indústria, merecem tratamento especial e concen-

tra sua atenção nas tarifas cobradas por estes serviços e seu impacto sobre os custos de produção industriais. A política de comércio exterior teria importante papel a cumprir, vez que, dela depende sobretudo o sucesso das exportações de manufaturados e da substituição de importações de alguns produtos. Ademais, o plano defende a redução de tarifas e de outras restrições a importações com o objetivo de induzir no parque industrial, padrões mais competitivos. Com relação ao financiamento industrial, o plano destaca que além de recursos para capital de giro, é essencial que se criem mecanismos de crédito a prazos longos (8 a 10 anos) para apoiar investimentos em capital fixo, sobretudo nos ramos produtores de bens de capital, condição importante para que se alcance índices tecnológicos mais elevados.

No grupo de políticas destinadas à racionalização de estruturas e melhoria de produtividade, as intenções governamentais revelam-se vagas na medida em que não itemiza as políticas e refere-se ao grupo anterior, como tendo também importância para alcançar estes objetivos. Há referências à necessidade de se corrigir a distribuição regional dos investimentos industriais e a estrutura de tamanhos. Nas palavras do plano, "o mecanismo se daria, basicamente, a partir das alterações de estrutura-descentralização de atividades - o que levaria à reforma tributária, notadamente do ICM. Com isto a indústria se beneficiaria do trabalho a maiores escalas e controle gerencial centralizado, com as alterações na distribuição espacial e na estrutura de tamanhos".¹ Ademais, afirma-se que os setores que oferecessem maior resistência à racionalização de estruturas, por problemas conjunturais ou estruturais, deveriam ser orientados pela ação do futuro Centro de Produtividade.

3.2.5. Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-70)

Importantes modificações na política econômica ocorreram durante o ano de 1967. Estas mudanças assim como as alterações na estrutura institucional do aparelho de Estado, devem ser colocadas antes de se iniciar a descrição dos objetivos e instrumentos de política industrial contidos no PED.² Um antecedente imediato quanto a situação da economia brasileira também deve ser explicada. O PAEG foi sobretudo um programa de estabilização. O resultado imediato das políticas de contenção do processo inflacionário foi uma recessão econômica em 1966, que marcou um retrocesso com relação a 1965, ano eleitoral que testemunhou uma leve liberalização das medidas de combate à inflação.

Quando o PED foi concebido, importantes reformas já tinham sido implementadas. Destacam-se as mudanças ocorridas nos sistemas tributário e mone-

1 Brasil. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (Tomo V, vol. 1), março de 1967, pág. 32.

2 Brasil. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Programa Estratégico de Desenvolvimento, 1968-1970. Janeiro de 1969.

tário-financeiro e na estrutura administrativa do país. Com relação ao sistema financeiro, as modificações visaram ao seu desenvolvimento e a sua adequação, a necessidade de se gerar um maior volume de poupanças internas. Foram criados - também mecanismos que objetivaram assegurar crédito a longo prazo via geração' de novos fundos, sobretudo a cargo do BNDE.

Em março de 1967, ocorreu uma importante mudança na política de comércio exterior. Esta, foi uma redução geral no nível das tarifas, o que re-
presentou uma diminuição da proteção efetiva à indústria doméstica. A mudança' objetivou tornar a indústria brasileira mais eficiente face à crescente competi-
ção externa. Logo após, foi introduzido o sistema de mini-desvalorizações cam-
biais, assim como o conjunto de incentivos à exportação de manufaturados.

O PED, elaborado no governo Costa e Silva, cobriu o período 1968-
-1970. Este subperíodo coincide exatamente com a primeira fase da expansão -
econômica dos anos 1968-74. Nesta primeira fase, o crescimento industrial res-
pondeu sobretudo a estímulos de política que procuraram incentivar o aumento -
da demanda por produtos manufaturados - especialmente bens de consumo duráveis -
- aproveitando o excesso de capacidade instalada herdada do período anterior -
de industrialização. Neste fomento à procura de bens manufaturados, a política
de crédito ao consumidor desempenhou papel relevante.

Com este plano, passa-se gradativamente de uma preocupação centra-
da na contenção do processo inflacionário para uma política de crescimento in-
dustrial. Esta mudança de ênfase do PED com relação ao PAEG, estava alicerçada
no diagnóstico da economia que apontava como principal determinante da reces-/
são econômica do período 1964-1966, a política de combate à inflação adotada pe-
lo PAEG. A estratégia adotada pelo PED, sem descuidar contudo do controle do
processo inflacionário, pretendia não só acelerar a expansão econômica, mas -
também assegurar à economia mecanismos endógenos que permitissem um desenvolvi-
mento auto-sustentado. Coerentemente com estas diretrizes, o plano preconizou'
o desenvolvimento simultâneo e harmonioso da agricultura, da indústria, dos se-
tores de infra-estrutura econômica (energia, transportes e comunicações) e so-
cial (educação, habitação, saúde e saneamento), com o objetivo de diversifi-/
car as fontes de dinamismo da economia brasileira, elevar o nível de emprego'
e promover a expansão do mercado interno.

Tendo em vista que a queda na taxa de crescimento do produto glo-
bal nos anos que antecederam ao PED, foi atribuída à perda de dinamismo do se-
tor secundário, o PED procurou revitalizá-lo de modo a reconduzir a economia a
uma fase de acentuada expansão como tinha ocorrido no período 1957-61. Entretan-
to, tinha-se em mente que a industrialização anterior se deu em desequilíbrio'
com o resto da economia, com fraca absorção de mão-de-obra e com desníveis de'
produtividade que poderiam perturbar estruturalmente as possibilidades de cres-
cimento nos anos seguintes. Os desníveis tinham ocorrido não só setorialmente;

isto é, entre os diversos setores da indústria de transformação, mas também entre as diversas macrorregiões.

O PED objetivou um crescimento do produto industrial em torno de 7 a 8% ao ano durante o período 1968-72. Para viabilizar tal meta, o PED considerou essencial o seguinte:

- a) expandir o mercado interno;
- b) dar continuidade a substituição de importações e
- c) promover as exportações de manufaturados.

Ademais, o plano contemplava aumentar o poder de competição da indústria nacional aproximando o nível de produtividade dos seus principais setores dos padrões internacionais. Com este objetivo é que foram reduzidas o nível das tarifas em março de 1967. Contudo, em agosto de 1968 estas foram novamente elevadas em função de pressões sobre o balanço de pagamentos. Com o objetivo de corrigir os desníveis regionais e setoriais, o plano pretendia no primeiro caso, criar e/ou consolidar alguns polos regionais, que permitiriam incorporar principalmente o Nordeste ao esforço de desenvolvimento industrial do país, e no segundo caso, modernizar e reorganizar os setores tradicionais da indústria, intensificando-lhes o ritmo de crescimento. De maneira semelhante aos planos anteriores, o PED dispunha-se a promover a rápida expansão dos setores de bens de capital e intermediários. Com relação aos primeiros, a meta de crescimento foi da ordem de 10% ao ano e os seguintes mecanismos foram devisados:

- a) ampliação do volume de financiamento para a compra e venda de bens de capital fabricados no país através do FINAME;
- b) criação de mecanismos de crédito para financiamento de capital de giro;
- c) programar as compras governamentais de bens de capital e regularizar os pagamentos;
- d) estabelecer critérios para a obtenção de financiamento externo com a finalidade de evitar sua utilização excessiva.

No tocante à expansão da indústria de bens intermediários, além do crédito para capital de giro e para financiamento de investimento a prazos mais longos, as seguintes medidas foram preconizadas:

- a) execução do programa de expansão do parque siderúrgico;
- b) atribuir ao CDI competência para gerar incentivos a implantação de novas unidades industriais de modo a permitir maior racionalidade ao processo de substituição de importações no setor, assim como acelerar a execução dos pro-

jetos já aprovados;

c) manter adequados níveis de proteção tarifárias às indústrias siderúrgica e química.

Entre os instrumentos de política que passam a ser utilizados com mais intensidade durante este período, destaca-se o CDI que já tinha sido redinamizado em 1966 com a instituição do sistema de isenções dos impostos de importação e de consumo. Em 1969 o CDI passa por mudanças substanciais que ampliam a sua capacidade de executar a política industrial, inclusive com competência para "adotar providências no sentido da compatibilização dos planos regionais de desenvolvimento industrial com o programa nacional, objetivando o máximo rendimento econômico das unidades produtivas".¹ Entretanto, uma crítica importante à política do CDI - e que resultaria em importantes mudanças na política industrial dos anos seguintes - foi a de que o sistema de incentivos discriminava contra a indústria de bens de capital doméstica na medida em que apenas para a importação de bens de capital é que se concediam incentivos. De fato, este setor situou-se entre aqueles que apresentaram menor taxa de crescimento e investimento até 1969-1970.

Na política de financiamento industrial foram introduzidas modificações que não só reforçaram o crédito a médio prazo para capital de giro - em função da reforma do sistema financeiro - como também ampliaram-se os empréstimos a longo prazo para investimentos fixos através da criação de fundos de financiamento industrial no âmbito dos intermediários financeiros públicos (BNDE e Banco do Brasil), e Banco Central.

Outro instrumento relevante de fomento ao crescimento industrial refere-se ao sistema de incentivos à exportação de manufaturados. No período anterior de industrialização, tanto a política cambial quanto a tarifária tinham discriminado contra as exportações na medida em que a taxa de câmbio sobrevalorizada e a incidência generalizada de tarifas sobre insumos desestimulavam a atividade exportadora. Entre 1964 e 1967, algumas medidas de estímulo à exportação de bens manufaturados tinham sido implementadas tais como o regime "draw-back" e isenções de IPI e imposto de renda. A partir de 1967, o sistema foi consideravelmente ampliado com a criação no Banco Central de uma linha especial de crédito e com a instituição da isenção do ICM para produtos manufaturados exportados. Contudo, a peça fundamental do sistema de incentivos repousou na adoção da taxa de câmbio flexível que garantiria aos exportadores a manutenção de suas receitas em termos reais contra a elevação dos preços internos. Por outro lado, órgãos como a CACEX propiciaram assistência financeira às exportações. Foram criados também o Conselho Nacional de Comércio Exterior (CONCEX) e estabelecido

1 Bonelli e Tolipan, *op. cit.*, pág. 41

o Fundo de Financiamento a Exportações (FINEX) que fornecia recursos ao Banco do Brasil para serem utilizados pela CACEX no financiamento à atividade exportadora.

3.2.6. - Metas e Bases para a Ação do Governo (1970-1973)

De maneira sumária o plano centrou suas atenções na manutenção e possível aceleração da taxa de crescimento do produto global - que tinha se expandido de 8,4% em 1968 e de 9% em 1969 - como também na redução da taxa de inflação que em 1969 tinha se situado em torno de 20%.¹ Este plano se estabelecia sobre uma realidade bem distinta daquela que antecedeu ao PED, na medida em que a economia já se encontrava desde 1968 em expansão acelerada e a inflação já não mais se constituía em problema crítico, para o país. Ademais, o plano - anunciava um objetivo síntese - que era o de colocar o Brasil na categoria de nação desenvolvida até o final do século - e um conjunto de objetivos básicos entre os quais se destacavam:

- a) crescimento do PIB de modo a alcançar no final do período a taxa de 10% ao ano (produto industrial em torno de 11%);
- b) expandir a oferta de emprego de modo a que alcançasse em 1973 a taxa de crescimento de 3,3%;
- c) equilibrar o balanço de pagamentos;
- d) corrigir gradualmente os desequilíbrios regionais e setoriais;
- e) reduzir ainda mais a taxa de inflação.

Estes objetivos permitiriam, se alcançados, incrementar o processo de desenvolvimento, garantir-lhe auto-sustentação e preservar o seu sentido de integração. Aliás o conceito de integração permeia o plano na medida em que as estratégias contemplam um crescimento mais integrado entre setores, a integração social e a integração nacional através da expansão da fronteira econômica. Este conceito também está presente na constatação, ao nível do plano, que o desenvolvimento só poderá se tornar mais integrado na medida em que se tornar menos dependente de um só setor - o industrial - e de um único elemento dinâmico - o processo de substituição de importações.

A estratégia para o setor industrial repousou no seguinte conjunto articulado de metas e objetivos:

- a) impulsionar a indústria para um crescimento de 9 a 11% no período;
- b) diversificar as fontes de dinamismo industrial;
- c) promover, de forma seletiva, o ingresso do parque industrial -

¹ Brasil. Presidência da República. Metas e Bases para a Ação do Governo. Dezembro de 1971.

brasileiro na fronteira do desenvolvimento tecnológico;

d) fortalecimento da indústria nacional, e em particular, das indústrias tradicionais; e

e) aumentar o poder de competição da indústria nacional tanto interna quanto externamente.

O plano destacou os setores siderúrgico, metalúrgico, químico, mecânico, metais não ferrosos, elétrico e de cimento que desde o plano de metas vinham sendo objeto de atenção especial por parte dos decisores de política econômica. No setor siderúrgico, o objetivo foi fundamentalmente a expansão da capacidade produtiva de 35% em 1973 e de 152% em 1976, relativo a 1969. Na indústria química nota-se uma intenção de promover alguma descentralização em favor do Nordeste na medida em que o plano contemplava a criação de uma unidade de fertilizantes nesta região, a modernização da indústria de álcalis com o aproveitamento das jazidas de sal-gema nordestinas e a criação de um polo petroquímico na Bahia. Para a indústria mecânica, elétrica e eletrônica, a meta foi a de aumentar a produção do setor de 40% entre 1969 e 1973. As indústrias tradicionais por sua vez deveriam se expandir em torno de 6 a 7% ao ano, de modo a acompanhar de perto a expansão do PIB.

Quanto a modificações nos instrumentos de política industrial que vinham sendo utilizados, cabe destacar as mudanças ocorridas ao nível do CDI e o fortalecimento da política de promoção de exportações de manufaturados.

Em fins de 1970 ocorreu uma importante modificação da política industrial e no seu mecanismo de execução, o que levou o CDI a ampliar o seu alcance como órgão responsável pela condução da política industrial. A legislação de fins de 1970 permite a isenção do IPI para a importação de bens de capital e o gozo cumulativo de todos os incentivos por parte dos projetos industriais aprovados pelo CDI. Contudo, a mais importante mudança de ênfase na política industrial, refere-se à eliminação do desestímulo à produção doméstica de bens de capital na medida em que ao comprador de máquinas e equipamentos nacionais consentiu-se o crédito de IPI, assim como a depreciação acelerada destes bens para fins de imposto de renda. Ademais, uma maior disponibilidade de crédito por parte do FINAME permitiu maior estímulo à produção interna de bens de capital. Em consequência, este setor passou a apresentar a partir de 1971 - até a crise de 1974 - substanciais taxas de crescimento. O FINAME em 1971 instituiu o Programa de Longo Prazo (prazo até 8 anos) que, no entanto, não foi ainda suficiente para atender a demanda das indústrias nacionais pelo crédito para financiar investimento fixo em condições competitivas com os fornecedores estrangeiros. Por esta razão, foi criado em fins de 1972, o Programa Especial da FINAME que estendeu o prazo de financiamento até 15 anos com juros entre 3 a 6% mais correção monetária.

Estas medidas marcam uma importante transformação na política de desenvolvimento industrial do país, na medida em que os estímulos - contrariamente ao que tinha ocorrido no período 1968 - 70 - centram-se sobre a expansão da capacidade produtiva interna sobretudo pelo fortalecimento da indústria nacional de bens de capital, setor que até então tinha sido discriminado - apesar de aparecer com ênfase nos planos de governo - pela política de incentivos, como já foi indicado na seção anterior. Resumidamente, a política industrial passa a agir mais em torno do aparelho de oferta de insumos básicos e bens de capital - do que em torno de estímulos à demanda por produtos finais manufaturados. Em consequência, garante-se maior equilíbrio setorial da indústria e internaliza-se mais os efeitos que naturalmente decorreriam da expansão da capacidade produtiva doméstica, que anteriormente vazava, por insuficiência relativa de crédito e por falta de outros estímulos, para o exterior.

Por outro lado, fortaleceram-se os estímulos à exportação de produtos manufaturados, programa que incorporava dois objetivos considerados essenciais: superar as limitações do mercado interno ao desenvolvimento industrial e gerar divisas para assegurar a dinâmica de acumulação da própria indústria. Da continuidade às medidas que foram executadas em anos anteriores com o objetivo citado, foi autorizado em 1971 pelo Banco Central que os bancos comerciais - operando com câmbio poderiam financiar a exportação de bens de consumo duráveis e bens de capital, assim como fornecer crédito para a elaboração de estudos e projetos destinados a unidades industriais que objetivassem a venda dos produtos no mercado externo. Simultaneamente o CONCEX consolidava o sistema de financiamento à atividade exportadora administrada pela CACEX com recursos do FINEX. A partir de 1972, novos incentivos foram concebidos para as empresas industriais que apresentassem programa especial de exportação e para administrar estes, foi criada em fins de 1972 a Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação (BEFLEX). Entre estes novos incentivos destacavam-se: (a) isenção parcial dos impostos de importação e de produtos industrializados; (b) isenção de importações da lei do similar; (c) abatimento do lucro tributável de parcela correspondente à fração da produção exportada.

Convém salientar que o programa de fomento às exportações de manufaturados que transformou os gravames em subsídios e posteriormente em estímulos diretos ao aumento da capacidade produtiva, se constituiu em importante política complementar à política de crescimento industrial podendo-se atribuir à mesma, considerável papel na retomada da expansão econômica a partir de 1968.

Como mencionado acima, em agosto de 1968 houve uma reversão na política tarifária de modo a torná-la menos liberal com relação às reformas ocorridas em março de 1967. Simultaneamente, a adoção do sistema de mini-desvalorizações retirou o subsídio implícito às importações decorrentes da sobrevalorização cambial enquanto o Conselho de Política Aduaneira passou a agir mais eficazmente na proteção à indústria doméstica. Contudo, a utilização de um sistema

de incentivos baseada na isenção e/ou redução do imposto de importação conferiu à política tarifária um caráter de liberalização seletiva, na medida em que estes incentivos resultavam em tarifas reais diferenciadas. O importante a ressaltar é que a política de comércio exterior se constituiu em relevante auxiliar da política de desenvolvimento industrial.

Ademais, com o objetivo de complementar a poupança interna, que já se tornara mais elástica com as reformas do sistema financeiro e com a criação de novos fundos para financiar o crescimento industrial, o país recorreu ao financiamento externo. Este tomou as seguintes formas: empréstimo em moeda estrangeira e financiamento de importações. O resultado é que de 1970 até o presente, o endividamento externo do país tem aumentado substancialmente. A necessidade de gerar divisas para fazer frente aos serviços da dívida colocou uma maior pressão na economia, no sentido de aumentar as exportações e limitar algumas importações. Tal esforço não se restringiu a incrementar as exportações de manufaturados, mas também ao fomento das exportações de produtos agrícolas tradicionais e não-tradicionais. Em consequência, não só a agricultura assumiu em parte o ônus de financiar o crescimento industrial, como também teve o seu padrão locacional de atividades alterado nos últimos anos em função deste objetivo.

3.2.7. I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-74)

Tanto o plano anterior quanto o I Plano Nacional de Desenvolvimento nasceram sob a égide do Governo Médici.¹ Em consequência, os dois planos são muito similares nos seus objetivos e conteúdo programático, revelando a continuidade no comando da política econômica durante o período que se estende de 1970 a março de 1974. As mudanças mais importantes vão ocorrer durante o Governo Geisel que concebeu e implementou o II Plano Nacional de Desenvolvimento e que se defrontou com uma nova recessão econômica interna, para a qual contribuíram a crise do petróleo, o crescente endividamento externo, o recrudescimento da inflação e os estrangulamentos nos setores de insumos básicos e de bens de capital. Por sua vez, o período 1970-74 (até março) foi relativamente homogêneo nos seus padrões de crescimento industrial, na medida em que as taxas de crescimento do produto secundário se mantiveram elevadas durante estes anos e a política industrial não sofreu alterações significativas, a não ser para aperfeiçoar instrumentos já em operação ou para se adequar a oscilações de conjuntura.

A diretriz mais genérica do I PND consistia em colocar o país, até o final da década, no bloco das nações desenvolvidas mediante um processo equilibrado e auto-sustentado de desenvolvimento. A meta consistia em duplicar a renda per capita até 1980, com relação ao seu valor em 1969, sendo para tal ne

¹ República Federativa do Brasil. I Plano Nacional de Desenvolvimento, 1972-74, Dezembro de 1971.

nessário que o PIB crescesse no período a taxas no intervalo de 8 a 10%. Para alcançar esta meta o governo recorreria às políticas de crescimento e às reformas instituídas no período pós 1964.

No setor industrial, foi dada atenção à modernização da empresa nacional com vistas a fortalecer a sua capacidade competitiva vis-à-vis a estrangeira. A meta de crescimento consistia em expandir o produto industrial a taxas superiores a 10% ao ano durante o período do plano. Mais especificamente, a estratégia para o setor industrial comportava as seguintes diretrizes:

- a) fortalecer o poder de competição da indústria nacional via redução nos custos e melhoria na qualidade do produto final;
- b) fortalecer a empresa privada nacional, equiparando as condições em que opere, em face da empresa estrangeira, no que diz respeito a sua estrutura financeira, atualização tecnológica e desenvolvimento gerencial;
- c) aperfeiçoar os mecanismos pelos quais o setor industrial possa ser instrumento de transformação tecnológica dos demais setores.

Por conseguinte, a estratégia industrial do plano baseou-se precipuamente no fortalecimento da empresa privada nacional e em assegurar a capacidade de transformação tecnológica dos demais setores, via desenvolvimento industrial. Neste último aspecto, cabe ressaltar que a transformação tecnológica da agricultura estaria dependente do fornecimento de insumos modernos (adubos, fertilizantes, etc) e de máquinas e implementos agrícolas oriundos do setor industrial. Desta forma, a agricultura é visualizada como um mercado relevante para os meios de produção gerados pela indústria, ampliando-se significativamente as possibilidades de colocação de bens manufaturados no mercado interno.

Para a implementação da estratégia as seguintes políticas foram sugeridas:

- a) evitar o ingresso indiscriminado em setores e produtos novos a través da seleção cuidadosa dos projetos a serem desenvolvidos;
- b) promover a expansão do setor de insumos básicos sobretudo naqueles ramos onde o mercado interno é deficitariamente atendido pela produção doméstica e/ou que podem produzir bens para exportação;
- c) fortalecer o setor de bens de capital doméstico, particularmente como instrumento de difusão de novas tecnologias, equiparando-o quanto ao tratamento fiscal e ao prazo de financiamento, às condições de venda dos bens de capital de origem estrangeira.

Por conseguinte, a execução da política industrial consistiria sobretudo em desenvolver novos setores, ainda com possibilidade de substituição de importações e com alta intensidade tecnológica, e consolidar as indústrias -

básicas. Ademais, dando continuidade aos objetivos contidos no Plano anterior - pretendia-se reorganizar as indústrias tradicionais e acelerar as exportações - de manufaturados e semi-manufaturados. Convém salientar, que a política de desenvolvimento de novos setores - que equivale a um novo surto de substituição de importações nos setores de bens de capital e insumos básicos - já se encontrava contida no Metas e Bases para a Ação do Governo, sendo contudo mais claramente explicitada no I PND.

Os setores objetos de maior atenção foram siderurgia, química, mecânica e elétrica, metais não ferrosos, celulose e papel, e cimento.

3.2.8. - II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)

O II PND concebido em 1974 e destinado a cobrir o período 1975-79, objetivava amplamente assegurar a trajetória de crescimento que a economia tinha iniciado em 1968".¹ Contudo, a tarefa não se mostraria fácil, na medida em que os primeiros anos do plano coincidem com a explicitação da crise internacional induzida, sobretudo pela elevação dos preços do petróleo, em consequência - tanto do conflito armado no Oriente Médio quanto da escassez dessa fonte de energia. Por conseguinte, tornar-se-á necessário adequar os objetivos do plano e a dinâmica de acumulação do país à nova recessão internacional e a crise energética. Estes eventos, trariam repercussões sobre o setor secundário na medida em que o crescimento da economia é função da expansão industrial, muito dependente, por sua vez de energia.

Por outro lado, cabe destacar que perturbações internas iriam se adicionar àquelas advindas do exterior. Entre estas, cabe destacar o recrudescimento da inflação - com uma componente importada e outra endógena - e a desaceleração do crescimento industrial a partir de 1974, sobretudo nos setores de bens de capital e intermediários.

Ademais, a pressão sobre o balanço de pagamentos acentuou-se não só por conta do déficit da balança comercial - para o qual as importações de petróleo contribuíram significativamente - mas também do crescente ônus que o serviço da dívida impunha às divisas do país.

No plano mais global os objetivos básicos do II PND são:

- a) manter o ritmo acelerado de crescimento da economia;
- b) manter a inflação sobre controle;
- c) equilíbrio externo;

¹ Brasil. Presidência da República. Ação Coordenada de Governo, 1975-1979.

- d) melhorar a distribuição regional e pessoal da renda;
- e) promover o desenvolvimento sem deteriorar a qualidade de vida.

As estratégias constantes do plano pretendiam:

- a) maior integração da economia brasileira com o resto do mundo;
- b) substituir importações de bem de capital e insumos básicos;
- c) maior competitividade no mercado interno;
- d) desenvolvimento urbano;
- e) desconcentração industrial;
- f) expansão da fronteira agrícola;
- g) fortalecimento da agro-indústria e
- h) expansão do mercado interno.

Para garantir as taxas de crescimento do produto industrial em torno de 12% ao ano, as políticas a serem executadas deveriam consolidar o modelo brasileiro de capitalismo industrial, ou seja, incentivar a industrialização através do setor privado. A orientação do II PND com relação ao crescimento industrial, conforma-se nos seguintes pontos:

- a) fortalecer a empresa privada nacional, essencialmente a de médio e pequeno porte;
- b) intensificar as exportações de produtos manufaturados;
- c) apoiar o desenvolvimento da engenharia nacional;
- d) receptividade aos investimentos estrangeiros;
- e) atenuar as desigualdades regionais de desenvolvimento industrial;
- f) estimular intensamente a indústria de bens de capital, particularmente a de equipamentos pesados.

A política industrial apresenta três níveis de prioridade. A primeira é dada às indústrias de elevada densidade de capital ou tecnologia, ou seja, os insumos básicos (siderurgia, metais não ferrosos, defensivos agrícolas, petroquímica, fertilizantes, papel e celulose, produtos químicos básicos, inclusive os destinados à indústria farmacêutica, cimento, enxofre e transformação de outros minerais não metálicos) e bens de capital (material e equipamentos elétricos e mecânicos pesados, construção naval, aeronáutica, material ferroviário, veículos pesados e implementos e máquinas agrícolas). Como segunda prioridade, seriam considerados setores industriais em que o objetivo essencial é a modernização, ou seja, os setores tradicionais da indústria de transforma-

ção tais como o têxtil, de produtos alimentares, e alguns menos tradicionais - como o de auto-peças. Finalmente, como terceira prioridade surgiriam os demais setores industriais.

Os instrumentos de política seriam fundamentalmente os incentivos fiscais concedidos pelo CDI e pelos órgãos regionais de desenvolvimento além de todo o sistema de intermediários financeiros públicos (BNDE e subsidiárias, Bancos regionais e estaduais, Banco do Brasil) que gerariam o crédito necessário para viabilizar os objetivos pretendidos. As políticas de comércio exterior continuariam a desempenhar o papel que lhes tinham sido atribuídas a partir de 1964, e consolidado nos anos seguintes, e que já foi objeto de análise nas seções anteriores. Para tanto, o CDI - como órgão central da política industrial - deverá trabalhar em estreita associação com a CACEX, Banco Central, CPA e BEFIEX. Por outro lado, o financiamento externo permaneceria como importante complemento da poupança interna.

Este plano diferencia-se dos anteriores por ter sido o único a destacar como objetivo explícito da política industrial, a redução das desigualdades regionais na localização das atividades produtivas do setor. O Plano continua, por conseguinte, a noção de que deveria haver alguma descentralização da atividade manufatureira do Sudeste, particularmente de São Paulo, para outras regiões do país. A orientação, é no sentido de compatibilizar a descentralização com a conquista de escalas de produção dimensionadas para o mercado nacional. O plano sugere que o CDI dê especial atenção para efeito de concessão de incentivos à localização dos projetos industriais. Ademais, será dada atenção especial à implementação de programas integrados de desenvolvimento regional. No caso do Nordeste o II PND dá ênfase à criação de diversos complexos industriais na região tais como o pólo petroquímico da Bahia, o complexo mineral-petroquímico que inclui Salvador e se estende até Aracaju e Maceió, um complexo metal-mecânico elétrico e o fortalecimento das indústrias tradicionais, sobretudo a têxtil e a de calçados. Na Amazônia, o plano pretendia consolidar o distrito industrial da zona franca em Manaus.

A tônica do II PND, contudo, é no sentido de assegurar a expansão dos setores produtores de insumos básicos e de bens de capital que já vinham apresentando, sobretudo o último, substanciais taxas de crescimento a partir de 1970. De fato, em 1973 a indústria de bens de capital expandiu-se de 31%, taxa superior em 1,7 vezes a da indústria como um todo. Em 1972, o crescimento não tinha sido menos substancial (29,4%), quase o dobro do registrado para o ano anterior (15,5%). Estas taxas de crescimento refletem a expansão da capacidade produtiva do setor industrial que já tinha utilizado no período 1968-70, a sua capacidade ociosa herdada da fase anterior de substituição de importações. Apesar destas taxas de crescimento, o setor de bens de capital, assim como o de insumos básicos, estavam defasados estruturalmente do restante do parque industri

al brasileiro. Por conseguinte, a importação destes bens exercia uma forte pressão sobre a balança comercial do país sendo necessário, em decorrência, promover ativamente a sua produção doméstica. Os bens de capital, por exemplo, contribuíram para aumentar o coeficiente de importações em 77% durante o período - 1968-72. Ademais, o preço do petróleo, refletindo sua crescente escassez, já vinha se elevando, embora lentamente, desde 1971. Esta alta nos preços do petróleo foi reciclada nos preços dos bens de capital e insumos básicos importados - que ao se elevarem pressionaram ainda mais o balanço de pagamentos do país.

Por conseguinte, II PND coloca explicitamente que o estímulo intensivo à indústria nacional de bens de capital pretende "em plano mais imediato, a redução da pressão exercida pela importação desses bens sobre a balança comercial do país".¹ Ressalta, contudo, que como objetivo de maior alcance, a atuação governamental se preocupará com a consolidação da indústria pesada no Brasil de modo a:

- a) conferir maior autonomia setorial, reduzindo, em consequência, sua dependência do exterior;
- b) ampliar o mercado para os equipamentos nacionais estimulando suas importações e disciplinando as compras externas;
- c) promover a elevação do nível tecnológico do setor;
- d) desencorajar a concentração excessiva desse tipo de indústria - nas regiões mais desenvolvidas do país.

Este último ponto deixa claro uma articulação entre os objetivos - de descentralização regional da indústria e de substituição de importações de bens de capital. O plano contempla também uma maior seletividade na importação de equipamentos, na medida em que estabelece duas orientações com esse fim. Em primeiro lugar, instituir maior articulação entre as empresas estatais de modo a encomendar máquinas e equipamentos a fornecedores nacionais e, em segundo lugar, determina que o CDI hierarquize, segundo o conceito de projeto, os investimentos programados de forma a evitar empreendimentos de menor importância relativa, quando envolverem importação de equipamentos sem similar nacional.

A crise do petróleo conjugada à recessão econômica tanto no plano interno quanto externo e o recrudescimento do processo inflacionário doméstico, iriam ditar à política econômica rumos diferentes daqueles antecipados pelo II PND.

A recessão industrial - por causas que não interessam explorar aqui, mas que decorrem da natureza da dinâmica de acumulação anterior - já é evidente a partir de 1974, quando a indústria de bens de capital desacelera seu crescimento de 31% em 1973 para 13,4% naquele ano e para apenas 5,9% em 1975. - Por outro lado, a indústria como um todo reduziu a sua taxa de expansão de

¹ Idem, p. 154.

15,8% em 1973 para 7,6% em 1974 e para 3,7% em 1975. Simultaneamente, a taxa de inflação acelerou-se a partir daquele ano e a pressão sobre o balanço de pagamentos agravou-se em decorrência da elevação do preço do petróleo e dos bens de capital e matérias-primas básicas importados - e que embutiam custos mais altos em função da reciclagem dos preços dos combustíveis. A política econômica teve em tão de enfrentar prioritariamente estes problemas, deslocando-se para segundo plano os objetivos de crescimento contidos no II PND. A política de contenção inflacionária e de controle da saída de divisas tiveram um caráter anti-expansionista vez que qualquer tentativa de acelerar a expansão interna traria maior pressão sobre o nível de preços e o balanço de pagamentos. Em função destes problemas, desativou-se consideravelmente a ação governamental prevista no II PND apesar da recuperação apresentada pela economia em 1976.

3.3. - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Três aspectos merecem ser ressaltados da análise anterior. Em primeiro lugar, a permanência ao longo do período 1956-74 de dois problemas com os quais todos os planos governamentais se defrontaram, quais sejam: 'desequilíbrio' no balanço de pagamentos e inflação. Estes, se constituíram em óbices à dinâmica de acumulação na economia como um todo e, em particular, na indústria, e ditaram ajustamentos e correções em muitos planos governamentais que tiveram, em decorrência de se desviar de suas intenções originais. Estes 'desequilíbrios internos' e externos, embora afetados por circunstâncias conjunturais, refletem os desajustes estruturais da economia cujas raízes se encontraram na própria natureza do processo de acumulação que tem caracterizado a sociedade brasileira no pós-guerra.

Em segundo lugar, há de se ressaltar que desde o plano de metas, as ações governamentais objetivaram desenvolver os setores de bens de capital e de insumos básicos com o intuito de aliviar a pressão sobre o balanço de pagamentos exercida pela importação desses bens. Contudo, estes setores até 1969-70, mostraram-se defasados com relação aos demais gêneros da indústria de transformação. Um fator significativo que contribuiu para o atraso relativo, do setor de bens de capital, foi uma política discriminatória que só concedia isenção de impostos de importação para estes bens. Adicionalmente, inexistiam condições de financiamento a longo prazo que permitissem à indústria doméstica de bens de capital competir com os fornecedores estrangeiros. Há de se considerar também que muitas das intenções governamentais com relação a estes setores ficaram restritas aos planos, isto é, nunca foram implementadas, ou se foram executadas, ressentiram-se de maior eficácia. Só a partir de 1970, é que os planos governamentais passam a atuar incisivamente no sentido de substituir importações nestes setores. Esta preocupação culmina com a relevância que o II PND, aliás já bastante tardia, atribui a este particular aspecto do desenvolvimento industrial brasileiro.

Em terceiro lugar, não deve passar despercebido que preocupações -

com a localização espacial da atividade industrial e com a redução das desigualdades regionais de desenvolvimento industrial, aparecem - quando aparecem - apenas como uma preocupação secundária nos diversos planos. Só no II PND é que consta uma diretriz específica com relação à descentralização espacial da indústria. Adicionalmente, não há nenhuma ação governamental planejada com referência a - uma política de localização de atividades manufatureiras que se constituísse em componente explícita da estratégia de desenvolvimento industrial. Por fim, convém chamar a atenção para o fato de que os decisores de política econômica, não demonstravam preocupação em regionalizar a política industrial no sentido de diferenciá-la para os diversos espaços nacionais. Esta omissão, aliás, permeia todos os planos, sem exceção, e revela um desconhecimento dos rebatimentos regionais da política nacional de desenvolvimento industrial.

Com o objetivo de começar a preencher esta lacuna, apresentar-se-á no capítulo seguinte, uma análise da incidência regional da política nacional de desenvolvimento industrial com ênfase na atuação do CDI e dos intermediários financeiros públicos, sobretudo o BNDE.

CAPÍTULO 4

ANÁLISE DA INCIDÊNCIA ESPACIAL DA POLÍTICA NACIONAL
DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

A finalidade deste capítulo é a de analisar a incidência regional da política nacional de desenvolvimento industrial, com ênfase nesta década dos setenta. Esta análise será feita investigando-se a incidência espacial dos principais instrumentos da política industrial, além da distribuição geográfica dos investimentos recentes no setor secundário brasileiro, dando atenção especial aos projetos aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) para fins de concessão de incentivos fiscais e aos financiamentos feitos às atividades industriais, particularmente para fins de formação/de novo capital, pelos mais importantes órgãos oficiais de crédito, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e o Banco do Brasil. Os incentivos fiscais e financiamentos concedidos por órgãos de fomento regional (SUDENE, SUDAM, SUFRAMA, BNB, BASA) são a preocupação de outros documentos desta pesquisa e, por isso, não serão considerados aqui. De forma semelhante, importantes instrumentos da própria política de desenvolvimento industrial nas áreas monetária (crédito ao consumidor que tem importante influência sobre a demanda final para produtos do setor secundário, por exemplo) e do comércio exterior (medidas cambiais, tarifárias, etc.) serão devidamente analisadas nas outras partes deste relatório especificamente dedicados às conseqüências espaciais destas políticas.

A ênfase neste capítulo sobre a distribuição espacial dos novos investimentos industriais, de alguma forma facilitada ou incentivada por medidas de política governamental, e a preocupação, portanto, com instrumentos de política econômica que atuam diretamente sobre a oferta de produtos manufaturados, se justifica pelo fato de que é justamente a localização geográfica do novo capital produtivo (em todos os setores produtivos e de infra-estrutura econômica, mas, acima de tudo, na indústria) que determinará em boa medida, ou pelo menos condicionará, as possibilidades de crescimento regional (em termos de produto) nos próximos anos e, talvez, décadas. Como a evolução futura das desigualdades regionais na economia brasileira dependerá, entre outros fatores, das taxas de crescimento do produto em cada parte do país que, por sua vez, dependem das taxas de investimento em cada região, especialmente nos setores mais dinâmicos, a distribuição espacial dos novos investimentos industriais é de suma importância. São estes investimentos, em síntese, que, juntamente com a capacidade produtiva já localizada, dará a configuração espacial da estrutura industrial do país no futuro próximo. Também são estes investimentos que determinarão, em boa medida,

as possibilidades para uma descentralização efetiva da indústria brasileira e uma melhor distribuição geográfica dos benefícios do processo de industrialização, o que é essencial para que possa haver uma redução significativa das desigualdades regionais do produto per capita, de modo geral.

A ênfase nos instrumentos de política econômica (incentivos, financiamentos, etc) utilizados para induzir e orientar o processo de industrialização não significa, é claro, que estes instrumentos em si são responsáveis pela distribuição espacial dos investimentos industriais observada. Por outro lado, na ausência de uma política explícita de localização industrial, os instrumentos de política econômica que atuam sobre a alocação de recursos, inclusive em termos espaciais, tendem a simplesmente reforçar as tendências "naturais" ou "espontâneas" de localização que nem sempre são benéficas do ponto de vista regional ou mesmo global, (no caso em que a concentração territorial de atividades produtivas resulta em deseconomias de escala ou de aglomeração e/ou outras externalidades negativas, ou ainda quando a concentração espacial gera custos sociais maiores do que seus benefícios sociais mesmo quando os benefícios privados excedem os custos privados). Para compreender a distribuição espacial da indústria, portanto, é necessário ir além da incidência espacial observada dos instrumentos da política de desenvolvimento industrial para uma consideração de toda uma série de fatores históricos, alguns dos quais foram discutidos em capítulo 2 acima ou em outros segmentos deste relatório (especialmente o que se refere às consequências regionais da política de comércio exterior), e estruturais que influem sobre o processo (histórico e presente) de industrialização no Brasil ou em qualquer outro país. Só para dar um exemplo, a distribuição espacial dos investimentos industriais depende claramente dos setores considerados prioritários no determinado momento histórico, especialmente quando a industrialização ocorre através da substituição de importações. Na fase atual em que os setores "básicos" ou de bens de capital e bens intermediários são relativamente os mais favorecidos pela política industrial, a distribuição regional dos novos investimentos dependerá altamente da localização já determinada, das indústrias que demandam os produtos do setor de bens de capital (e da localização de economias externas que são particularmente importantes para os gêneros de bens de capital) por um lado, e da localização dos recursos naturais (minérios metálicos e não metálicos, produtos químicos, petróleo, madeira, etc.) que formam as principais matérias primas utilizadas pelos setores intermediários (por exemplo, siderurgia, petroquímica, cimento, fertilizantes, papel e celulose, etc.) pelo outro. Estes fatores condicionam, se não determinam, as tendências locacionais da indústria, mesmo quando existe uma política explícita de descentralização de atividades secundárias. Estes condicionantes locacionais, portanto, podem e devem ser considerados como

"parâmetros" dentro dos quais se definiria qualquer política de localização industrial ou de distribuição espacial dos investimentos neste setor.

Deve ser ressaltado, contudo, que este capítulo, além de considerar apenas alguns, embora importantes, instrumentos da política industrial, não pretende (nem teria condições de) atribuir a estes instrumentos, ou à política mais ampla a qual eles servem, a responsabilidade pelas tendências espaciais observadas. Por outro lado, acredita-se que uma maior explicitação da incidência espacial da política industrial, mesmo em termos parciais, represente uma passo a frente no conhecimento das consequências territoriais da política econômica brasileira. A análise que segue justifica-se adicionalmente pela visão que irá prover quanto a provável distribuição espacial da indústria brasileira no futuro próximo e pelas conclusões preliminares que podem ser tiradas desta provável distribuição da atividade industrial quanto a suas implicações para o problema mais amplo do comportamento futuro das desigualdades regionais na economia brasileira.

É importante salientar também, logo de início, que o capítulo não trata de mensurar o impacto regional da política nacional de desenvolvimento industrial porque isso exigiria um instrumental analítico para o qual não existe disponível, atualmente, uma base de informações adequadas, tanto do ponto de vista quantitativo, quanto da perspectiva qualitativa. Seria necessário, por exemplo, dispor de matrizes regionais e interregionais de insumo-produto para determinar os efeitos multiplicadores e os vazamentos espaciais dos investimentos estimulados pela política governamental, mas cuja incidência espacial é, no entanto, possível de identificar. Também seria necessário isolar com muito maior precisão os efeitos específicos dos diversos instrumentos da política industrial sobre o comportamento locacional observado, bem como separar as consequências dos diferentes instrumentos que atuam simultaneamente e sobre o mesmo universo de projetos industriais. Em resumo, uma análise do impacto espacial da política nacional de desenvolvimento industrial requereria o uso de um instrumental técnico atualmente inviabilizado pela insuficiência de informações no Brasil, por outro lado, e um tratamento mais detalhado e cuidadoso dos próprios instrumentos da política do que foi possível realizar a partir dos planos governamentais para o setor, pelo outro.

Por estas razões, a análise que segue limitar-se-á essencialmente a identificar a incidência espacial inicial (sem tentar estimar os efeitos indiretos) de investimentos estimulados pela política de industrialização recente do governo brasileiro através de incentivos e financiamentos de órgãos oficiais, lembrando sempre que a distribuição espacial da indústria em último

caso, é determinada não somente pelos efeitos regionalmente diferenciados dos diversos mecanismos de política governamental, mas - e principalmente - em função de interdependências técnicas (relações de insumo-produto) entre os vários ramos deste setor, da localização do parque industrial existente e de todos os outros fatores - distribuição espacial de recursos naturais, evolução tecnológica e distribuição regional da infra-estrutura de transportes, de energia e de comunicações, evolução e distribuição espacial do mercado para produtos intermediários e finais, crescimento e distribuição geográfica da força de trabalho não qualificada e, especialmente, qualificada, presença e dimensão de economias e de economias de escala e de aglomeração, etc. - que altamente condicionam as decisões locais tomadas por empresários nos setores público e privado.

4.1 O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL: PROJETOS APROVADOS E O SISTEMA DE INCENTIVOS FISCAIS

Embora a política de desenvolvimento industrial brasileiro, em última instância, seja definida pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) - e anterior a 1974, pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) - formalmente esta responsabilidade é do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), vinculado ao Ministério de Indústria e Comércio (MIC)¹. De acordo com a legislação atualmente em vigor (Decreto nº 77.443 de 14 de abril de 1976) a política de desenvolvimento industrial do País é "orientada e dirigida" pelo MIC e "conduzida" pelo CDI, cujas atribuições específicas são de: (1) "conduzir a política de desenvolvimento industrial, estabelecendo programas e condições para sua implementação" e (2) "adotar as providências necessárias para compartilhar os planos regionais de desenvolvimento industrial com os programas e políticas nacionais de desenvolvimento industrial"². Além do mais, a Secretaria Geral do CDI, "ouvida a Comissão de Coordenação (presidida pelo Secretário Geral do MIC e constituída dos Secretários Gerais dos Ministérios de Fazenda, Interior e Minas e Energia e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República), selecionará periodicamente os setores industriais prioritários para o desenvolvimento de acordo com a evolução da economia e com a programação global do governo"³. O principal instrumento de política econômica manipulando diretamente pelo CDI é a redução de impostos, especificamente do Imposto sobre Importações (IsI) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o que implica também na redução do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM), para empresas que satisfaçam certos critérios ou exi

1. Ver Suzigan, et. al., Crescimento Industrial..., op. cit., Parte I, capítulo 1. e Monteiro e Cunha, op. cit.

2. Decreto-Lei nº 77.443 de 14 de abril de 1976, artigo 39.

3. Ibid, artigo 109.

gências especificadas na legislação pertinente, a ser descrita mais detalhadamente abaixo.

O atual Conselho de Desenvolvimento Industrial foi estabelecido em 1969 (Decreto nº 65.016 de 18 de agosto deste ano) através da reestruturação da Comissão de Desenvolvimento Industrial, criada em abril de 1964, com a consolidação dos Grupos Executivos para diversos setores industriais formados na época da implementação do Programa de Metas. O CDI foi reformulado posteriormente em dezembro de 1970 e novamente em fins de 1975 e no início de 1976, embora formalmente suas atribuições principais não tenham sofrido alterações depois de 1969. Antes do estabelecimento do atual CDI, a antiga Comissão de Desenvolvimento Industrial foi fortalecido em fins de 1966, quando foi atribuído o direito de conceder incentivos fiscais, mais especificamente, o direito de conceder isenção dos impostos de importação e de consumo, para projetos industriais aprovados pelos Grupos Executivos. (Decreto Lei nº 46 de 18 de novembro de 1966). Com a reestruturação ocorrida em 1969, este direito passou para o CDI, além da responsabilidade de coordenar a aplicação da política de incentivos que foi sistematizada juntamente com o estabelecimento do atual CDI. A nova política de incentivos industriais envolvia especificamente: (1) a isenção do Imposto sobre Importações (IsI) nos casos de importação de máquinas e equipamentos sem similar nacional, destinados à execução de projetos industriais; (2) o apoio financeiro por entidades oficiais de crédito (eg. BNDE, Banco do Brasil, etc.); (3) a concessão de registro de financiamento ou de investimento estrangeiro; e (4) a utilização adequada do IsI para assegurar "equilibrada, proteção nacional, podendo o CDI sugerir ao Conselho de Política Aduaneira (CPA) as eventuais modificações necessárias à compatibilização da Tarifa das Alfândegas com a política de desenvolvimento industrial".¹ (Decreto Lei nº 767 de 18 de agosto de 1969).

Devido a sérios problemas operacionais, o CDI sofreu em dezembro de 1970 uma mudança radical em sua estrutura interna.² Os antigos Grupos Executivos foram extintos, surgindo em seu lugar um Grupo de Estudos e Projetos (GEP) e oito Grupos Setoriais (GS), sob a coordenação da Secretaria Geral do CDI. Ao GEP ficou a responsabilidade de "analisar e avaliar os pedidos de concessão de incentivos para a realização dos projetos industriais submetidos ao MIC, enviando parecer conclusivo ao Ministério para sua consideração".³ (Decreto nº 67.706 de 7 de dezembro de 1970). O GEP seria coordenado pelo Secretário Geral do CDI e composto de representantes dos Ministérios de Indústria e Comércio, de Planejamento e Coordenação Geral e de Minas e Energia, do BNDE, do Banco Central e da Carteira de Comércio Exterior (CACEX) do Banco do Brasil. Por

1. Decreto Lei nº 767 de 18 de agosto de 1969.

2. Suzigan, et. al., Crescimento Industrial..., op. cit., pag. 14-15 a respeito dos motivos desta reformulação.

3. Decreto Lei nº 67.706 de 7 de dezembro de 1970.

sua vez, aos Grupos Setoriais foram dadas as funções de: (1) realizar análises dos setores sob sua jurisdição, para promover a adequação dos instrumentos de política econômica aos objetivos e metas do desenvolvimento industrial e da formulação de programas específicos; (2) realizar os estudos que lhes forem atribuídos pela Secretaria Geral do CDI; (3) acompanhar e controlar a execução dos projetos industriais beneficiados pelos incentivos administrados pelo MIC, e (4) fornecer ao GEP todas as informações necessárias para a avaliação dos pedidos de incentivos submetidos ao MIC.¹ Os oito Grupos Setoriais estabelecidos foram: (1) indústrias de bens de capital (com subgrupos para maquinaria e equipamentos mecânicos, maquinaria e equipamentos elétricos e eletrônicos e construção naval; (2) indústrias metalúrgicas básicas; (3) indústrias químicas e petroquímicas; (4) indústrias de produtos intermediários metálicos; (5) indústrias de produtos intermediários não metálicos; (6) indústrias automotivas e de seus componentes; (7) indústrias de bens de consumo I (aparelhos eletrodomésticos, gráfica, material escolar e alimentares), e (8) indústrias de bens de consumo II (têxteis, vestuário, couro e calçados).

Simultaneamente com a reestruturação do CDI, houve uma reformulação do sistema de incentivos de modo geral (Decreto-Lei nº 1.137 de 7 de dezembro de 1970). De acordo com Suzigan, et. al., "os incentivos administrativos pelo CDI passaram a ser extensivos, abrangendo praticamente todos os tipos de indústria".² O novo sistema consistiu em: (1) isenção do IsI de bens de capital sem similar nacional, bem como de partes complementares à produção nacional; (2) isenção do IPI sobre os mesmos bens (implicando também em isenção do ICM), (3) crédito ao comprador de equipamento nacional do valor do IPI (Decreto-Lei 1.136); (4) depreciação acelerada sobre os bens de fabricação nacional para efeito de apuração do imposto de renda; (5) apoio financeiro preferencial por entidades oficiais de crédito, obedecida a política financeira e creditícia do Governo e atendidos os dispositivos estatutários das entidades financeiras, (6) registro de financiamento ou de investimento estrangeiro, obedecidas as normas baixadas pelas autoridades monetárias e cambiais; e (7) concessão de prioridade para exame pelo Conselho de Política Aduaneira (CPA) de alteração nas alíquotas aduaneiras com o objetivo de estimular e amparar a indústria nacional.³ As principais novidades deste esquema foram a isenção do IPI para a importação de bens de capital e o crê

1 Ibid. e Suzigan, et. al., Crescimento Industrial, op. cit. pag. 15.

2 Suzigan, et. al., Crescimento Industrial, op. cit., pag. 17.

3 Decreto-Lei nº 1.137 de 7 de dezembro de 1970 e Suzigan, et. al., Crescimento Industrial. op. cit., pag. 17-18.

dito fiscal permitido aos compradores de bens de capital de fabricação nacional, assim removendo o desestímulo à produção destes bens que existia implicitamente no sistema anterior (que efetivamente subsidiava a importação de bens de capital do exterior), bem como a depreciação acelerada destes mesmos bens, o que fornecia um incentivo positivo a este setor, paralelamente com a maior disponibilidade de crédito pelo FINAME

A mais recente reformulação do sistema de incentivos e do CDI ocorreu em fins de 1975 e começo de 1976. O Decreto-Lei nº 1.482 de 2 de dezembro de 1975, declara em seu primeiro artigo que o CDI, o CPA, a SUDAM, a SUDENE, a SUDEPE (Superintendência do Desenvolvimento da Pesca), a BEFIEX (Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais e Programas Especiais de Exportação) e o Grupo Executivo da Indústria de Mineração "poderão conceder redução do IsI para máquinas, equipamentos, aparelhos, instrumentos, acessórios e ferramentas nos termos, limites e condições estabelecidos pelo Poder Executivo". Em seguida, declara que "os órgãos relacionados, com exceção do CPA, também poderão conceder redução do IPI sobre as máquinas, equipamentos, aparelhos, instrumentos, acessórios e ferramentas por eles beneficiados com a redução do IsI"¹. A isenção total do IsI e do IPI, de acordo com a nova legislação, somente poderá ser concedida pelos órgãos relacionados "no caso de empreendimentos de relevante interesse nacional que vieram a ser aprovados pelo Presidente da República".²

Outras medidas importantes são definidas nos artigos 3, 4, 5 e 9 do Decreto-Lei nº 1.482, reproduzidos a seguir:

Art. 3º O Poder Executivo, por proposta do CDI, definirá normas e critérios a serem atendidos para a fixação dos índices mínimos de nacionalização aplicáveis a produtos de fabricação nacional para fins de fruição de benefícios de natureza fiscal, cambial e creditícia.

Art. 4º Ficam isentos do IPI os equipamentos, máquinas, aparelhos, instrumentos, acessórios e ferramentas de produção nacional relacionados pelo Ministério da Fazenda, por proposta do CDI, quando saídos de estabelecimentos industrial ou equiparado a industrial.

1 Decreto Lei nº 1.482 de 2 de dezembro de 1975, artigo 1º.

2 Ibid, artigo 1º, parágrafo 2º.

Art. 5º Poderã ser atribuído aos estabelecimentos industriais um crédito fiscal de até 15% calculado sobre o valor de suas vendas no mercado interno de equipamentos, máquinas, aparelhos, instrumentos, acessórios e ferramentas.

Parágrafo Único O Ministério da Fazenda, por proposta do CDI, relacionará os bens aos quais será atribuído o crédito fiscal, assim como fixará os percentuais aplicáveis

Art. 9º O Artigo 13 do Decreto-Lei nº 491 de 5 de março de 1969 passa a ter a seguinte redação:

"Art. 13, Fica o Ministério da Fazenda autorizado a conceder redução do IsI e do IPI na importação de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, destinados à implantação, ampliação e reaparelhamento de empresas que tenham programa e assumam compromisso de exportação. ¹

Esta nova legislação fortalece os incentivos para a indústria nacional de bens de capital (artigos 4 e 5 especialmente) e, ao mesmo tempo, modifica a política anterior quanto aos incentivos para a importação destes bens. Em vez da isenção total do IsI e do IPI para estes produtos, a nova legislação permite somente uma redução dos tributos devidos, a não ser em casos de "relevante interesse nacional" aprovados pelo Presidente. Esta legislação também claramente coloca o CDI em uma posição de destaque na definição dos produtos e, portanto, produtores nacionais a serem beneficiados pelos novos incentivos.

O Decreto-Lei nº 1.482 foi regulamentado pelo Decreto nº 77.065 de 20 de janeiro de 1976. Este decreto define duas categorias de reduções do IsI e do IPI a serem concedidos pelos órgãos (com exceção do CPA) relacionados no Decreto-Lei nº 1.482. A primeira categoria consiste de uma redução de 50% do IsI e do IPI "incidentes sobre máquinas, equipamentos, acessórios e ferramentas necessários à execução de projetos industriais enquadrados nos setores constantes de relações aprovados pelo CDI". ² A segunda categoria, consiste de uma redução de 80% do IsI e do IPI para os bens relacionados pelo CDI "quando destinados a empreendimentos enquadrados" nos seguintes setores:

¹ Ibid.

² Decreto nº 77.065 de 20 de janeiro de 1976, artigo 1º, parágrafo I.

- 1) produção de máquinas e equipamentos e seus componentes;
- 2) indústria de máquinas e equipamentos agrícolas, rodoviários e para exploração de recursos florestais;
- 3) produção de componentes para a indústria elétrica, eletrônica e mecânica;
- 4) produção de material ferroviário;
- 5) produção de veículos automotores destinados a transporte coletivo;
- 6) construção naval e aeronáutica;
- 7) siderurgia e metalurgia primária de não ferrosos;
- 8) produção de cimento e materiais refratários;
- 9) produção de celulose e papel;
- 10) produção de fertilizantes e defensivos agrícolas e de suas matérias-primas;
- 11) produção de insumos químicos e farmacêuticos básicos;
- 12) indústria petroquímica;
- 13) indústria de mineração;
- 14) indústrias de atividades ligadas à segurança nacional, definidas pelo Conselho de Segurança Nacional.¹

Por sua vez, a "declaração de relevante interesse nacional para fins de concessão... de isenção do IsI e do IPI" dependerá do encaminhamento de uma exposição de motivos interministerial ao Presidente da República assinada pelo "Ministro de Estado que estiver vinculado ao órgão apreciador do projeto", e os Ministros de Indústria e Comércio, da Fazenda e da Secretaria de Planejamento.² Além disso, "ao critério do MIC", as reduções e isenções do IsI e do IPI podem ser aplicados "às partes complementares à produção nacional, quando incluídas em planos de nacionalização".³ Os índices mínimos de nacionalização, por sua vez, seriam definidos pelo CDI "de forma progressiva por prazo determinado e por setores, subsetores ou produtos industriais".⁴

1 Ibid., artigo 1º, parágrafo II.

2 Ibid., artigo 2º.

3 Ibid., artigo 3º.

4 Ibid., artigo 4º.

As outras medidas divulgadas no Decreto nº 77.065 dizem respeito aos incentivos para exportação, especificamente: (1) a afirmação que a BEFIEX poderá conceder redução de 70 a 90% do IsI e do IPI para a importação de máquinas, equipamentos, etc. "necessários à execução de programas especiais de exportação, aprovados pelo MIC" ¹ e que, neste caso, a importação de componentes, matérias primas e produtos intermediários poderão receber uma redução de 50% do IsI e do IPI; ² (2) a constatação que "nos casos de programação de exportação analisados pela BEFIEX em que as empresas beneficiárias se obriguem a apresentar, ano a ano, durante seu período de duração saldo global de divisas positivo, computados os dispêndios cambiais a qualquer título, "a isenção do IsI e IPI poderá ser proposta a través de exposição de motivos interministerial firmada pelos Ministros de Indústria e Comércio, Fazenda e Planejamento, ³ e, (3) o esclarecimento que a redução de que se trata o artigo 13 do Decreto-Lei nº 491 de março de 1969 com a nova redação de artigo 9 do Decreto-Lei nº 1.482 "não excederá 90% dos impostos devidos".⁴

Fica evidente, portanto, não somente a ênfase dada na nova legislação ao setor nacional de bens de capital e ao esforço de promoção de exportações de manufaturados ⁵, mas também o destaque dado às indústrias que poderiam se beneficiar com a redução de 80% do IsI e do IPI para a importação de máquinas, equipamentos, etc., e, em alguns casos, para as "partes complementares à produção nacional". Em outras palavras, o Decreto nº 77.065, com base no Decreto-Lei nº 1.482, discrimina claramente os setores industriais prioritários a partir do início de 1976. Nota-se neste respeito, a grande correspondência entre os setores prioritários identificados no Decreto nº 77.065 e as indústrias destacadas na estratégia industrial do II PND, ⁵ revelando a tentativa de acionar os incentivos fiscais como um dos principais instrumentos para a implantação desta estratégia.

Menos de dois meses depois da divulgação de Decreto nº 77.065, duas resoluções da Secretaria Geral do CDI com a mesma data (9 de março de 1976) definiram com bastante especificidade os "setores industriais" que seriam beneficiados com reduções de 50% e de 80% respectivamente do IsI e do IPI. ⁶ Logo em seguida, foi publicado outro Decreto (nº 77.443) de

1 Ibid., artigo 5º.

2 Ibid., artigo 5º, parágrafo único.

3 Ibid., artigo 6º.

4 Ibid., artigo 3º.

5 Projeto do II PND, op. cit., pag. 39.

6 Resolução nº 47/76 e Resolução nº 48/76.

14 de abril de 1976) reestruturando, mais uma vez, o CDI. De acordo com este Decreto, o CDI seria presidido pelo Ministro de Indústria e Comércio e integrado pelos Ministros-Chefes da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN) e do Estado Maior das Forças Armadas, pelos Ministros da Fazenda, do Interior e das Minas e Energia e pelos Presidentes do BNDE, do Banco Central, do Banco do Brasil e das Confederações Nacionais da Indústria e do Comércio. Além de presidir o Conselho, cabe ao Ministro da Indústria e Comércio "na qualidade de presidente do CDI" aprovar os projetos industriais submetidos ao órgão para efeito de concessão dos incentivos fiscais especificados na legislação acima citada. ¹

A reorganização interna do CDI determinada pelo Decreto nº 77.443 envolveu a substituição do Grupo de Estudos e Projetos (GEP) por uma Comissão de Coordenação e a redução do número de Grupos Setoriais de oito para seis. A Comissão de Coordenação, cuja composição foi descrita acima, tem como suas atribuições principais as responsabilidades de: (1) analisar e compatibilizar as proposições de política industrial oriundas dos Grupos Setoriais; (2) apreciar as cartas consulta apresentadas ao CDI; e (3) submeter ao Ministro de Indústria e Comércio para aprovação os pareceres técnicos dos Grupos Setoriais sobre os projetos industriais submetidos ao CDI que surgiram a concessão de isenção fiscal nos termos do Artigo 2 do Decreto nº 77.065 de 20 de janeiro de 1976. ² As responsabilidades dos Grupos Setoriais, por sua vez, incluem as de: (1) analisar e avaliar, dentro dos parâmetros gerais fixados pela Comissão de Coordenação, os projetos industriais submetidos ao CDI, enviando parecer técnico ao Secretário Geral do CDI que o submeterá à decisão do Ministro de Indústria e Comércio; (2) realizar análises dos setores compreendidos nas suas áreas de atuação com vistas a sugerir à Comissão de coordenação modificações nos instrumentos de política econômica; e (3) acompanhar e controlar a execução dos projetos industriais aprovados pelo Ministro de Indústria e Comércio. ³

Os novos Grupos Setoriais criados pelo Artigo 5 de Decreto nº 77.443 são: (1) indústrias de bens de capital; (2) indústrias metalúrgicas básicas e produtos intermediários metálicos; (3) indústrias químicas, petroquímicas e farmacêuticas; (4) indústrias de produtos intermediários não-metálicos e indústrias de cimento, de papel e de celulose; (5) a indústria

1 Decreto nº 77.443 de 14 de abril de 1976, artigo 2º, parágrafo 1º.

2 Ibid., artigo 6º.

3 Ibid., artigo 8º.

automotiva e seus componentes; e (6) indústrias de bens de consumo.¹ Nota-se, portanto, a consolidação dos antigos Grupos Setoriais II e IV (indústrias metalúrgicas básicas e indústrias de produtos intermediários metálicos) e VII e VIII (os dois grupos de bens de consumo). Finalmente, em 10 de agosto de 1976, através da Portaria nº 442, o Secretário Geral do CDI enquadrou os ramos industriais a que se referiam as duas resoluções da Secretaria Geral de 9 de março de 1976 nos seis novos Grupos Setoriais discriminados acima.²

Embora, o CDI seja apenas um dos órgãos que têm o direito de conceder incentivos fiscais ao setor industrial, é, sem dúvida, o mais importante. Para dar uma idéia de sua importância relativa, em 1975, o valor do investimento fixo nos projetos aprovados pelo CDI foi em torno de Cr\$ 21,0 bilhões, comparado com menos de Cr\$ 6,2 bilhões e aproximadamente Cr\$ 1,0 bilhões do investimento total dos projetos industriais aprovados pela SUDENE e pela SUDAM respectivamente.³ Em 1976, devido a vários grandes projetos siderúrgicos nos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, o valor do investimento fixo nos projetos aprovados pelo CDI atingiu Cr\$ 90,8 bilhões comparado com um valor de Cr\$ 11,4 bilhões de investimento total nos projetos industriais aprovados pela SUDENE. Outra indicação do papel fundamental do CDI se refere à importância dos incentivos concedidos para os empreendimentos beneficiados. Como um dos relatórios anuais do CDI coloca a questão: "em princípio, o Conselho não tem ação impeditiva ou impositiva. Utilizando incentivos fiscais como instrumento de ação, o Conselho estimula as iniciativas empresariais que se harmonizam com a política de desenvolvimento do Governo... Regra geral o projeto que não é de interesse para o desenvolvimento industrial não chega a ser implantado porque a ausência de incentivos representa uma sobrecarga ponderável no investimento em bens de capital. Em contrapartida, o projeto que se harmoniza com a política econômica do Governo, encontra caminho fácil para implantação, expansão de capacidade ou modernização".⁴

Em resumo, a aprovação de projetos industriais pelo CDI é essencial, especialmente para aqueles que são altamente dependentes de bens de capital importados. Para se ter uma idéia do valor dos incentivos fiscais

1. Ibid., Art. 5

2. Portaria nº 442 de 10 de agosto de 1976 da Secretaria Geral do CDI

3. CDI, Relatório de Atividades e Anuário Estatístico, vários anos.

4. CDI, Relatório de Atividades - 1974, pag. 7

do IPI e do ICM, obtém-se para 1972 o montante de Cr\$ 4,7 bilhões. Relaciona do com o volume de investimentos em máquinas e equipamentos dos projetos que se beneficiaram desses incentivos, estes recursos somam a cerca de 44%.¹ Comparando o valor dos investimentos em máquinas e equipamentos estrangeiros com o total das isenções concedidas em 1973 e 1974, o percentual do último relativamente ao primeiro foi 42% e 64% nestes dois anos respectivamente, de acordo com o Relatório de Atividades do CDI de 1974.² Esta relação em 1975, foi de 61%.³ Fica evidente, portanto, que os incentivos concedidos pelo CDI constituem um subsídio importante à formação de capital na indústria brasileira.

A Tabela 4.1 mostra a evolução da distribuição dos investimentos fixos nos projetos aprovados pelo CDI entre os setores industriais que correspondem aos atuais Grupos Setoriais para o período de 1972 até outubro de 1977. Nota-se uma tendência clara para a diminuição da participação das indústrias de bens de consumo e da indústria automotiva no total dos investimentos e o aumento da participação das indústrias de bens de capital e bens intermediários. Isso reflete a mudança de orientação da política industrial do país a partir de 1975, conforme demonstrado na análise da evolução recente da legislação referente aos incentivos fiscais para o setor secundário. Cabe lembrar, aqui a presença de quatro grandes projetos siderúrgicos entre os projetos aprovados em 1976, representando uma alta percentagem do investimento fixo total dos projetos aprovados pelo CDI neste ano, o que explica a participação muito elevada da categoria das indústrias metalúrgicas e produtos intermediários metálicos.

A Tabela 4.2 mostra a distribuição espacial do investimento fixo nos projetos aprovados pelo CDI entre 1971 e agosto de 1977. A grande concentração destes investimentos na região Sudeste é claramente evidente. No período observado, entre 66% e 93% dos investimentos totais foram alocados no Sudeste, sendo que a participação de São Paulo neste total variou de 24% até 51%. No ano em que a participação do Sudeste foi menor (1977), a diferença se deu por conta do aumento da participação da região Sul (31%) e mais especificamente pelo aumento da participação do Estado do Rio Grande do Sul (quase 25% do total) que, por sua vez, se deveu essencialmente a um grande projeto petroquímico em Canoas que sozinho foi responsável por cerca de 19% do total do investimento fixo dos projetos aprovados pelo CDI em todo o Brasil em 1977

1 Suzigan, et. al., Crescimento Industrial..., op. cit., pag. 22.

2 CDI, Relatório de Atividades - 1974, op. cit., pag. 65

3 CDI, Relatório de Atividades - 1975, pag. 41.

TABELA 4,1
 CDI: EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DO VALOR TOTAL DO INVESTIMENTO FIXO POR GRUPOS DA INDÚSTRIA,
 1972-1977

Grupos de Indústria	1972	1973	1974	1975	1976*	1977**
Bens de Capital	6,4	5,0	8,5	20,0	2,6	19,7
Ind.Metalúrgicas + Prod,Int,Metal	48,2	22,3	23,1	15,0	81,3	13,2
Ind. Química, Petroquímica	6,7	11,4	20,9	17,2	11,3	36,6
Prod. Int. Não-Metalico	10,1	10,0	23,0	12,7	2,2	19,2
Ind. Automotiva	13,5	30,5	7,9	18,7	0,9	6,5
Ind. Bens de Consumo	15,1	20,8	16,6	16,4	1,6	4,8
T O T A L	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
CR\$	12.877,060	22.004,137	31.359,716	20.990,269		

FONTE: CDI, Relatório de Atividades; CDI, informativo; vários números.

* De maio até dez. do ano.

** De janeiro até outubro (inclusive)

TABELA 4,2
 CDI: EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DO INVESTIMENTO FIXO EM PROJETOS APROVADOS
 POR MACROREGIÕES E ESTADOS
 SELECIONADOS, 1971 - (OUTUBRO) 1977

Regiões e Estados	ANOS										VTI 1974
	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977*	1974			
Norte	0,2	-	-	0,1	0,3	-	-	-	1,2		
Nordeste	13,2	3,3	5,1	12,8	8,9	7,2	2,4	6,5			
Sudeste	78,3	93,1	86,9	77,4	79,2	86,1	66,2	76,5			
Sul	8,2	3,6	7,0	9,3	11,2	6,7	31,3	14,0			
Centro-Oeste	0,1	-	1,0	0,4	0,4	-	0,1	0,8			
B R A S I L	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0			
Pernambuco	0,8	0,2	0,1	0,3	1,0	0,4	-	2,2			
Bahia	12,1	2,5	5,0	12,0	3,3	4,6	2,3	2,1			
Minas Gerais	17,0	18,0	26,9	20,1	9,6	39,5	5,0	7,6			
Rio de Janeiro	13,8	23,6	8,7	9,7	17,7	22,3	21,5	13,0			
São Paulo	46,7	47,8	51,0	39,3	51,4	24,3	39,7	55,4			
Rio Grande do Sul	1,7	1,0	3,0	4,7	5,3	4,4	24,6	7,1			

FONTE: Relatório de Atividades do CDI, vários anos

* Até fim de outubro.

(até fins de outubro).¹

A exceção de 1977, a participação do Sul no total do investimento fixo nos projetos aprovados pelo CDI variou entre 4% e 11%, enquanto a participação do Nordeste oscilou entre menos de 3% e aproximadamente 13%. É importante observar com respeito ao Nordeste, entretanto, que com exceção dos anos 1975 e 1976, quase todos os investimentos aprovados pelo CDI se destinaram a Bahia, sendo que, em 1975, foi aprovado um projeto com substancial investimento para o Estado do Rio Grande do Norte, enquanto em 1976, devido à implantação de uma unidade para produzir amônia, uréia e enxofre pela PETROBRÁS, Sergipe também recebeu uma parte significativa dos investimentos aprovados pelo CDI no Nordeste.²

A participação do Estado de Pernambuco no investimento fixo em projetos aprovados pelo CDI, por outro lado, variou entre apenas 0,1% e 1,0% do total neste período. De forma semelhante, a participação das regiões Norte e Centro Oeste foi inexpressiva. Cabe mencionar também, com relação aos dados apresentados na Tabela 4.2, que a participação relativamente reduzida de São Paulo no total do investimento fixo em projetos aprovados pelo CDI em 1976, se deve a dois grandes projetos siderúrgicos localizados em Minas Gerais (expansão da USIMINAS em Ipatinga com investimentos totais de Cr\$ 9,3 bilhões e implantação de uma usina siderúrgica pela AÇOMINAS em Ouro Branco com um investimento de Cr\$ 21,4 bilhões) e um no Rio de Janeiro (expansão da Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda com investimentos de Cr\$ 19,2 bilhões) que conjuntamente responderam por 55% do total aprovado neste ano. É interessante observar ainda neste particular que somente estes três investimentos de vulto, todos localizados na região Sudeste, conjuntamente representavam entre quatro e cinco vezes o valor dos investimentos totais em todos os projetos industriais aprovados pela SUDENE com 1976.

Para fins de comparação a Tabela 4.2 também contém a repartição regional do valor da transformação da indústria (de transformação e de extração mineral) em 1974, de acordo com a Pesquisa Industrial do IBGE. De modo geral, a comparação da distribuição do VTI em 1974 com a distribuição do investimento fixo em projetos aprovados pelo CDI entre 1971 e 1977 sugere uma maior concentração interregional dos novos investimentos. Enquanto a participação do Sudeste no VTI em 1974 foi 76,5%, somente em um ano (1977 até fins de outubro) durante o período examinado foi a participação do in

1 O boletim mensal do CDI intitulado "CDI Informativo" permitiu identificar os projetos aprovados por localização e o valor de investimento fixo para o período entre maio de 1976 e outubro de 1977.

2 "CDI Informativo", op. cit. Ano I, nº 1, maio 1976.

vestimento fixo em projetos aprovados pelo CDI menor nesta região do que esta porcentagem. Por outro lado, com exceção de 1977, a participação do Sul no investimento fixo foi menor do que sua participação no VTI em 1974, enquanto no Nordeste, houve alternância vez que houve anos em que sua participação nos investimentos aprovados pelo CDI superou sua participação no VTI, e anos quando ocorreu o contrário. Também, as duas regiões de fronteira, o Norte e o Centro Oeste, tiveram uma participação menor nos recentes investimentos industriais aprovados pelo CDI do que no VTI em 1974.

Quando se analisa a nível de Estado, fica aparente uma maior dispersão dos novos investimentos relativamente à distribuição do VTI em 1974 dentro da região Sudeste. Em outras palavras, tanto Minas Gerais, quanto o Rio de Janeiro registraram uma porcentagem maior do investimento fixo aprovado pelo CDI do que sua participação no valor de transformação industrial em 1974 para a maioria dos anos observados. Isso sugere que realmente esteja ocorrendo uma tendência para a descentralização intraregional da indústria no Sudeste. Por outro lado, no Nordeste, os investimentos aprovados pelo CDI são altamente concentrados na Bahia, com a participação de Pernambuco nestes investimentos sendo bem menor do que sua importância relativa na geração do VTI em 1974. Finalmente, no caso do Rio Grande do Sul, com exceção do ano 1977, pelas razões mencionadas acima, a porcentagem do investimento fixo em projetos aprovados pelo CDI também tem sido bem menor do que sua participação no VTI em 1974. Em resumo, na medida em que o investimento fixo em projetos aprovados pelo CDI seja um bom indicador dos padrões atuais ou recentes de localização industrial ou de distribuição espacial da nova capacidade produtiva, pelo menos nos setores básicos; os dados examinados mostram uma tendência para uma maior dispersão da indústria dentro da região Sudeste, ou seja, para uma desconcentração em termos intraregionais, mas simultaneamente a continuação ou redução muito limitada do alto grau de concentração industrial em termos inter-regionais, embora com alguma descentralização de uma forma bastante concentrada para áreas como a Bahia e o Sul.

O alto grau de concentração interregional, se não intraregional dentro do Sudeste, dos recentes investimentos industriais aprovados pelo CDI é especialmente importante quando se considera que são estes investimentos que definirão a estrutura e a distribuição espacial da indústria brasileira nos anos e, talvez, décadas seguintes. Até certo ponto, a alta concentração espacial dos novos investimentos industriais no Brasil simplesmente reflete a "inércia locacional" de qualquer estrutura industrial já, em

grande parte, implantada.¹ Esta inércia locacional se refere ao fato de que uma grande parte dos novos investimentos são basicamente reinvestimentos, ou seja, representam a expansão da capacidade produtiva existente e, portanto, já localizada. Na medida em que os novos investimentos industriais - o mesmo fenômeno, evidentemente, ocorrendo também no caso da infra-estrutura física - são feitos nos mesmos lugares geográficos onde as empresas já possuem unidades produtivas em funcionamento, então os padrões locais no presente e no futuro próximo tenderão a coincidir com as tendências históricas, ou seja, haverá pouca ou nenhuma modificação da atual distribuição espacial das atividades secundárias.

O mesmo fenômeno ocorrerá, em termos interregionais, pelo menos se os novos investimentos se localizam próximos aos anteriores, o que tende a acontecer quando existem políticas de desconcentração da indústria de grandes áreas metropolitanas, por exemplo. Neste caso, as atividades produtivas podem continuar a captar os benefícios (mercados, economias de aglomeração, etc.) de uma localização perto dos centros metropolitanos mais importantes, sem incorrer os custos (valores mais altos de terra, deseconomias de aglomeração, falta de incentivos) da localização metropolitana em si. Em consequência, mesmo quando ocorra desconcentração industrial das áreas urbanas maiores, o impacto interregional (grau de descentralização) pode ser bastante limitado ou até nulo. O próprio CDI reconhece as dificuldades para a implantação de uma política de descentralização em termos interregionais. Em um de seus boletins informativos mensais, por exemplo, constata que "o aceleração do processo (de desconcentração industrial), de modo a corrigir a curto prazo as disparidades interregionais, é problema complexo, que inclui o risco de influir negativamente no dinamismo industrial do país. Assim, por exemplo, a implantação da indústria de bens de capital exige o apoio de economias externas só disponíveis nas áreas densamente industrializadas".²

Mesmo na existência desta dificuldade, o CDI tem tomado medidas visando estimular a descentralização, ou pelo menos, a desconcentração industrial. Afirma-se no mesmo boletim informativo citado no parágrafo anterior, por exemplo, que:

A descentralização geográfica dos investimentos é um dos objetivos da política industrial do País, visando a corrigir a excessiva concentração no Centro-Sul e, em especial no

1 Para maior discussão deste conceito, ver Richardson, Harry. Regional Growth Theory, op. cit.

2 "CDI Informativo", Ano I, nº 4, agosto de 1976.

eixo Rio-São Paulo. Ainda agora (agosto de 1976) o CDIEs tã publicando editais de convocação de empresas para a produção de bens ainda dependentes de importações oferecendo, em contrapartida, os benefícios fiscais previstos na legislação específica e a garantia de mercado para os produtos. Uma das condições inseridas nesses editais é a de que a localização da empresa contribua para a descentralização da atividade industrial a nível regional ou inter-regional.¹

Mais recentemente, o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) se pronunciou sobre este problema divulgando em sua Resolução nº 14 de 21 de dezembro de 1977 as "diretrizes e prioridades" "no tocante à desconcentração industrial em consonância com o II PND".² As principais medidas foram:

- Sem prejuízo do apoio de São Paulo, que continuará sendo o principal núcleo industrial do País, serão fortalecidos os pólos industriais do Rio de Janeiro, de Minas Gerais e do Sul do País.

Por outro lado, é de ressaltar a significação que já assumiu a industrialização no desenvolvimento do Nordeste, devendo-se garantir prioridade principalmente para os diversos complexos industriais ali localizados, de interesse nacional, regional ou de certos Estados.

Como já se fez na área têxtil, será possível concentrar o desenvolvimento de certos ramos industriais na Região Nordeste.

No tocante à Amazônia e o Centro-Oeste, terão implementação os complexos integrados, de caráter minero-industrial ou agroindustrial considerados prioritários.

- No tocante ao pólo de São Paulo, cabe salientar:

a importância de atuar concretamente no sentido de melhoria da qualidade de vida urbana, na Região Metropolitana de São Paulo, para onde só excepcionalmente deverão ser aprovados, pelos órgãos de incentivos, novos projetos industriais;

1 Ibid.

2 Resolução nº 14 de 21 de dezembro de 1977 do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE).

a oportunidade do esforço que o Estado já vem realizando, com o apoio da União, da descentralização industrial no sentido do macro-eixo Rio-São Paulo e de outras áreas do interior.

- No caso das demais Regiões Metropolitanas, é indispensável que a consolidação de seus pólos industriais se verifique dentro da legislação definida de zoneamento urbano, e particularmente, através de projetos localizados dentro de Distritos ou Zonas Industriais.
- Nos diferentes Estados, será dado apoio preferencial aos Distritos Industriais de responsabilidade dos Governos Estaduais seja em Regiões Metropolitanas, capitais ou cidades de porte médio.
- Em colaboração com os Estados, os Ministérios setoriais, o BNB, o BNDE e outros agentes financeiros darão prioridade à construção de infra-estrutura de energia elétrica, transportes, comunicações, saneamento, habitação, controle de poluição, etc., nos complexos industriais integrados de interesse para o desenvolvimento nacional e das diferentes regiões.¹

Logo depois em Resolução nº 3 de 4 de janeiro de 1978, o CDE instrui à SUDENE, o Banco do Nordeste (BNB), o BNDE e o Banco do Brasil a realizar "particular esforço visando a diversificar a aprovação de projetos entre os diversos Estados da região Nordeste".² Esclarece o documento que "o objetivo é alcançar melhor equilíbrio de desenvolvimento, dentro da região, evitando a excessiva concentração em um ou dois pólos".³ Para favorecer os Estados menos industrializados do Nordeste, a Resolução encarrega a SUDENE de promover estudos de oportunidades de novos projetos nestes Estados e definir "percentuais diferenciados de incentivos, conforme o Estado, objetivando criar estímulo efetivo à diversificação dentro da área."⁴

Em resumo, é somente muito recentemente que o governo federal tem se preocupado efetivamente com a questão da descentralização industrial, embora este objetivo esteja incluído no II PND, divulgado em setembro de 1974. As medidas tomadas se referem a descentralização, tanto em termos in

1 Ibid.

2 Resolução nº 3 de 4 de janeiro de 1978 do CDE.

3 Ibid.

4 Ibid.

terregionais, quanto em termos intraregionais, explicitamente nos casos do Sudeste e Nordeste. O principal mecanismo para a execução desta política de descentralização, de acordo com as recentes Resoluções do CDE, será a utilização seletiva dos incentivos fiscais para favorecer localizações fora da região metropolitana de São Paulo, em primeiro lugar, e fora das regiões metropolitanas de Salvador e do Recife, em segundo lugar, embora os desestímulos fiscais (isto é, a não concessão de incentivos) aparentemente só se apliquem à região metropolitana de São Paulo, enquanto as demais partes do Nordeste se beneficiarão através de uma diferenciação dos incentivos na região em vez de sua eliminação completa para os dois pólos industriais maiores.

Mesmo considerando que as medidas mais concretas a favor da desconcentração espacial da indústria brasileira só apareceram recentemente, é desejável determinar até que ponto e em que setores já está acontecendo alguma descentralização do setor secundário e em favor de que regiões ou Estado. Dados sobre os projetos aprovados pelo CDI entre maio de 1976 e fins de outubro de 1977 permitem ter uma idéia dos recentes padrões e tendências locacionais da indústria brasileira. Estes dados, que identificam a localização dos projetos aprovados a nível de município, permitem uma análise não somente das tendências locacionais em termos interregionais e interestaduais, mas também em termos intraestaduais, entre as regiões metropolitanas e/ou capitais e as cidades menores do interior. Os dados do CDI também permitem distinguir entre os investimentos para a implantação de novas unidades de produção e os investimentos para a expansão da capacidade existente ou para a substituição de uma linha de produção por outra. O primeiro caso se diferencia dos dois últimos pelo fato de que estes se referem à implantação de novo capital em fábricas já existentes (ou em anexos a fábricas já existentes), e, portanto, nos mesmos lugares geográficos das unidades originais de produção. As novas unidades de produção, por outro lado, são o resultado de novas decisões locacionais que, evidentemente, podem refletir melhor políticas que procuram alterar a distribuição espacial da indústria, enquanto os investimentos para a expansão da capacidade existente tendem a ser responsáveis em boa parte para a "inércia locacional" discutida acima.

A Tabela 4.3 mostra a distribuição do valor dos investimentos fixos em projetos aprovados pelo CDI entre maio de 1976 e novembro de 1977 por grupos setoriais (I - bens de capital; II - indústrias metalúrgicas básicas e produtos intermediários metálicos; III - indústrias químicas, petroquímicas e farmacêuticos; IV - indústrias de produtos intermediários não-metálicos e indústrias de cimento, de papel e de celulose; V - indústrias automotiva e

TABELA 4.3

CDI: DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO INVESTIMENTO FIXO EM NOVAS UNIDADES DE PRODUÇÃO E TOTAL POR GRUPOS SETORIAIS E POR MACRORREGIÕES E ESTADOS SELECIONADOS, MAIO DE 1976 A OUTUBRO DE 1977.

Regiões e Estados	I *		II		III		IV		V		VI		TOTAL	
	IMP	TOTAL	IMP	TOTAL	IMP	TOTAL	IMP	TOTAL	IMP	TOTAL	IMP	TOTAL	IMP	TOTAL
Norte	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nordeste	-	-	11,0	2,9	9,0	20,2	-	2,6	-	-	-	2,1	8,7	4,5
Sudeste	97,5	95,8	82,5	95,1	45,3	40,6	99,3	78,8	9,1	75,9	53,8	75,5	75,1	86,1
Sul	2,5	4,2	6,5	2,0	45,7	39,2	-	18,3	90,9	24,1	46,2	21,8	16,2	9,4
Centro-Oeste	-	-	-	-	-	-	0,7	0,3	-	-	-	-	-	-
B R A S I L	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pernambuco	-	-	-	0,2	-	1,1	-	-	-	-	-	-	0,8	0,3
Bahia	-	-	6,5	0,8	6,1	16,6	-	2,6	-	-	-	-	5,3	3,0
Minas Gerais	-	9,0	65,4	41,6	13,6	12,4	0,5	3,2	6,3	1,4	46,6	17,6	43,2	32,0
Rio de Janeiro	59,6	42,4	1,3	25,1	21,0	13,5	23,2	11,0	-	0,1	-	8,8	12,0	23,7
São Paulo	37,9	44,4	15,8	28,4	10,7	9,7	75,0	64,3	2,8	74,4	7,2	49,1	19,9	30,4
Rio Grande do Sul	1,3	2,6	0,4	1,9	45,2	39,0	-	1,6	90,8	27,7	22,0	13,7	11,9	7,4
IMP/TOTAL			62,7		41,7		86,4		22,4		39,6		48,9	

FONTE: CDI, "Boletim Informativo", maio de 1976 a outubro de 1977.

* Para os Grupos Setoriais do CDI, ver o texto.

** IMP = Implantação de Novas Unidades de Produção.

seus componentes; VI - indústrias de bens de consumo), pelas cinco macrorregiões e pelos seis Estados utilizados nas análises anteriores, tanto para o total dos investimentos, quanto pelos investimentos associados com a implantação de novas unidades produtivas. Nota-se, em primeiro lugar, que no período observado, quase a metade dos investimentos fixos em projetos aprovados pelo CDI foram associados com a implantação de novas unidades de produção, sendo que esta porcentagem variou consideravelmente entre os seis setores considerados. No setor III (química, petroquímica, etc.). 86% do investimento fixo total foi em novos projetos, enquanto no outro extremo, na indústria automobilística (setor V), os novos projetos foram responsáveis por apenas 22% do investimento fixo total. O setor de bens de capital também mostra uma porcentagem relativamente alta 63% do investimento fixo em projetos aprovados pelo CDI para a instalação de novas unidades de produção, enquanto os três grupos setoriais restantes (II, IV, e VI) tiveram porcentagens de investimentos em novas fábricas menores do que a média para os seis setores considerados conjuntamente. Fora do setor automobilístico, foi o grupo de bens de consumo (grupo VI) que teve a porcentagem menor (40%) dos investimentos em projetos aprovados para a implantação de novas unidades de produção. Em termos da divisão dos investimentos totais entre os seus grupos durante o período em observação, o setor que teve a maior participação foi II (produtos metalúrgicos), por causa dos cinco grandes projetos siderúrgicos aprovados neste período, com 70,5%, seguido pelo setor III (produtos químicos) com 13,2%, setor I (bens de capital) e setor IV (produtos não metálicos) com 6,4%, setor V (indústria automotiva) com 1,9% e setor VI (bens de consumo) com 1,6%. O total de investimentos fixos em projetos aprovados pelo CDI entre maio de 1976 e outubro de 1977 foi na ordem de Cr\$ 116 bilhões, sendo que Cr\$ 56,8 bilhões foi para a implantação de novas unidades de produção.

Mais uma vez, o alto grau de concentração dos investimentos aprovados pelo CDI na região Sudeste fica evidenciado, tanto quando os investimentos são considerados com um todo, quanto quando se considera apenas as inversões em novas unidades produtivas. Por outro lado, também fica evidente que os investimentos em novas fábricas são menos concentrados no Sudeste (75% em comparação com 86%) do que os investimentos para a expansão da capacidade já instalada, como seria de esperar. Tanto o Sul, quanto o Nordeste tem uma participação nos investimentos para a instalação de novas fábricas relativamente bem maior do que sua participação nos investimentos totais (16,2% e 8,7% comparado com 9,4% e 4,5% respectivamente). Dentro do Sudeste, no período considerado, foi o Estado de Minas Gerais que recebeu a maior parcela dos investimentos em novas unidades de produção (43,2%), sendo que a importância relativa deste Estado nos investimentos em novas fábricas excedeu sua participação (32%)

nos investimentos fixos aprovados pelo CDI como um todo. Nota-se que a participação dos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo no investimento fixo total foi maior do que nas inversões para a instalação de novas unidades, o que é consistente com o alto grau de concentração nestes dois Estados da indústria já existente no país. Também pode-se observar que os Estados da Bahia e do Rio Grande do Sul tiveram uma participação maior nos investimentos para novas fábricas do que nos investimentos totais aprovados pelo CDI no período em questão. Estes dados apoiam a impressão de que esteja realmente ocorrendo uma tendência para descentralização industrial, em termos espaciais, favorecendo especificamente os Estados de Minas Gerais, Bahia, Rio Grande do Sul e os demais Estados do Sul.

Começando com o grupo setorial de maior peso nos investimentos totais e para a instalação de novas unidades de produção, que abrange as indústrias metalúrgicas e de produtos intermediários metálicos, observa-se que tanto os investimentos totais quanto as inversões em novas fábricas se mostram altamente concentradas no Sudeste, embora os últimos sejam menos concentrados do que os primeiros (83% em comparação com 95%). Como o correu com a indústria como um todo, tanto o Nordeste, quanto o Sul, tiveram uma participação maior nos investimentos em novas fábricas do que nos investimentos totais no setor metalúrgico. Igualmente, a maior participação dos Estados de Minas Gerais e da Bahia nos investimentos para novas unidades de produção, relativamente aos investimentos totais aprovados pelo CDI neste setor, é aparente nos dados da Tabela. A predominância de Minas Gerais na Região Sudeste, com quase dois terços dos investimentos no setor metalúrgico em novas unidades de produção, comparado com 16% para São Paulo e apenas 1,3% para o Rio de Janeiro, é impressionante. Por outro lado, devido à expansão da CONSIPA em São Paulo e a Companhia Siderúrgica Nacional no Rio de Janeiro, estes dois Estados tiveram uma participação bem mais elevada nos investimentos totais neste setor, 25% e 28% respectivamente, enquanto a participação de Minas Gerais no total foi em torno de 42%.

No setor química e petroquímica, tanto os investimentos em novas unidades de produção, quanto os investimentos para a expansão da capacidade existente foram quase igualmente divididos entre as regiões Sudeste e Sul entre maio de 1976 e novembro de 1977. Nota-se também que tanto no Sudeste, quanto no Sul, a participação nas inversões associadas com a implantação de novas fábricas foi maior do que nos investimentos totais. Dentro do Sudeste, o Estado com maior participação nas inversões em novas unidades de produção e nos investimentos totais foi o Rio de Janeiro com

12% das primeiras e quase 19% dos últimos, seguido por Minas Gerais (13,6% e 12,4%) e São Paulo (10,7% e 9,7%). No Sul, o Rio Grande do Sul foi responsável por quase a totalidade dos investimentos em novas unidades de produção (45,2% e 45,7%) da região como um todo e dos investimentos fixos totais (39% e 39,2%). No Nordeste, cuja participação nos investimentos em novas fábricas (9%) foi bem menor do que a participação nos investimentos totais no setor química (20%), o Estado da Bahia se destacou em ambas estas categorias (com 6% e quase 17% respectivamente), de uma forma semelhante ao Rio Grande do Sul. Claramente, estas tendências refletem a implantação do terceiro pólo petroquímico no Rio Grande do Sul e a expansão da capacidade produtiva do segundo pólo petroquímico na Bahia.

No setor de bens de capital, o grau de concentração espacial dos investimentos, tanto para novas unidades de produção, quanto totais, foi elevado sendo que as inversões para novas fábricas (97,5%) foram ainda ligeiramente mais concentradas do que os investimentos totais (95,8%) em termos interregionais. Também é evidente que a indústria nacional de bens de capital, já instalada ou a se instalar através dos novos investimentos, é altamente concentrada nos Estados do Rio de Janeiro, responsável por quase 60% dos investimentos em novas unidades de produção e 42% dos investimentos totais aprovados pelo CDI, e São Paulo, que respondeu por 38% dos investimentos em novas fábricas e 44% dos investimentos totais no período considerado.

Mais uma vez, no setor de produtos intermediários não-metálicos (IV), a predominância do Sudeste é evidente, sendo que 99% dos investimentos em novas unidades de produção e 79% dos investimentos totais em projetos aprovados pelo CDI se localizam ou localizarão nesta região. Dentro do Sudeste, São Paulo tem a maior participação nos investimentos em novas fábricas (75%) e no investimento fixo total (64%) neste setor. O Rio de Janeiro, por sua vez, deverá receber 23% dos investimentos em novas unidades de produção com base nos projetos aprovados pelo CDI para este setor entre maio de 1976 e novembro de 1977 e 11% dos investimentos totais. A única outra região que tem uma participação significativa (18%) nos investimentos fixos totais no setor não-metálico é o Sul, sendo que a participação do Nordeste (2,6%) foi inexpressiva.

Em ambos os setores V (indústria automobilística) e VI (bens de consumo), o Sudeste receberá 76% dos investimentos totais em projetos aprovados pelo CDI no período em discussão, sendo que no primeiro setor qua

se a totalidade irá para São Paulo, enquanto no segundo a participação paulista é pouco menos de 50% do total nacional. É interessante observar que em ambos estes setores as inversões em novas unidades de produção, pelo menos no período em questão, vão para outros Estados, Rio Grande do Sul, no caso da indústria automotiva (com 91% dos investimentos em novas fábricas) e Minas Gerais (com 47% das inversões em novas unidades) e Rio Grande do Sul (com 22% deste total), no caso da indústria de bens de consumo. Mais uma vez a participação do Nordeste é inexpressiva (indústria de bens de consumo) ou nula (indústria automotiva), o mesmo ocorrendo com as regiões Norte e Centro-Oeste.

Em resumo, estes dados sobre a distribuição inter e intraregional dos investimentos aprovados pelo CDI sugerem que esteja acontecendo, de fato, uma descentralização espacial do setor secundário no Brasil, favorecendo particularmente os Estados de Minas Gerais, Bahia, Rio Grande do Sul e o resto da região Sul. Minas Gerais, por exemplo, está registrando ganhos em sua participação nos investimentos totais nos setores de produtos metalúrgicos e produtos químicos e nas indústrias automotiva e de bens de consumo, enquanto o Rio Grande do Sul mostra alto dinamismo nos setores químico/petroquímico, automobilístico e bens de consumo. A Bahia, por sua vez, registra uma presença relativamente maior no setor químico/petroquímico e um ganho relativo no setor metalúrgico. Por outro lado, não se deve esquecer que, de modo geral, o alto grau de concentração dos investimentos industriais no Sudeste, pelo menos nos setores básicos, continua a ser bastante expressivo, embora os dados mostrem uma tendência clara para uma realocação espacial dos novos investimentos industriais dentro desta região, beneficiando particularmente o Estado de Minas Gerais.

Os dados existentes sobre a distribuição regional dos investimentos aprovados pelo CDI no período de maio de 1976 a outubro de 1977, permitem uma análise ainda mais desagregada em termos espaciais. Como os projetos são identificados locacionalmente não somente por Estado, mas também por município, é possível determinar (outra vez, tanto para os investimentos em novas unidades de produção, quanto para os investimentos fixos totais) até que ponto os investimentos aprovados serão localizados nas regiões metropolitanas e capitais de Estado ou no interior (cidades de porte médio, áreas não urbanas, etc) de cada Estado. Estes dados estão contidos na Tabela 4.4. Devido à presença e o peso dos cinco grandes projetos siderúrgicos nos três principais Estados do Sudeste, a distribuição dos investimentos entre as Regiões Metropolitanas e lugares interioranos nestes Estados também foi calculado excluindo estes projetos. Em seguida, analisar-se-á com maior preci

TABELA 4.4

DISTRIBUIÇÃO DOS INVESTIMENTOS FIXOS EM PROJETOS APROVADOS PELO CDI ENTRE AS REGIÕES METROPOLITANAS E CAPITAIS DE ESTADO (RM/C) E O INTERIOR (INT) DOS ESTADOS POR MACRORREGIÃO E ESTADOS SELECIONADOS ENTRE MAIO DE 1976 E OUTUBRO DE 1977.

A. INCLUINDO OS GRANDES PROJETOS SIDERÚRGICOS

	<u>IMPLANTAÇÃO</u>		<u>TOTAL</u>	
	<u>RM/C</u>	<u>INT</u>	<u>RM/C</u>	<u>INT</u>
N	-	-	-	100,0
NE	26,6	73,4	60,4	39,6
SE	16,2	83,8	11,6	88,4
S	87,6	12,4	87,5	12,5
CO	-	100,0	-	100,0
BR	28,5	71,5	20,7	79,3
PE	-	-	89,1	10,9
BA	35,2	64,8	84,1	15,9
MG	0,3	99,7	1,5	98,5
RJ	87,4	12,6	24,0	76,0
SP	7,4	92,6	12,6	87,4
RS	87,6	12,4	88,2	11,8

B. EXCLUINDO OS GRANDES PROJETOS SIDERÚRGICOS

SE	29,8	70,2	39,4	60,6
BR	39,3	61,7	52,9	47,1
MG	2,1	97,9	7,3	92,7
RJ	87,4	12,6	81,8	18,2
SP	12,8	87,2	30,0	70,0

FONTE: "CDI Informativo", vários números.

são as atuais tendências locacionais dentro da região Sudeste que, como foi revelado na Tabela 4.3, recebeu ou receberá 86% dos investimentos fixos totais aprovados pelo CDI entre maio de 1976 e novembro de 1977.

A Tabela 4.4 mostra que aproximadamente 72% dos investimentos em novas unidades de produção e 79% dos investimentos totais aprovados pelo CDI entre maio de 1976 e novembro de 1977 são ou serão localizados fora das regiões metropolitanas e capitais de Estado. Quando se exclui os grandes projetos siderúrgicos, por outro lado, 38% dos investimentos em novas fábricas e 53% dos investimentos totais no Brasil são (ou serão) registrados pelas regiões metropolitanas e capitais de Estado. Isso é devido ao fato de que os grandes projetos siderúrgicos têm um peso importante nos investimentos aprovados pelo CDI e são todos localizados fora, embora próximas, das principais regiões metropolitanas.

A Tabela 4.4 também mostra o alto grau de concentração dos investimentos totais nas regiões metropolitanas e capitais estaduais (60%) do Nordeste e do Sul (88%), embora, no caso do Nordeste, exista um grau bastante menor de concentração dos investimentos em novas unidades de produção (27%) nas áreas urbanas maiores. Em comparação, a região Sul registra uma concentração de investimentos em novas fábricas nas áreas urbanas mais importantes quase igual à concentração dos investimentos como um todo. No Sudeste, quando se considera os grandes projetos siderúrgicos nos cálculos, apenas 12% dos investimentos totais e 16% dos investimentos em novas unidades de produção serão feitos nas regiões metropolitanas. Quando se excluem os projetos siderúrgicos, 21% dos investimentos totais e quase 29% das inversões em novas fábricas se concentram nas áreas metropolitanas.

Dentro do Sudeste, a situação nos três Estados principais se diferencia bastante. No Rio de Janeiro, os investimentos em novas unidades de produção são altamente concentrados (87%) na região metropolitana. Este Estado registra um grau de concentração metropolitana bem menor (24%) quando se considera os investimentos totais. Os investimentos totais incluem a expansão da Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda. O peso deste projeto pode ser claramente percebido quando se observa a distribuição de investimentos totais excluindo a CSN (82% na região metropolitana). Em Minas Gerais e São Paulo, mesmo quando os grandes projetos siderúrgicos são eliminados do cálculo, há uma tendência bem mais expressiva para a localização de investimentos fora das regiões metropolitanas. Incluindo os projetos siderúrgicos, somente 1,5% dos investimentos totais e apenas 0,3% dos investimentos em novas fábricas no Estado de Minas Gerais, entre os projetos aprovados pelo

CDI no período em questão, se localizam ou se localizarão na Região Metropolitana de Belo Horizonte, mesmo excluindo os projetos siderúrgicos, somente 7,3% dos investimentos totais e 2,1% das inversões em novas unidades de produção neste Estado irão para a área metropolitana. Em São Paulo, quando os projetos siderúrgicos são incluídos nos cálculos, aproximadamente 13% dos investimentos totais e 7% das inversões em novas fábricas aprovadas pelo CDI entre maio de 1976 e outubro de 1977 irão para a região metropolitana. Excluindo os projetos siderúrgicos, 30% dos investimentos totais e 13% dos investimentos em novas fábricas se localizarão na área metropolitana.

Os três outros Estados examinados, com exceção da Bahia para investimentos em novas fábricas, revelam um alto grau de concentração de investimentos em projetos aprovados pelo CDI em suas regiões metropolitanas. Em Pernambuco, 89% dos investimentos totais aprovados se localizam ou se localizarão na região metropolitana do Recife. Na Bahia, 35% dos investimentos em novas unidades de produção e 84% dos investimentos totais são ou serão captados pela região metropolitana de Salvador. No Rio Grande do Sul, 88% das inversões, tanto em novas fábricas, quanto totais, se localizam ou se localizarão na região metropolitana de Porto Alegre. Ocorre o mesmo no Paraná onde 91% dos investimentos em novas fábricas e 84% das inversões totais se concentram ou se concentrarão na Região Metropolitana de Curitiba.

Estes dados mostram um comportamento heterogêneo quanto ao grau de concentração dos recentes investimentos industriais nas principais áreas metropolitanas do País. Os Estados de São Paulo e Minas Gerais mostram uma tendência nítida para maior dispersão intraestadual dos investimentos industriais, enquanto o Rio de Janeiro, pelo menos quando se considera apenas os investimentos em novas unidades de produção ou quando se exclui a expansão da siderúrgica em Volta Redonda, a Bahia, menos os investimentos em novas fábricas, Pernambuco, Paraná e Rio Grande do Sul demonstram uma tendência para um alto e persistente grau de concentração dos investimentos industriais em suas respectivas regiões metropolitanas. Devido ao peso de São Paulo e Minas Gerais no total dos investimentos aprovados pelo CDI entre maio de 1976 e outubro de 1977, a participação das regiões metropolitanas e capitais de Estado neste total, mesmo excluindo os grandes projetos siderúrgicos, é razoavelmente baixa, especialmente no tocante às novas fábricas (29% quando se inclui os projetos siderúrgicos e 39% quando estes projetos serão excluídos dos cálculos).

Dado que 86% dos investimentos totais aprovados pelo CDI no período analisado foram captados pelo Sudeste, embora apenas 12% pelas três áreas metropolitanas (ou 40% se elimine os grandes projetos siderúrgicos), é interessante determinar com mais precisão exatamente para onde estão indo estes investimentos. Uma análise feita a nível de microregião mostra que 42% dos investimentos totais aprovados pelo CDI na região Sudeste entre maio de 1976 e outubro de 1977 se localizam ou se localizarão no macro eixo ligando (e excluindo) as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo. Além disso, 22% dos investimentos totais aprovados no Sudeste se encontram ou se encontrarão nos municípios pelos quais passa a rodovia ligando (mas excluindo) as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de Belo Horizonte. No total, 76% dos investimentos totais aprovados no Sudeste se localizam ou se localizarão no "triângulo" formado por (e incluindo) as regiões metropolitanas de São Paulo, do Rio de Janeiro e de Belo Horizonte. Isso corresponde a 65% dos investimentos totais aprovados em todo o país durante o período em questão. Quando se acrescenta os investimentos localizados ao longo da rodovia entre Belo Horizonte e Governador Valadares (10% do total aprovado no Sudeste) e ao longo da Via Anhanguera no interior de São Paulo (aproximadamente 2% deste total), o "triângulo" industrial receberá 88% dos investimentos totais aprovados pelo CDI na região Sudeste, o que corresponde a 75% dos investimentos fixos totais aprovados pelo CDI em todo o Brasil entre maio de 1976 a novembro de 1977.

Finalmente, dentro do Estado de São Paulo, pode-se observar que apenas 13% dos investimentos totais aprovados pelo CDI no período considerado se localizam ou se localizarão na região metropolitana. Dos 87% restantes, 53% se localizam ou se localizarão em um anel com raio de 100 Km do centro da área metropolitana, incluindo além dos municípios ao longo do caminho São Paulo-Santos, uma parte dos municípios ao longo das Vias Dutra e Anhanguera, enquanto 71% dos investimentos totais aprovados pelo CDI localizados no Estado de São Paulo, mas fora da região metropolitana, se encontram dentro de um raio de 200 Kilômetros da capital. Em outras palavras, quando se inclui os investimentos localizados na região metropolitana em si, do total registrado pelo Estado, 66% serão alocados em um raio de 100 Km do município de São Paulo e 84% deste total em um raio de 200 Km, mostrando que a desconcentração ou "interiorização" industrial da região metropolitana de São Paulo está beneficiando principalmente os municípios localizados próximos à metrópole e ao longo das mais importantes vias de acesso (ao longo do macro eixo, acima de tudo) ao principal núcleo industrial do país. Por outro lado, ao se somar a participação das áreas metropolitanas de São Paulo e do Rio

de Janeiro e do macro eixo que as liga no total dos investimentos recentemente aprovados pelo CDI, esta soma fica em torno de 53% das inversões totais aprovados para o Sudeste e 46% dos investimentos aprovados para o Brasil como um todo.

Infelizmente, as informações sobre os incentivos fiscais concedidos pelo CDI são mais escassas do que os dados sobre a distribuição espacial e investimento fixo nos projetos aprovados por este órgão. Apenas para 1975, dados sobre a distribuição espacial dos incentivos concedidos foram reproduzidos no relatório de atividades do CDI. Estes dados são contidos em Tabela 4.5, juntamente com informações referentes à distribuição espacial do investimento fixo nos projetos aprovados neste mesmo ano. Observa-se que os dados sobre incentivos se referem ao total de isenções ou reduções do Imposto sobre Importações (IsI), do IPI e do ICM. Em 1975, o total de incentivos concedidos foi em torno de Cr\$ 3,4 bilhões, sendo que 51,8% foi deduzido do IsI, 33,5% do ICM e 14,7% do IPI. Isso compara com um valor total de incentivos de Cr\$ 4,7 bilhões em 1972, o outro ano para qual as informações existem, quando 55,8% foi deduzido do IsI, 30,2% do ICM e 14% do IPI.

Nota-se nos dados da Tabela 4.5 que os incentivos foram ligeiramente mais concentrados em termos espaciais do que a distribuição do investimento fixo nos projetos aprovados em 1975. Enquanto 79% dos investimentos se concentrara no Sudeste, mais de 82% dos incentivos beneficiaram empresas localizadas nesta região. Dentro do Sudeste, tanto o Rio de Janeiro, quanto São Paulo tiveram maior participação nos incentivos (19% e quase 56% respectivamente) do que no investimento fixo (menos de 18% e 51% respectivamente). Em outras palavras, foram justamente os Estados mais industrializados e mais desenvolvidos do país que se beneficiaram relativamente mais dos incentivos concedidos pelo CDI. Embora não se possa extrapolar a tendência observada em 1975 para os demais anos considerados na análise anterior por causa da falta de informações é claro, pelo menos, que a distribuição espacial dos incentivos concedidos pelo CDI corresponde aproximadamente à distribuição espacial dos investimentos fixos nos projetos aprovados por este órgão e que possivelmente a primeira distribuição é ainda mais concentrada do que a segunda. A partir da recente legislação discutida acima, e que discrimina entre dois níveis de redução do IsI, do IPI e, implicitamente, do ICM, claramente as regiões que contêm a maior parte das indústrias beneficiadas com reduções de 80% destes tributos captarão benefícios fiscais maiores do que as regiões onde os setores recipientes de apenas 50% predominam. Tudo indica, portanto, quando se considera o alto grau de concentração das indústrias produtoras de bens de capital e de al

TABELA 4.5

CDI: Distribuição Percentual do Investimento Fixo
e dos Incentivos Concedidos por Macromregião e Es
tados Seleccionados, 1975

REGIÕES E ESTADOS	Investimento Fixo	Incentivos
Norte	0,3	0,3
Nordeste	9,0	8,0
Sudeste	79,1	82,4
Sul	11,2	9,2
Centro Oeste	0,4	0,1
BRASIL	100,0	100,0
Pernambuco	1,0	1,3
Bahia	3,3	2,6
Minas Gerais	9,6	7,3
Rio de Janeiro	17,7	19,0
São Paulo	51,4	55,5
Rio Grande do Sul	5,3	4,0

FONTE: CDI, Relatório de Atividades, 1975.

guns setores de insumos básicos no Sudeste, e mais especificamente em São Paulo, que são precisamente estas áreas que teriam recebido a maior parte dos incentivos fiscais concedidos pelo CDI em 1976 e 1977, sendo que os resultados daqui para frente dependerão da aplicação das Resoluções tomadas muito recentemente pelo CDE a respeito da descentralização industrial de São Paulo.

4.2 - O BNDE, O BANCO DO BRASIL E O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL.

Desde sua criação em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento econômico BNDE, tem sido um dos principais - se não o principal - órgãos de fomento na economia brasileira. Embora sua preocupação inicial tenha sido com a implantação de infra-estrutura, especialmente de transporte e de energia elétrica gradativamente sua atenção voltou-se para o desenvolvimento industrial, inicialmente concentrando sua ação no setor siderúrgico, mas desde meados da década de 1960, apoiando uma gama crescente de empreendimentos no setor secundário em quase todos os gêneros. Recentemente, ou seja, desde o início da execução do II PND, o BNDE tem dado prioridade aos setores de bens de capital e insumos básicos.

Operando através de vários fundos, subsidiárias e repasses do exterior, o BNDE tem sido responsável pelo financiamento de uma parte substancial da formação de capital no Brasil, sobretudo, no setor industrial, em anos recentes. Para se ter uma idéia da importância relativa do BNDE, de acordo com o Relatório de Atividades do Banco para o ano de 1976, "no que se refere a desembolso, o BNDE injetou na economia brasileira Cr\$ 32,7 bilhões, o que equivale a pouco mais de 9% da formação bruta de capital fixo do País. Levando-se em consideração uma participação média de 50% nos projetos por ele apoiados, observa-se que a real importância da instituição no processo de desenvolvimento brasileiro foi, em 1976, a de efetivamente co-participar na injeção de cerca de Cr\$ 60 bilhões na economia, ou seja, de 18% da FBCF".¹ Por outro lado, o valor das operações aprovadas em moeda nacional em 1970 pelo BNDE (menos subsidiárias) foi da ordem de Cr\$ 52,2 bilhões, sendo que o valor aprovado pelo sistema BNDE como um todo, isto é, o BNDE mais as subsidiárias semi-autônomas: FINAME, FIBASE, EMBRAMEC, e IBRASA) foi cerca de Cr\$ 70,3 bilhões, enquanto, no mesmo ano, o BNDE aprovou operações envolvendo financiamento externo no valor de US\$ 575 milhões, ou seja, de aproximadamente Cr\$ 6,2 bilhões (a preços de 1976).²

1 BNDE, Relatório de Atividades, 1976.

2 Ibid., Tabelas 2.2.1 e 1.1 do "Complemento Estatístico".

Quanto à orientação atual do BNDE, o Relatório de Atividades de 1976 deixa bastante claro que "a principal característica da atuação do BNDE em 1976 foi a manutenção do apoio a projetos nos setores de insumos e equipamentos básicos. Em 1976, os Programas de Insumos e de Equipamentos Básicos foram responsáveis por 69% (45% e 24%, respectivamente) do valor global das operações aprovadas pelo Banco".¹ Em outras palavras, os financiamentos recentes do BNDE têm favorecido justamente os mesmos setores que têm sido beneficiados pelos incentivos concedidos pelo CDI. O Relatório de Atividades do BNDE acrescenta que:

dentro desta linha de ação, sem dúvida, o parque produtor de bens de capital foi um dos grandes beneficiados ... especialmente no que se refere à manutenção da taxa de crescimento da demanda por máquinas e equipamentos fabricados no País. De fato, do total de Cr\$29,7 bilhões aprovados para o setor, a FINAME, principal agente financiador da comercialização de bens de capital, foi responsável por 88%... Outro setor grandemente beneficiado pelo BNDE foi de insumos básicos, ao qual foram destinados Cr\$ 23,6 bilhões, o que viabilizou a execução de empreendimentos indispensáveis à consecução das metas de crescimento econômico.²

Em síntese, os créditos do BNDE têm sido um estímulo importante para a expansão dos setores da indústria nacional considerados prioritários no II PND, sendo que a participação dos financiamentos do Banco na formação de capital fixo nestes setores certamente tem sido bastante elevada. Finalmente, antes de considerar em maior detalhe a evolução da atuação do BNDE nas últimas décadas, é interessante registrar os três "objetivos maiores perseguidos pelo Banco desde sua criação: (1) melhor distribuição espacial dos investimentos; (2) maior adensamento do perfil industrial; e, (3) integração mais balanceada da economia brasileira".³

A orientação do BNDE quanto ao desenvolvimento regional merece alguns comentários antes de examinar mais detalhadamente a evolução histórica de sua atuação em termos globais, setoriais e espaciais. Apesar do fato de o Relatório de Atividades do BNDE de 1976 caracterizar a melhor distribui

1 Ibid., pág. 11, ênfase no original.

2 Ibid., pág. 11.

3 Ibid., pág. 12.

ção espacial dos investimentos como um dos objetivos principais do Banco "desde sua criação", esta preocupação é relativamente recente. No Relatório de Atividades de 1971, por exemplo, não se encontra nenhuma referência a um objetivo regional propriamente dito, embora a distribuição geográfica dos financiamentos do BNDE neste ano seja discutida e sua concentração espacial, de certa forma, seja explicada da seguinte maneira: "englobando a porção territorial mais desenvolvida do país e de ritmo acelerado em seu processo de crescimento econômico e social, é natural que as regiões Sudeste e Sul exerçam pressão mais acentuada na demanda de recursos do Banco, em especial para atendimento de investimentos de vulto reclamados por empreendimentos de maior porte, vinculados aos serviços de infra-estrutura e ao processo de industrialização".¹ Já o Relatório de Atividades de 1973, por outro lado, mostra uma posição bastante diferente:

- (a) promoção de iniciativas que assegurem a atenuação dos desequilíbrios regionais apresenta-se como um dos objetivos permanentes da ação financiadora do Banco. O fomento à constituição de pólos que vitalizem o desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste do País tem determinado ao BNDE a dispensa de tratamento especial e prioritário de empreendimentos de interesse dessas áreas. Com essa finalidade, a reorientação locacional de iniciativas setorialmente prioritárias, visando à desconcentração geográfica das atividades econômicas, bem assim o apoio a empreendimentos de características regionais pioneiras e relevantes, têm merecido tratamento de alta essencialidade em todos os programas de investimentos da Entidade.²

Em um relatório mais recente, a orientação regional do BNDE é mais uma vez ressaltada: "faz parte do conjunto de preocupações do BNDE a atenuação dos desequilíbrios na distribuição espacial da renda. Neste sentido, mobilizou os instrumentos de que dispõe para estimular o crescimento econômico das regiões menos desenvolvidas do País".³ Os "mecanismos e instrumentos de diferenciação regional" criados em anos

1 BNDE, Relatório de Atividades, 1971, pág. 16.

2 BNDE, Relatório de Atividades, 1963, Capítulo 2 (pág. sem número)

3 "BNDE, Retrospectiva Analítica de seu Desempenho" Planejamento e Desenvolvimento, Ano 5, nº 57, Fevereiro de 1978.

recentes pelo BNDE para seus programas de repasse incluem os seguintes:

1. taxas de juros diferenciados - criaram-se patamares distintos de taxas de juros por Estados da federação, com gradação descendente segundo três categorias - Regiões III (São Paulo), II (demais Estados do Sudeste, Estados do Sul e o Distrito Federal) e I (Estados do Norte e Nordeste, Goiás, Mato Grosso e a região de Minas Gerais incluída no Polígono das Sêcas) - em função da renda per capita referida a média brasileira;
2. maior participação financeira - embora usualmente a colaboração financeira seja limitada a até 60% do investimento total, estendeu-se a mesma a até 70% para a Região II e até 80% para a Região I;
3. tipos de aplicação - facultou-se no Programa POC (Programa de Operações Conjuntas para financiamento de pequenas e médias empresas a partir de 1974)... a operação isolada de giro para a Região I, ou seja, Norte, Nordeste e Centro-Oeste;
4. del credere diferenciado - majorou-se em 25% a remuneração dos agentes financeiros que aplicam na Região I, vale dizer até 2,5% de "del credere" contra 2% nas aplicações no resto do País;
5. tipo de operação - desenvolveu-se a modalidade de financiamento a programas de relevância regional (operação-programa), consistindo essencialmente no apoio a conjunto de projetos harmônicos de um mesmo setor, cujo tratamento projeto a projeto tornaria difícil a mobilização de recursos da esfera federal - desenvolveram-se, assim, programas circunscritos a segmentos de atividades de importância regional ou estadual, tais como as indústrias madeireira (PR), de óleos vegetais (RS), máquinas e implementos agrícolas (RS), mecânicas leves (SC) e laticínios (MG) e suinocultura (RS);

6. expansão de agentes - do total de 11 agentes nos programas de repasses a pequenas e médias empresas, em 1970, chegou-se em 1976 a cerca de 49 instituições, no POC, ensejando o atendimento a 3.378 empresas no período 74/76, das quais 1.230 em 1976;
7. fortalecimento de agentes - em 1975 foi instituída uma linha de financiamento aos Estados, para ampliação de capital dos bancos de desenvolvimento;
8. assistência e treinamento empresarial - os programas de assistência técnica e gerencial do CEBRAE (Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa)... têm possibilitado distribuição geográfica expressiva, cobrindo as diversas áreas do País.¹

Deve ser acrescentado apenas que estes mecanismos diferenciados são de operacionalização recente, como o próprio texto original sugere, e, a não ser no caso do item 5., não é possível ainda determinar a incidência regional de sua aplicação. Em outras palavras, não se sabe até que ponto estes instrumentos discriminatórios têm efetivamente influenciado a distribuição espacial dos projetos financiados pelo BNDE nos últimos anos.

A Tabela 4.6 mostra a evolução das operações aprovadas em moeda nacional por atividades beneficiadas entre 1952 e 1976. Certas tendências são claras. Até 1962 (com exceção de 1960), quase a metade ou mais dos fundos nacionais alocados pelo sistema BNDE foi utilizada para a implantação de infraestrutura, inicialmente (1952-1954, 1956) para transportes e depois (1955, 1957 - 1959, 1961) para energia elétrica. A partir de 1962, a maior parte dos recursos destinados a projetos aprovados pelo BNDE foi para o setor secundário, inicialmente para a indústria siderúrgica (1960, 1962-1967) e posteriormente (1968 até o presente) para outros gêneros da indústria. A partir de 1965, começa a funcionar a FINAME, a Agência Especial de Financiamento Industrial (especialmente para a compra de bens de capital nacionais), com sua participação nas operações aprovadas pelo sistema BNDE variando entre 12% e 38% entre este ano e 1976. Em 1974, três outras subsidiárias foram criadas: a FIBASE (Insumos Básicos S/A Financiamentos e Participações) com a finalidade de buscar "novos mecanismos que

1 "Ação Regional do BNDE" parte de um relatório interno, número 1977. páginas 31, 33 e 34.

TABELA 4.6
SISTEMA BNDE:

EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DAS OPERAÇÕES APROVADAS EM MOEDA NACIONAL POR ATIVIDADE BENEFICIADA, 1952 - 1976

ATIVIDADES ANOS	TRANSPORTES	ENERGIA' ELÉTRICA	OUTROS	SUBTOTAL	SIDERURGIA	OUTROS	SUBTOTAL	OUTROS PROJETOS	FINAME ENBRAMEL IBRASA, FIBASE*	TOTAL (%)	TOTAL (CR\$ 1 000)
1952	100,0	-	-	100,0	-	-	-	-	-	100,0	1,181
1953	57,7	25,0	-	82,7	-	-	17,3	-	-	100,0	1,486
1954	77,1	13,6	-	90,7	0,1	7,7	7,8	1,5	-	100,0	2,998
1955	39,2	51,5	-	90,7	0,1	7,5	7,6	1,7	-	100,0	2,593
1956	72,7	9,8	-	82,5	0,1	13,1	13,2	4,3	-	100,0	6,723
1957	18,8	53,4	-	72,2	0,7	23,9	24,6	3,2	-	100,0	8,701
1958	-	45,0	-	45,0	32,8	19,3	52,1	2,9	-	100,0	12,323
1959	17,8	33,1	-	50,9	6,6	41,1	47,7	1,4	-	100,0	10,816
1960	4,3	9,2	-	13,5	74,0	12,2	86,2	0,3	-	100,0	14,913
1961	0,9	60,9	-	61,8	21,5	13,7	35,2	3,0	-	100,0	25,473
1962	-	23,3	-	23,3	61,4	11,1	72,5	4,2	-	100,0	26,196
1963	1,4	4,8	-	6,2	81,0	11,0	92,0	1,8	-	100,0	43,722
1964	-	20,4	-	20,4	71,6	7,3	78,9	0,7	-	100,0	103,641
1965	0,1	1,1	-	1,2	68,3	15,2	83,5	3,6	11,7	100,0	356,029
1966	-	12,1	-	12,1	45,6	26,8	72,4	1,6	13,9	100,0	531,254
1967	0,3	24,4	-	24,7	36,3	17,4	53,7	6,7	14,9	100,0	752,667
1968	21,0	9,0	14,6	35,6	5,8	27,8	33,6	8,2	22,6	100,0	990,389
1969	16,0	3,0	12,6	28,6	10,2	35,0	45,2	8,0	18,2	100,0	1,348,796
1970	18,0	1,3	5,9	23,9	7,9	40,7	48,6	8,1	19,4	100,0	1,864,560
1971	7,0	3,0	5,9	12,9	13,1	37,6	50,7	12,7	23,7	100,0	3,217,590
1972	14,0	3,5	3,7	17,7	7,7	44,2	51,8	6,6	23,9	100,0	4,869,950
1973	6,1	1,8	3,1	9,2	0,9	53,3	54,2	10,4	26,2	100,0	7,508,078
1974	12,9	1,9	3,4	16,3	15,3	46,0	61,3	5,4	17,0	100,0	20,340,838
1975	3,8	1,3	5,3	9,1	18,4	45,1	63,5	2,0	25,4	100,0	37,743,082
1976	0,6	-	1,5	2,1	7,8	43,1	50,9	2,6	44,4	100,0	70,259,600

FONTE: BNDE, Relatório das Atividades, 1976

* Somente para 1975 e 1976.

possam garantir a médio prazo, o suprimento de insumos básicos adequado à manutenção do ritmo pretendido para o País" ¹; a EMBRAMEC (Mecânica Brasileira S/A) que "funciona como núcleo operacional ativo destinado a dar condições para a implantação de um segmento produtor de bens de capital de grande porte, a ajudar a incorporação da massa crítica tecnológica necessária ao País, a ordenar a demanda de equipamentos das empresas do Governo e a auxiliar o empresário privado na busca da especialização mais conveniente a sua vocação"; ² e, a IBRASA (Investimentos Brasileiros S/A) que tem como objetivo principal o fornecimento de recursos "para capitalização da empresa privada nacional, notadamente indústrias que se destaquem pela sua importância setorial ou regional, estimulando concomitantemente, a democratização do capital e o fortalecimento do mercado de capitais" ³. Conjuntamente, as três subsidiárias recentemente estabelecidas responderam por 2,8% e 6,8% das operações aprovadas em moeda nacional pelo sistema BNDE em 1975 e 1976, respectivamente.

Além da crescente participação do setor secundário nas operações aprovadas pelo BNDE (a soma de colunas 7 e 9 da Tabela 4.6), os dados apresentados mostram um crescimento acelerado do volume total de recursos mobilizados pelo BNDE em anos recentes, especialmente desde 1973. Isso reflete não somente o maior compromisso do Banco com o desenvolvimento industrial mas, principalmente, a transferência para o BNDE dos recursos gerados através dos programas PIS (Programa de Integração Social) e PASEP (Formação do Patrimônio do Servidor Público) desde julho de 1974. De acordo com o decreto presidencial efetuando esta transferência de recursos, os setores a serem atendidos prioritariamente com os fundos provenientes do PIS e do PASEP incluem: (1) insumos básicos (eg. mineração, siderurgia, metalurgia dos não ferrosos, química e petroquímica; fertilizantes, celulose e papel e cimento); (2) equipamentos básicos (bens de capital sob encomenda e outros equipamentos); (3) expansão do mercado interno para equipamentos nacionais (FINAME); (4) infra-estrutura (corredores de transporte, rodovias alimentadoras e de integração nacional e outros setores); (5) sistemas de distribuição e comercialização de mercadorias de consumo básico; e (6) fortalecimento da empresa privada nacional (modernização e reorganização das indústrias através do FMRI, financiamento de capital de giro para empresas líderes da indústria através do PROGIRO, reforço de capital das empresas e apoio à empresa industrial e comercial através de agentes financeiros e operações médias e pequenas. ⁴ Em outras palavras, o fortalecimento

1 BNDE, Relatório de Atividades, 1974, Capítulo 3, (Página sem número).

2 Ibid., Capítulo 3 (Página sem número).

3 Ibid., Capítulo 2 (Página sem número),

4 Lei Complementar nº 19 e 25 de junho de 1974; para uma discussão desta medida, ver "Empresa Nacional terá Cr\$ 24 bilhões através do BNDE" Jornal do Brasil, 30 de julho de 1974.

do BNDE em meados de 1974, através da transferência dos recursos do PIS e do PASEP da Caixa Econômica Federal, visava essencialmente reforçar o apoio financeiro do governo à empresa nacional privada, especialmente para a formação de capital nos setores básicos considerados prioritários no II PND. A expansão da participação da FINAME no total das operações aprovadas pelo sistema BNDE a partir de 1974 também se explica, em boa parte, pela disponibilidade dos recursos do PIS/PASEP. Cabe acrescentar apenas para ilustrar a importância dos recursos do PIS/PASEP que estes fundos corresponderam a 54% dos novos recursos absorvidos pelo sistema BNDE em 1976, comparado com menos de 6% de origem estrangeira, 17% através de financiamentos e repasses, 22% de geração interna e 1% de dotação orçamentária ¹.

Fora as subsidiárias e os repasses do exterior, pelo menos até 1975, os recursos manipulados pelo BNDE foram alocados entre vários fundos, cuja importância relativa (inclusive a da FINAME) no período 1965 a 1974 é mostrada na Tabela 4.7. Claramente, o fundo mais importante é o FRE (Fundo de Reparelhamento Econômico), cuja participação nas operações aprovadas em moeda nacional pelo sistema BNDE variava entre 50% e quase 80% no período 1965-1974, com um peso decrescente no total a partir de 1965, (em boa parte, devido ao funcionamento e expansão da FINAME). O FRE, de acordo com o Relatório de Atividades de 1974 compreendia "várias categorias de colaboração e de objetivos, especialmente no tocante à consecução de empreendimentos vitais que demandem recursos de monta". ² Mais especificamente, neste ano as operações aprovadas para utilização do FRE foram divididas setorialmente da seguinte maneira: 69% para a indústria de transformação, 25% para os serviços de utilidade pública e 6% para outros setores. ³

O segundo fundo em importância (exclusive FINAME) foi o FIPEME, posteriormente transformado em POC (Programa de Operações Conjuntas). O FIPEME ou Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresa, estabelecido em 1965, funcionava originalmente (isto é, até 1972) através de financiamentos diretos pelo BNDE e através de repasses para agentes financeiros. Conjuntamente os dois mecanismos de financiamento a pequenas e médias empresas foram responsáveis por entre 10% e 15% dos recursos em moeda nacional para projetos aprovados entre 1966 e 1972. Com a substituição do FIPEME pelo POC em 1974 (e mesmo antes), os financiamentos para pequenas e médias empresas

1 BNDE, Relatório de Atividades, 1976, pág. 21

2 BNDE, Relatório de Atividades, 1974, Capítulo 3 (página sem número),

3 Ibid, Capítulo 3 (Página sem número),

TABELA 4.7
SISTEMA BNDE
OPERAÇÕES APROVADAS EM MOEDA NACIONAL POR FUNDOS, 1965 - 1976

Fundos Anos	FRE	FIPEME / POC		FUNTEC	FINAME	FUNESPE	FUNDEPRO	FUNGIRO	F M R I	
		OPERAÇÕES - DIRETAS	REPASSES ESPECÍF.						OPERAÇÕES DIRETAS	REPASSES ESPECÍFICOS
1965	78,2	-	-	0,3	11,7	0,03	-	-	-	-
1966	72,3	9,1	3,3	0,7	13,9	0,2	0,06	-	-	-
1967	69,4	6,9	5,0	6,0	14,9	0,3	0,1	-	-	-
1968	61,3	7,7	3,7	3,0	22,6	0,5	0,5	-	-	-
1969	57,7	9,7	5,4	3,0	18,2	0,7	1,0	3,7	-	-
1970	53,9	3,0	10,3	2,7	19,4	-	-	6,5	-	-
1971	50,4	1,4	11,1	3,3	23,7	-	-	3,7	5,9	0,6
1972	55,2	0,01	12,8	0,9	23,8	-	-	3,1	5,4	0,9
1973	51,7	-	8,4	3,2	26,2	-	-	1,2	8,5	0,6
1974	65,4	-	-	-	17,0	-	-	-	-	-
1975	-	-	-	-	22,6	-	-	-	-	-
1976	-	-	-	-	37,6	-	-	-	-	-

FONTE: BNDE, Relatório das Atividades, vários anos.

passaram a ser feitos exclusivamente através de repasses a agentes financeiros (isto é, bancos) operando ao nível estadual ou regional. Em 1976, os financiamentos para pequenas e médias empresas responderam por 6,2% do valor das operações aprovadas em moeda nacional pelo sistema BNDE (8,4% quando se considera apenas o BNDE fora as subsidiárias) e 10,5% dos desembolsos efetuos neste ano.

Como a Tabela 4.7 mostra, os demais fundos tiveram uma participação relativamente reduzida no total das operações aprovadas em moeda nacional ao longo do período 1965 a 1974. É importante, no entanto, decrever rapidamente as finalidades destes fundos. O FUNTEC (Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico), criado em 1964, teve seu papel modificado em 1974. Sua preocupação inicial era com a formação de pessoal na área tecnológica e científica especialmente a nível de pós-graduação. Com a reformulação de 1974, sua função passou a ser a de fornecer "uma linha de incentivos às empresas nacionais para iniciativas diretamente relacionadas com a criação, adaptação ou assimilação de tecnologia".¹ O FUNESPE (Fundo de Financiamento de Estudos e Pesquisas Técnicas) fornecia recursos para o FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos), que tem sido diretamente vinculada à Secretaria de Planejamento de Presidência da República desde 1974. O FUNDEPRO (Fundo de Desenvolvimento da Produtividade) que visava "financiamento de estudos, programas setoriais ou projetos específicos que implicassem aumento da produtividade industrial pela implantação de sistemas de racionalização, qualificação da mão-de-obra técnica", juntamente com o FUNESPE, foi substituído pelo FMRI (Fundo de Modernização e Reorganização Industrial) em outubro de 1970.² O objetivo principal do FMRI, de acordo com o Relatório de Atividades do BNDE para 1974, é o de "estimular a vitalização da empresa nacional", através do financiamento de fusões, incorporações, reorganização técnica e administrativa "com vistas à melhoria da eficiência e do conseqüente poder de competição das empresas brasileiras especialmente em termos de modernização quanto à estrutura, reformulação tecnológica e ao aprimoramento da capacidade gerencial".³ Finalmente, o FUNGIRO (Fundo Especial para o Financiamento de Capital de Giro) ou PROGIRO (Programa Especial para o Financiamento de Capital de Giro), como passou a ser chamado em 1974, tem como função básica o fornecimento de capital de giro às empresas privadas nacionais.⁴ Nenhum dos fundos relacionados neste parágrafo superou 10% do valor total das operações aprovadas em moeda nacional pelo BNDE durante os anos em que operou.

1 Ibid., Capítulo 3 (página sem número).

2 Suzigan, et. al., Financiamento de Projetos Industriais no Brasil, IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa nº 9, Rio de Janeiro, 1972, páginas 125 e 126.

3 BNDE, Relatório de Atividades, 1974, Capítulo 3 (página sem número).

4 Ibid., Capítulo 3 (página sem número).

Em resumo, a indústria tem recebido uma parcela crescente dos créditos totais concedidos pelo BNDE desde o começo da década de 1960, sendo que depois de 1967, a maior parte dos financiamentos para o setor secundário tem beneficiado um crescente número de empresas de grande, médio e pequeno porte em numerosos gêneros da indústria. Antes dos anos iniciais da década de 1960, por outro lado, os financiamentos concedidos pelo BNDE foram dirigidos principalmente para a expansão da infraestrutura de transportes e de energia elétrica, de tal forma que o BNDE foi um dos principais órgãos de apoio na execução do Programa de Metas do governo Kubitschek. Após 1960, a diversificação dos recipientes de crédito pelo BNDE foi acompanhada pela criação de diversos fundos e de uma subsidiária importante (a FINAME) que procuraram estimular ou facilitar o processo de industrialização sob diversos aspectos. Salienta-se neste respeito não somente os fundos visando apoiar pesquisa técnica e científica, fornecer capital de giro e estimular a melhoria da produtividade, mas um mecanismo financeiro dirigido especificamente para as pequenas e médias empresas. Por outro lado, a maior parte dos financiamentos concedidos (através do FRE), em termos de valor, se destinou a empreendimentos de grande vulto, tanto nos diversos setores da infraestrutura, quanto para a instalação ou expansão de usinas siderúrgicas e outras atividades industriais de grande escala. Nos anos mais recentes, observa-se uma rápida expansão da participação da FINAME nas operações aprovadas pelo sistema BNDE em benefício do setor produtor de bens de capital baseado, em boa parte, na transfusão de novos recursos através do PIS/PASEP, bem como o estabelecimento de novas subsidiárias para maior capitalização dos setores de insumos e equipamentos básicos e da indústria mecânica.

Interessa agora analisar a evolução da atuação do BNDE em termos espaciais, dando ênfase ao período posterior a 1965. Antes de 1967, os financiamentos do BNDE tanto em moeda nacional, quanto através de repasses de crédito de origem estrangeira, foram altamente concentrados em termos espaciais. No caso dos financiamentos em moeda nacional, por exemplo, 79,8% do total entre 1952 e 1966 foi aplicado no Sudeste, sendo que somente o Estado de São Paulo recebeu 49,8%. O Nordeste e o Sul receberam 7,4% deste total cada, o Centro Oeste registrou 4,4% e o Norte apenas 1%.¹ No caso dos repasses de financiamentos externos, entre 1952 e 1960, 80,7% ficou no Sudeste e 36,8% em São Paulo, comparado com 10% para o Sul, 8,5% para o Nordeste, 0,8% para o Centro Oeste e nada para a Amazônia. Entre 1960 e 1966, 64,7% dos financiamentos externos foi para o Sudeste e 40% para o Estado de São Paulo, enquanto o Sul recebeu 18,8%, o Nordeste registrou 13,7% e o Centro Oeste os 2,8% restantes.²

É interessante observar também que, até 1967, o setor público foi o

1 Anuário Estatístico do Brasil, vários anos.

2 Ibid.

maior recipiente de financiamentos pelo BNDE. A evolução de sua participação no total das operações aprovadas em moeda nacional para diversos subperíodos mostra que entre 1952 e 1954, o setor público recebeu 93,1%, registrando 80,7% entre 1955 e 1959, 92,6% entre 1960 e 1962 e 75,2% entre 1963 e 1967. Por outro lado, a partir de 1968, a participação do setor público no total caiu substancialmente para 40,2% entre 1968 e 1970 e 27,9% entre 1970 e 1972. A evolução da participação do setor público nos financiamentos administrados pelo BNDE, mas vindos do exterior, foi de 46% entre 1952 e 1954, 83,1% entre 1955 e 1959, 49,5% entre 1960 e 1962, 57,5% entre 1963 e 1967, 53,9% entre 1968 e 1970 e 72,5% entre 1970 e 1972.¹ É importante mencionar que as empresas estatais (isto é, PETROBRÁS, Companhia Vale do Rio Doce, Companhia Siderúrgica Nacional, USIMINAS, COSIPA, etc) são consideradas como parte do setor público nestes cálculos, sendo que a alta participação deste setor nas operações aprovadas em moeda nacional até 1967 e em moeda estrangeira até 1972 pelo menos reflete não somente o financiamento de obras de infraestrutura, mas também os grandes investimentos no setor siderúrgico na primeira metade da década de 1960 e a expansão do setor petroquímico, sob controle público, ao longo dos anos 60 e 70.

As quatorze tabelas a seguir mostram a distribuição espacial das operações aprovadas em moeda nacional e moeda estrangeira pelo sistema BNDE entre 1965 e 1976. A maior parte das tabelas contém informações referentes aos diversos fundos e subsidiárias do BNDE discutidos acima. No caso da existência de uma parcela dos recursos totais que não foi discriminada em termos regionais, a distribuição espacial é calculada tanto incluindo (parte A das tabelas), quanto excluindo (parte B) a categoria "interregional". Apenas as primeiras tabelas serão discutidas em algum detalhe, desde que a maioria são uma desagregação da tabela referente à distribuição espacial das operações aprovadas em moeda nacional durante o período considerado. Na análise das tabelas, além do mais a discussão numérica será reduzida ao mínimo possível.

A Tabela 4.8 revela a evolução da distribuição espacial das operações aprovadas em moeda nacional (em termos de valor) pelo sistema BNDE para os anos 1965 e 1967 a 1976 por macrorregião e Estados selecionados. Observa-se, de início, que a categoria "interregional" tem participado entre 3% e 13% do valor das operações, tendo uma importância relativamente maior nos anos mais recentes. Os dados parecem mostrar uma tendência para desconcentração regional dos financiamentos do BNDE em moeda nacional, embora em 1975, a região Sudeste ainda detivesse mais de 60% do total. A participação do Nordeste parece ter aumentado significativamente nos últimos anos, mas sem superar 20% das operações aprovadas, mesmo quando se exclui a categoria "interregional". Dentro do Sudeste, os dados sugerem uma redistribuição das operações aprovadas pelo BNDE em moeda nacional em favor de Minas Gerais em anos recentes, com uma diminuição da participação de São Paulo no total. Devido às variações anuais,

1 Ibid.

TABELA 4.8

SISTEMA BNDE:

EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DAS OPERAÇÕES APROVADAS EM MOEDA NACIONAL (EM CRUZEIROS) POR MACROREGIÃO E ESTADOS SELECIONADOS, 1965, 1967, 1976.

REGIÃO E ESTADOS	ANOS	1965	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
A. INCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL												
Norte		1,9	0,4	0,7	2,5	1,1	0,8	0,7	1,7	0,8	0,8	0,8
Nordeste		3,9	6,5	6,9	16,6	2,4	9,5	12,8	19,6	12,9	15,3	17,5
Sudeste		88,2	66,3	63,5	57,9	64,2	65,4	54,2	54,7	57,6	62,5	51,4
Sul		3,4	23,4	23,2	11,4	17,3	19,9	20,4	17,0	16,2	13,1	14,6
Centro-Oeste		0,2	3,4	1,1	4,6	1,4	1,2	6,4	2,1	4,7	1,5	3,0
Interregional		2,4	-	4,6	7,0	3,6	3,2	5,5	4,9	10,8	6,8	12,8
TOTAL		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pernambuco		1,0	0,6	0,6	0,4	2,7	0,5	1,1	2,0	1,3	0,8	1,9
Bahia		1,4	5,4	3,1	10,4	2,9	5,6	4,1	12,1	9,1	11,1	13,6
Minas Gerais		29,7	16,8	6,6	10,0	10,2	9,7	9,2	10,3	18,1	16,1	11,4
Rio de Janeiro		3,9	40,5	9,0	6,3	11,2	12,7	10,5	9,3	6,5	13,6	6,6
São Paulo		51,7	37,8	43,4	37,6	32,4	38,7	30,8	34,0	27,0	28,5	29,3
Rio Grande do Sul		1,2	21,0	16,5	3,5	10,0	13,0	4,8	5,9	4,4	5,0	6,3
TOTAL (CR\$1000)		356,029	752,687	990,389	1.348,795	1.864,560	3.217,590	4.869,950	7.508,078	20.340,838	37.743,082	70.259,600
B. EXCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL												
Norte		2,0	0,4	0,8	2,7	1,2	0,8	0,8	1,8	0,9	0,8	0,9
Nordeste		3,9	6,5	7,3	17,8	12,9	9,8	13,5	20,6	14,5	16,6	20,0
Sudeste		90,4	66,3	66,5	62,3	66,6	67,6	57,3	57,5	64,5	67,0	59,0
Sul		3,5	25,4	24,3	12,3	17,8	20,6	21,6	17,9	18,2	14,0	16,7
Centro-Oeste		0,2	3,4	1,1	4,9	1,5	1,2	6,8	2,2	1,9	1,6	3,4
TOTAL		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pernambuco		1,0	0,0	0,7	0,4	2,8	0,5	1,1	2,0	1,4	0,9	2,2
Bahia		1,4	5,4	3,2	11,2	3,0	5,7	4,4	12,7	10,2	12,0	15,5
Minas Gerais		29,7	16,8	7,0	10,6	10,6	10,0	9,7	10,8	20,3	17,2	13,0
Rio de Janeiro		3,9	40,5	9,2	6,8	11,6	13,1	11,1	9,8	7,3	14,6	7,6
São Paulo		51,7	37,8	45,5	40,4	33,6	40,0	32,5	35,7	30,3	30,6	33,6
Rio Grande do Sul		1,2	1,0	17,3	3,8	10,4	13,3	5,1	6,2	5,0	5,4	7,2

FONTE: BNDE, Relatório das Atividades, diversos anos.

contudo é impossível chegar a uma conclusão definitiva a este respeito. Quando se exclui a parcela "interregional" da distribuição, a participação de São Paulo permanece em torno de um terço do valor das operações aprovadas, tendo descido de uma participação média superior a 40% na segunda metade da década de 1960. No Nordeste, o Estado que registra a maior participação é a Bahia, variando entre 3% e 16% do total nacional quando a parcela "interregional" é excluído dos cálculos. Os dados sugerem para o caso da região Sul, por outro lado, que os financiamentos do BNDE tem sido muito menos concentrados em um só Estado do que tem sido o caso no Nordeste. Observa-se finalmente que a participação das regiões Norte e Centro Oeste nas operações aprovadas em moeda nacional tem sido bastante reduzida, especialmente no caso da primeira.

A Tabela 4.9 mostra a evolução da distribuição espacial das operações aprovadas em moeda estrangeira pelo sistema BNDE. Em anos recentes, as operações em moeda estrangeira têm representado menos de 10% das operações em moeda nacional, mesmo com uma expansão acentuada a partir de 1973 (quando também aumentaram substancialmente os recursos domésticos administrados pelo BNDE). A evolução da distribuição regional dos recursos vindos do exterior tem sido muito menos regular do que a distribuição das operações em moeda nacional, dificultando, portanto, a tentativa de identificar uma clara tendência temporal para concentração ou desconcentração. Nota-se também, que a parcela classificada como "interregional" tem variado muito, em boa parte porque uma parte substancial dos recursos externos administrados pelo BNDE têm sido utilizada para a implantação de obras de infra-estrutura (rodovias, ferrovias, usinas hidroelétricas) que se localizam em (e/ou beneficiam) mais de uma região. Dos dados apresentados, entretanto é possível tirar algumas, se precárias, conclusões. Quando se exclui a parcela "interregional" da distribuição, fica evidente que a participação do Estado de São Paulo no total dos financiamentos externos tem diminuído bastante nos anos mais recentes (pelo menos quando comparada com sua participação nas operações aprovadas em moeda nacional). Também é evidente que os Estados de Minas Gerais (1966, 1969), Rio de Janeiro (1966, 1967, 1973) e Bahia (1971, 1973, 1974), além de São Paulo (1965, 1976 a 1972), em diversos anos têm recebido parcelas substanciais dos fundos vindos do exterior, administrados pelo BNDE.

A Tabela 4.10 mostra a distribuição regional das operações aprovadas (em moeda nacional) com recursos do Fundo de Reparcelamento Econômico (FRE), que até 1974 respondia por 50% a 80% das operações aprovadas pelo sistema BNDE. Este Fundo é particularmente importante porque deu origem a boa parte dos financiamentos para o setor secundário e especialmente para os empreendimentos de maior porte. De modo geral, a evolução da distribuição das operações associadas com este fundo é semelhante aquela para as operações aprovadas em moeda nacional (como um todo), isto é, uma aparente redução da participação do Sudeste e do Estado de São Paulo no total com um aumento da partici

TABELA 4.9
SISTEMA BNDE:
EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DAS OPERAÇÕES APROVADAS EM MOEDA ESTRANGEIRA POR MACROREGIÃO E ESTADOS SELECIONADOS 1965, 1976.

REGIÕES E ESTADOS	ANOS											
	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
A. INCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL												
Norte	-	0,5	-	3,0	1,0	2,5	-	-	-	0,8	13,9	34,8
Nordeste	4,1	1,8	3,0	-	7,5	9,3	35,4	2,7	41,9	26,7	13,1	13,4
Sudeste	37,5	74,5	20,0	17,2	77,1	19,5	55,3	73,8	41,3	22,4	58,7	49,4
Sul	0,01	3,7	16,6	3,6	2,5	-	1,0	8,3	3,8	6,4	0,3	0,9
Centro-Oeste	0,8	-	-	2,6	2,0	0,3	3,1	8,2	-	-	0,3	0,2
Interregional	57,6	19,5	60,4	73,6	9,9	68,4	5,2	7,0	3,0	43,7	13,7	1,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
B. EXCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL												
Pernambuco	-	0,6	-	-	-	0,9	-	-	-	1,0	-	-
Bahia	0,9	-	3,0	-	5,5	-	28,7	2,7	22,3	18,7	12,7	13,4
Minas Gerais	2,2	50,3	-	0,8	44,6	0,5	13,1	-	-	5,3	18,5	1,4
Rio de Janeiro	3,3	21,2	10,5	4,8	0,3	0,03	1,6	3,4	33,6	-	0,6	-
São Paulo	14,0	0,4	9,5	11,5	28,9	15,6	40,0	70,4	6,8	4,0	3,8	13,6
Rio Grande do Sul	0,01	-	5,3	3,6	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL (US\$ 000)	89.666	55.423	44.268	44.442	111.821	93.200	98.831	92.043	65.156	354.522	430.983	575.438
B. EXCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL												
Norte	-	0,6	-	11,3	1,1	7,8	-	-	-	1,4	16,1	35,2
Nordeste	9,6	2,2	7,7	-	8,3	29,3	37,4	2,9	43,2	47,5	15,2	13,6
Sudeste	88,6	92,5	50,4	65,0	85,6	61,8	58,3	79,3	42,6	39,7	68,0	50,0
Sul	0,02	4,7	41,9	3,7	2,8	-	1,0	8,9	14,2	11,4	0,3	0,9
Centro-Oeste	1,8	-	-	10,0	2,2	1,1	3,3	8,9	-	-	0,4	0,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pernambuco	-	0,8	-	-	-	2,9	-	-	-	1,7	-	-
Bahia	2,2	-	3,0	-	6,1	1,4	30,2	2,9	22,9	33,2	14,7	13,6
Minas Gerais	5,3	62,5	-	3,2	49,4	1,4	13,9	-	-	9,3	21,4	1,4
Rio de Janeiro	7,7	26,3	26,4	18,2	0,3	10,5	1,7	3,6	34,6	-	0,7	-
São Paulo	33,2	0,6	24,0	43,6	32,1	49,2	42,0	75,7	6,9	7,1	16,0	13,7
Rio Grande do Sul	0,02	-	13,3	3,7	-	-	-	-	-	-	-	-

FONTE: BNDE - Relatório das Atividades, diversos anos.

TABELA 4.10
SISTEMA ENDE:

EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DAS OPERAÇÕES APROVADAS EM MOEDA NACIONAL POR MACROREGIÃO E ESTADOS SELECIONADOS
1965 - 1973, PELO FRE

REGIÕES E ESTADOS	ANOS									
	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
A. INCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL										
Norte	0,3	1,3	0,4	0,8	4,0	0,3	1,1	0,3	1,6	0,5
Nordeste	1,9	9,8	7,1	7,3	23,4	19,0	13,3	16,7	26,3	16,5
Sudeste	96,5	63,8	58,9	54,4	46,7	-60,4	62,1	44,9	47,8	55,3
Sul	1,1	12,8	28,9	29,3	6,9	12,5	15,6	19,5	14,8	13,1
Centro-Oeste	0,2	7,3	4,7	1,0	7,6	1,7	1,5	9,7	3,0	1,6
Interregional	-	-	-	7,2	11,4	6,1	6,4	8,9	6,5	13,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
B. EXCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL										
Pernambuco	0,7	-	-	-	-	4,1	-	1,5	1,8	1,2
Bahia	1,0	8,5	6,9	3,7	15,4	3,8	8,1	5,2	17,5	12,7
Minas Gerais	36,0	24,5	21,3	7,6	10,6	10,6	12,2	8,5	14,3	22,2
Rio de Janeiro	1,9	-	2,5	3,1	1,9	12,5	5,8	8,9	4,7	3,6
São Paulo	55,0	41,9	33,7	36,3	27,5	20,3	37,3	21,7	28,2	21,0
Rio Grande do Sul	0,7	0,7	28,9	24,2	1,0	9,1	13,9	4,2	4,8	2,7
A. INCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL										
Norte	0,3	1,3	0,4	0,9	4,5	0,3	1,2	0,4	1,7	0,6
Nordeste	1,9	9,8	7,1	7,9	26,4	20,3	14,2	18,3	28,1	19,0
Sudeste	96,5	68,8	58,9	58,5	52,7	64,3	66,3	49,3	51,2	63,6
Sul	1,1	12,8	28,9	31,6	7,8	13,3	16,7	21,3	15,8	15,0
Centro-Oeste	0,2	7,3	4,7	1,1	8,6	1,8	1,6	10,7	3,2	1,8
TOTAL	100	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
B. EXCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL										
Pernambuco	0,7	-	-	-	-	4,3	-	1,6	1,9	1,4
Bahia	1,0	8,5	6,9	3,9	17,5	4,0	8,7	5,7	18,7	14,5
Minas Gerais	36,0	24,5	21,3	8,1	12,0	11,3	13,0	9,4	15,3	25,5
Rio de Janeiro	1,9	-	2,5	3,4	2,1	13,3	6,2	9,8	5,1	4,2
São Paulo	55,0	41,9	33,7	39,1	31,0	21,6	39,8	23,9	30,1	24,1
Rio Grande do Sul	0,7	0,7	28,9	26,1	1,2	9,8	14,8	4,6	5,1	3,1

FONTE: BNDE - Relatório das Atividades, diversos anos.

pação da região Nordeste e dos Estados da Bahia e de Minas Gerais e, por isso, dispensa maiores comentários específicos.

As Tabelas 4.11 e 4.12 contêm dados sobre a distribuição especial dos financiamentos em moeda nacional para os setores prioritários de insumos básicos e bens de capital nos anos de 1975 e 1976 respectivamente, recursos estes que antes de 1975 pertenciam ao FRE. No ano de 1975, a concentração das operações aprovadas no Sudeste em todos os setores menos mineração, química e petroquímica e fertilizantes, onde predominam o Nordeste (Bahia) e o Sul respectivamente, é evidente. Os financiamentos para as indústrias siderúrgica (87%), celulose e papel (99%), e bens de capital (96%) foram particularmente concentrados na região mais desenvolvida do País. Dentro do Sudeste, nota-se a predominância de Minas Gerais nos financiamentos para os setores mineração, siderurgia (embora São Paulo também participasse com uma alta porcentagem do total neste setor), celulose e papel e cimento, enquanto as operações aprovadas nos setores de metais não ferrosos, fertilizantes e bens de capital foram concentradas em São Paulo em termos intraregionais. O Rio Grande do Sul aparece nestes dados somente no caso dos financiamentos para a indústria de fertilizantes, enquanto a presença da Bahia se deve a indústria petroquímica (Camaçari) e o Estado de Pernambuco quase não aparece.

O quadro regional em 1976, se altera apenas com respeito aos setores mineração, onde se destaca a presença de Minas Gerais, metais não ferrosos, onde aparece a Bahia, e fertilizantes, onde desaparece o Sul e predomina o Estado de Minas Gerais. Dentro do Sudeste, São Paulo e Minas Gerais continuaram a receber a maior parte dos financiamentos no setor de siderurgia, enquanto São Paulo apropriou a maior parte dos recursos aprovados para os setores de celulose e papel, cimento e bens de capital. Observa-se adicionalmente a participação notável do Rio de Janeiro no caso da siderurgia, da Bahia no setor químico e petroquímico e do Rio Grande do Sul neste mesmo setor nas operações aprovadas pelo sistema BNDE em 1976.

Resumindo os dados para os dois anos, o Sudeste (São Paulo) claramente recebeu a maior parte dos recursos do BNDE destinados ao setor bens de capital, enquanto a região mais desenvolvida teve uma participação significativa em todos os setores de insumos básicos menos química e petroquímica. Em síntese, os dados sugerem uma tendência para a perpetuação do alto grau de concentração da capacidade produtiva em São Paulo nos gêneros de bens de capital e em alguns setores dos insumos básicos, juntamente com uma tendência de fortalecer os parques industriais de alguns Estados, particularmente a Bahia, Minas Gerais e o Rio de Janeiro, e, em grau menor, o Rio Grande do Sul nos setores básicos, em alguns casos (eg. Bahia, Rio Grande do Sul) com bastante especialização em um ou poucos setores.

As Tabelas 4.13 e 4.14 mostram a distribuição dos financiamentos do

TABELA 4.11
SISTEMA ENDE:

DISTRIBUIÇÃO DAS OPERAÇÕES APROVADAS PELOS SETORES INSUMOS BÁSICOS E BENS DE CAPITAL POR MACROREGIÃO E ESTADOS SELECIONADOS - 1975

REGIÕES E ESTADOS	SETORES	INSUMOS BÁSICOS							BENS DE CAPITAL				
		MINERAÇÃO	SIDERURGIA	METAIS NÃO FERROSOS	QUÍMICA E PETROQUÍMICA	FERTILIZANTES	CELULOSE E PAPEL	CIMENTO	TOTAL	ENCOMENDA	SERiado	OUTROS EQUIPAMENTOS	TOTAL
Norte	2,3	-	-	-	-	-	-	-	0,0	-	-	-	-
Nordeste	-	1,0	-	-	89,1	-	-	13,0	23,9	9,4	-	-	-
Sudeste	3,7	87,3	55,2	10,9	29,5	98,6	60,1	64,5	90,6	98,2	100,0	-	4,0
Sul	89,9	0,1	-	-	70,5	1,4	26,9	3,6	-	-	-	-	95,5
Centro-Oeste	4,1	-	-	-	-	-	-	-	0,1	-	-	-	0,5
Interregional	-	11,6	44,8	-	-	-	-	-	7,9	-	-	-	-
BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pernambuco	-	-	-	0,7	-	-	-	-	0,2	-	-	-	-
Bahia	-	0,1	-	75,7	-	-	-	-	19,8	9,4	-	-	-
Minas Gerais	3,7	42,4	5,0	-	-	37,2	40,9	28,6	25,7	-	14,0	-	15,0
Rio de Janeiro	-	8,1	-	10,5	-	-	-	-	7,1	6,9	-	-	2,9
Sao Paulo	-	36,8	50,2	0,4	-	29,5	19,2	24,5	56,5	86,2	86,0	-	48,9
Rio Grande do Sul	-	-	-	-	36,9	-	-	-	0,6	-	0,2	-	0,1
% TOTAL	IB ou BC	1,1	54,6	3,6	25,5	1,7	8,8	4,7	100,0	42,7	28,5	28,8	100,0

FONTE: ENDE - Relatório das Atividades, 1975.

TABELA 4.12
SISTEMA BNDE:

DISTRIBUIÇÃO DAS OPERAÇÕES APROVADAS PELOS SETORES INSUMOS BÁSICOS E BENS DE CAPITAL POR MACROREGIÃO E ESTADOS SELECIONADOS,
1976

REGIÕES E ESTADOS	SETORES					INSUMOS BÁSICOS					BENS DE CAPITAL					
	MINERAÇÃO	SIDERURGIA	METAIS NÃO FERROSOS	QUÍMICA E PETROQUÍMICA	FERTILIZANTES	CELULOSE E PAPEL	CIMENTO	TOTAL	C O M P O N E N T E S							
Norte	6,3	-	-	-	-	-	-	0,1	-	-	-	-	-	-	-	
Nordeste	-	0,7	88,0	57,4	11,5	1,5	1,8	30,2	-	-	-	2,0	-	-	-	
Sudeste	75,8	80,7	12,0	4,6	88,5	86,2	54,6	49,1	-	-	-	84,4	-	-	-	
Sul	12,0	0,4	-	38,0	-	12,3	30,0	18,5	-	-	-	9,0	-	-	-	
Centro-Oeste	5,9	-	-	-	-	-	13,6	2,1	-	-	-	-	-	-	-	
Interregional	-	18,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,6	-	-	-	
BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Pernambuco	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	-	-	0,3
Bahia	-	0,5	88,0	56,3	11,5	1,5	-	29,6	-	-	-	0,5	-	-	-	
Minas Gerais	75,8	21,2	7,2	0,2	87,6	4,8	-	13,0	-	-	-	3,5	-	-	-	
Rio de Janeiro	-	20,6	-	0,7	-	-	-	5,3	-	-	-	15,6	-	-	-	
São Paulo	-	38,9	4,7	3,5	-	78,7	54,6	30,3	-	-	-	65,4	-	-	-	
Rio Grande do Sul	-	0,4	-	35,2	-	0,4	-	4,3	-	-	-	9,0	-	-	-	
% TOTAL IB ou BC	2,1	23,6	11,9	30,0	5,0	-	14,0	100,0	-	-	-	100,0	-	-	-	100,0

FONTE: BNDE - Relatório das Atividades, 1976.

TABELA 4.13
SISTEMA BNDE:

EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DAS OPERAÇÕES APROVADAS EM MOEDA NACIONAL POR MACROREGIÃO E ESTADOS SELECIONADOS 1966/1972
- FIPEME - OPERAÇÕES DIRETAS

REGIÕES E ESTADOS	ANOS										
	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972				
A. INCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL											
Norte	-	-	2,0	0,4	-	-	-	-	-	-	-
Nordeste	-	-	1,2	4,5	5,3	21,5	-	-	-	-	-
Sudeste	84,8	87,5	96,6	78,4	73,5	61,2	100	-	-	-	-
Sul	14,5	11,6	-	16,7	21,2	15,5	-	-	-	-	-
Centro-Oeste	0,7	0,9	0,2	-	-	1,8	-	-	-	-	-
Interregional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
B. EXCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL											
Norte	-	-	2,0	0,4	-	-	-	-	-	-	-
Nordeste	-	-	1,2	4,5	5,3	21,5	-	-	-	-	-
Sudeste	84,8	87,5	96,6	78,4	73,5	61,2	100	-	-	-	-
Sul	14,5	11,6	-	16,7	21,2	15,5	-	-	-	-	-
Centro-Oeste	0,7	0,9	0,2	-	-	1,8	-	-	-	-	-
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
C. INCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL											
Pernambuco	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bahia	-	-	1,2	4,5	5,3	21,5	-	-	-	-	-
Minas Gerais	0,2	0,5	-	-	2,2	-	-	-	-	-	-
Rio de Janeiro	9,6	10,7	10,7	8,2	-	1,5	100	-	-	-	-
São Paulo	73,0	76,2	85,6	69,7	71,3	59,6	-	-	-	-	-
Rio Grande do Sul	14,3	11,6	-	5,0	21,2	15,5	-	-	-	-	-
D. EXCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL											
Pernambuco	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bahia	-	-	1,2	4,5	5,3	21,5	-	-	-	-	-
Minas Gerais	0,2	0,5	-	-	2,2	-	-	-	-	-	-
Rio de Janeiro	9,6	10,7	10,7	8,2	-	1,5	100	-	-	-	-
São Paulo	73,0	76,2	85,6	69,7	71,3	59,6	-	-	-	-	-
Rio Grande do Sul	14,3	11,6	-	5,0	21,2	15,5	-	-	-	-	-

FONTE: BNDE - Relatório das Atividades, diversos anos.

TABELA 4.14
SISTEMA BNDE:

EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DAS OPERAÇÕES APROVADAS EM MOEDA NACIONAL POR MACROREGIÃO E ESTADOS SELECIONADOS 1966/1974 - FIPEMEE POC 1974, 1976
REPASSES A AGENTES FINANCEIROS

REGIÕES E ESTADOS	ANOS										1974	
	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	FIPEMEE 1974	POC 1974	POC 1976	
A. INCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL												
Norte	-	3,0	-	-	5,2	-	1,6	-	-	-	3,0	1,1
Nordeste	-	4,0	-	7,4	3,4	10,3	11,7	22,0	11,1	6,6	7,6	
Sudeste	71,7	62,3	46,1	62,5	61,5	60,0	47,4	24,6	19,0	35,7	19,9	
Sul	22,6	30,7	49,2	29,4	29,9	29,7	32,1	35,1	53,7	36,1	38,1	
Centro-Oeste	5,7	-	4,7	0,7	-	-	0,8	0,8	-	-	0,5	
Interregional	-	-	-	-	-	-	6,4	17,5	16,2	18,6	32,8	
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Pernambuco	-	-	-	-	1,0	2,8	-	5,6	-	0,2	3,5	
Bahia	-	-	-	2,7	2,1	4,6	1,6	2,4	-	1,1	0,3	
Minas Gerais	28,2	28,0	-	21,0	15,8	12,6	7,2	9,1	12,4	3,6	9,8	
Rio de Janeiro	43,5	-	32,6	5,8	2,6	7,1	4,8	4,0	-	0,3	7,2	
São Paulo	-	34,3	12,0	33,7	31,9	34,4	32,1	7,9	6,7	30,9	1,3	
Rio Grande do Sul	-	-	-	-	2,6	7,5	0,8	-	-	-	3,8	
B. EXCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL												
Norte	-	3,0	-	-	5,2	-	1,7	-	-	3,7	1,6	
Nordeste	-	4,0	-	7,4	3,4	10,3	12,5	26,6	13,2	8,1	11,3	
Sudeste	71,7	62,3	46,1	62,5	61,5	60,0	50,6	29,9	22,8	43,9	29,6	
Sul	22,6	30,7	49,2	29,4	29,9	29,7	34,3	42,5	64,0	44,3	56,8	
Centro-Oeste	5,7	-	4,7	0,7	-	-	0,9	1,0	-	-	0,7	
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Pernambuco	-	-	-	-	1,0	2,8	-	6,8	-	0,3	5,2	
Bahia	-	-	-	2,7	2,1	4,6	1,7	2,9	-	1,4	0,5	
Minas Gerais	28,2	28,0	-	21,0	15,8	12,6	7,7	11,0	14,8	4,5	14,6	
Rio de Janeiro	43,5	-	32,6	5,8	2,6	7,1	5,1	4,8	-	0,3	10,7	
Sao Paulo	-	34,3	12,0	33,7	31,9	34,4	34,3	9,6	8,0	38,0	2,0	
Rio Grande do Sul	-	-	-	-	2,6	7,5	0,8	-	-	-	5,6	

FONTE: BNDE - Relatório das Atividades, diversos anos.

BNDE para pequenas e médias empresas através do FIPEME entre 1966 e 1974 e através do POC para 1974 e 1976. Recorde-se da Tabela 4.7 acima que as operações diretas do FIPEME pararam efetivamente em 1971 e que os financiamentos para pequenas e médias empresas variavam em torno de 10% das operações aprovadas em moeda nacional pelo BNDE, pelo menos até 1973. É possível distinguir nestes dados uma clara tendência para desconcentração regional dos financiamentos pelo FIPEME (repasses)/POC a partir de 1972, quando a participação do Sudeste diminuiu de mais de 60% na média para em torno de 30%. Esta desconcentração também se reflete na queda da participação do Estado de São Paulo (com exceção de 1974, no caso do POC). A região que mais aumenta sua participação no total das operações aprovadas pelo FIPEME/POC até 1976 foi o Sul, o que é especialmente evidente quando o saldo "interregional" é excluído do cálculo da distribuição especial. Observa-se também que, com a exceção de 1971 (no caso das operações diretas) e de 1973 (repasses), a participação do Nordeste nos financiamentos através do FIPEME/POC não supera 15%, mesmo quando se excluem as operações interregionais. Mais uma vez também, a participação do Norte e do Centro Oeste nos financiamentos do BNDE para pequenas e médias empresas foi muito reduzida ou até nula em quase todos os anos observados.

Os dados da Tabela 4.15 revelam um alto grau de concentração especial das operações aprovadas pelo BNDE através do FUNTEC entre 1965 e 1976. Somente em três anos (1970, 1972 e 1974), a participação da região Sudeste nos financiamentos para projetos de pós-graduação e pesquisa na área tecnológica-científica não foi igual ou superior a 80% do total. Fora do Sudeste, somente o Sul efetivamente participava nos recursos do FUNTEC com mais de 10% do total da média. Dentro do Sudeste, predomina o Rio de Janeiro e, em segundo lugar, São Paulo nos financiamentos feitos através do FUNTEC, refletindo não somente o alto grau de concentração espacial da indústria brasileira tecnologicamente mais sofisticada, mas - e o que talvez seja mais importante - o alto grau de concentração do ensino e pesquisa tecnológica e científica no Brasil nas duas maiores regiões metropolitanas do país.

As Tabelas 4.16, 4.17 e 4.18 mostram a evolução da distribuição espacial das operações aprovadas pelo BNDE com recursos alocados do FUNESPE e do FUNDEPRO entre 1965 e 1969 e do FMRI, que os substituiu, entre 1971 e 1976. Mais uma vez se trata de recursos dirigidos ao setor industrial e mais uma vez o grau de concentração na região Sudeste é relativamente alto, especialmente no caso do FUNDEPRO (com exceção de 1967 quando o Sul tem peso maior). Observa-se também, o alto grau de concentração espacial das operações diretas do FMRI entre 1971 e 1973 com uma média bem acima de 80% dos financiamentos no Sudeste, principalmente em São Paulo. Os repasses através de agentes financeiros de recursos do FMRI entre 1971 e 1976 são menos concentrados no Sudeste em todos os anos considerados me-

TABELA 4.15
SISTEMA BNDE:

EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DAS OPERAÇÕES APROVADAS EM MOEDA NACIONAL, POR MACROREGIÃO E ESTADOS SELECIONADOS 1975/76-FUNTEC

REGIÕES E ESTADOS	ANOS										OFERTA DE DEMANDA DE TECNOLOGIA			
	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1975	1976	
A. INCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL														
NO TOTAL.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Norte	-	-	-	3,6	5,2	3,0	-	2,2	0,3	-	-	-	-	-
Nordeste	100	100	100	89,0	84,0	70,6	89,2	67,7	80,0	6,3	-	-	-	2,2
Sudeste	-	-	-	7,4	10,8	10,6	10,8	20,0	12,0	57,0	83,1	100	100	85,2
Sul	-	-	-	-	-	7,9	-	1,9	0,7	28,4	0,1	-	-	12,6
Centro-Oeste	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Interregional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8,3	16,8	-	-	-
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
B. EXCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL														
NO TOTAL	-	-	-	3,6	-	3,1	-	-	1,0	5,3	-	-	-	-
Pernambuco	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bahia	-	-	-	-	3,6	-	-	-	2,5	-	-	-	-	-
Minas Gerais	8,6	1,5	0,3	2,7	14,7	3,3	1,1	10,7	5,5	5,0	-	-	2,2	5,1
Rio de Janeiro	91,4	70,4	82,7	54,6	18,5	39,5	69,2	21,4	45,4	40,2	50,2	1,3	1,3	41,4
São Paulo	-	28,0	17,0	31,5	50,8	27,8	18,8	33,5	29,2	11,7	32,9	96,5	96,5	38,6
Rio Grande do Sul	-	-	-	6,0	8,2	6,0	5,8	10,0	8,1	26,3	0,1	-	-	9,9
NO TOTAL														
Norte	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nordeste	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7,0	-	-	-	-
Sudeste	-	-	-	-	-	-	-	-	-	62,0	99,9	-	-	-
Sul	-	-	-	-	-	-	-	-	-	31,0	0,1	-	-	-
Centro-Oeste	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	100	-	-	-
Pernambuco	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,8	-	-	-	-
Bahia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Minas Gerais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,4	-	-	-	-
Rio de Janeiro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	43,9	39,6	-	-	-
Sao Paulo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12,8	60,3	-	-	-
Rio Grande do Sul	-	-	-	-	-	-	-	-	-	29,0	0,1	-	-	-

FONTE: BNDE - Relatório das Atividades, diversos anos.

TABELA 4.16
SISTEMA BNDE:

EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DAS OPERAÇÕES APROVADAS EM MOEDA NACIONAL POR MACRORREGIÃO
E ESTADOS SELECIONADOS 1965/1969-FUNESPE

REGIÕES E ESTADOS	ANOS				
	1965	1966	1967	1968	1969
A. INCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL					
Norte	9,0	16,2	-	-	-
Nordeste	18,8	12,7	12,1	19,5	21,0
Sudeste	48,1	53,9	87,0	23,0	0,6
Sul	-	1,6	0,9	35,0	27,4
Centro-Oeste	-	-	-	-	-
Interregional	24,1	15,6	-	22,5	51,0
TOTAL	100	100	100	100	100
Pernambuco	-	-	-	-	-
Bahia	18,8	4,3	12,1	3,8	21,0
Minas Gerais	18,8	18,0	-	14,5	-
Rio de Janeiro	6,8	16,1	0,3	-	0,6
São Paulo	22,5	19,6	-	8,6	-
Rio Grande do Sul	-	-	0,6	35,0	27,4
B. EXCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL					
Norte	11,9	19,2	-	-	-
Nordeste	24,8	15,0	12,1	25,2	42,9
Sudeste	63,3	63,8	87,0	29,7	1,2
Sul	-	2,0	0,9	45,1	55,9
Centro-Oeste	-	-	-	-	-
TOTAL	100	100	100	100	100
Pernambuco	-	-	-	-	-
Bahia	24,8	5,1	12,1	4,9	42,9
Minas Gerais	24,8	21,3	-	18,8	-
Rio de Janeiro	8,9	19,1	0,3	-	1,2
São Paulo	29,7	23,3	-	10,9	-
Rio Grande do Sul	-	-	0,6	45,1	55,9

FONTE: BNDE - Relatório das Atividades, diversos anos.

TABELA 4.17

SISTEMA BNDE :

DISTRIBUIÇÃO DAS OPERAÇÕES APROVADAS EM MOEDA NACIONAL POR MACRORREGIÃO
E ESTADOS SELECIONADOS, 1966-1969-FUNDERPRO

REGIÕES E ESTADOS	ANOS			
	1966	1967	1968	1969
INCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL				
Norte	-	-	-	-
Nordeste	-	7,0	-	5,6
Sudeste	100	28,1	76,3	74,4
Sul	-	64,9	23,7	17,0
Centro-Oeste	-	-	-	-
Interregional	-	-	-	-
TOTAL	100	100	100	100
Pernambuco	-	-	-	-
Bahia	-	1,6	-	-
Minas Gerais	-	1,8	-	24,6
Rio de Janeiro	-	6,9	50,0	23,7
São Paulo	100	19,3	24,6	26,0
Rio Grande do Sul	-	21,5	-	10,3

Fonte: BNDE - Relatório das Atividades, diversos anos.

TABELA 4.18
SISTEMA BNDE

EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DAS OPERAÇÕES APROVADAS EM MOEDA NACIONAL POR MACROREGIÃO E ESTADOS SELECIONADOS 1971/1976 - FMRI

REGIÕES E ESTADOS	OPERAÇÕES DIRETAS					REPASSES ESPECÍFICOS						
	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1971	1972	1973	1974	1975	1976
A. INCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL												
Norte	-	-	4,2	-	-	-	-	-	-	2,0	0,9	2,4
Nordeste	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8,5	32,6	9,0
Sudeste	94,7	92,0	73,3	-	-	-	30,2	-	-	66,7	49,5	83,6
Sul	5,3	8,0	22,5	100	-	-	14,5	81,0	19,0	9,5	8,6	5,0
Centro-Oeste	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,8	-	-
Interregional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7,5	8,4	-
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
B. EXCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL												
Pernambuco	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,2	-	-
Bahia	-	-	-	-	-	-	30,2	-	-	4,3	3,5	6,8
Minas Gerais	-	2,3	2,3	-	-	-	26,1	5,6	26,2	0,3	0,3	3,8
Rio de Janeiro	57,0	6,8	19,0	-	-	-	29,2	-	11,5	2,1	2,1	10,0
São Paulo	37,8	82,8	52,1	-	-	-	-	75,4	29,0	47,1	47,1	56,0
Rio Grande do Sul	5,3	-	12,3	100	-	-	14,5	19,0	5,6	4,9	4,9	5,0
C. EXCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL												
Norte	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,1	1,0	-
Nordeste	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9,2	35,6	-
Sudeste	-	-	-	-	-	-	-	-	-	72,2	54,0	-
Sul	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10,3	9,4	-
Centro-Oeste	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6,2	-	-
TOTAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	100	-
D. EXCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL												
Pernambuco	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,5	-	-
Bahia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,7	3,9	-
Minas Gerais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,8	0,3	-
Rio de Janeiro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12,4	2,2	-
São Paulo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	31,4	51,4	-
Rio Grande do Sul	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6,0	5,3	-

FONTE: BNDE - Relatório das Atividades, diversos anos.

nos 1973 e 1976. É interessante observar também que a participação do Nordeste nos financiamentos do FMRI, através de repasses, foi relativamente alta em dois anos (1972 e 1975) e quase igual ou superior a parcela recebida pelo Sul nos outros. Por outro lado, o Nordeste não aparece nos dados referentes às operações diretas do FMRI nos anos em que o BNDE distribuía diretamente uma parte deste fundo. Dentro do Sudeste, de modo geral, a maior parte dos recursos vindos do FMRI, foram captados por empresas localizadas em São Paulo.

Os dados referentes ao último dos fundos do BNDE a ser considerado, o FUNGIRO/PROGIRO estão contidos na Tabela 4.19. Nota-se, outra vez, a alta concentração dos financiamentos no Sudeste e principalmente no Estado de São Paulo ao longo do período de operações deste fundo. Somente em 1974 e talvez 1975 (devido a alta participação da categoria "interregional") foi a participação do Sudeste menor que 80% dos recursos alocados através do FUNGIRO/PROGIRO, sendo que a participação de São Paulo foi abaixo de 60% do total apenas em 1969 (e talvez 1976 devido ao saldo "interregional". Por outro lado, somente uma vez, a participação do Nordeste foi menor de 3% dos recursos alocados pelo FUNGIRO/PROGIRO, enquanto a participação do Sul superou 20% deste total apenas uma vez. Fica evidente, portanto, que o capital de giro fornecido ao setor secundário pelo BNDE tem sido altamente concentrado no Sudeste e, em grau menor, no Sul e, dentro do Sudeste, no Estado de São Paulo.

Conforme mostra a Tabela 4.7 acima, a FINAME não somente é a subsidiária mais antiga do BNDE, mas constitui uma das fontes mais importantes de financiamento ao setor secundário pelo sistema BNDE. Assim, em 1976 a FINAME foi responsável por mais de um terço do valor das operações aprovadas pelo sistema BNDE em moeda nacional e quase 90% dos recursos que beneficiaram o setor de bens de capital. A evolução da distribuição espacial dos financiamentos da FINAME entre 1965 e 1976 é revelada na Tabela 4.20. Mais uma vez, a predominância do Sudeste, e, dentro desta região, de São Paulo, é claramente evidente, sendo que nenhuma tendência nítida para descentralização interregional das aplicações da FINAME pode ser percebida nestes dados. Por outro lado, dentro do Sudeste, parece ter ocorrido uma redistribuição das operações da FINAME de São Paulo a favor do Rio de Janeiro e Minas Gerais. (especialmente em 1975). A participação do Sudeste tem permanecido em torno de 70% das operações aprovadas pela FINAME, comparado com participações médias de menos de 10% e menos de 20% para o Nordeste e Sul respectivamente. A participação de São Paulo, por outro lado, tem diminuído de uma média acima de 50% entre 1965 e 1970 para uma média em torno de 40% entre 1971 e 1976. Em resumo, a redistribuição espacial dos recursos da FINAME ao longo do período de seu financiamento tem sido mais em termos intraregionais do Sudeste do que entre o Sudeste e as outras regiões do país.

Finalmente, Tabela 4.21 mostra a distribuição espacial das operações

TABELA 4.19
 SISTEMA ENDE:
 EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DAS OPERAÇÕES APROVADAS EM MOEDA NACIONAL POR MACROREGIÃO E ESTADOS SELECIONADOS 1969/1973 - FUNGIRO
 1974, 1975, 1976 - PROGIRO

REGIÕES E ESTADOS	ANOS							
	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
A. INCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL								
Norte	-	1,7	-	-	13,8	2,6	-	-
Nordeste	6,9	0,6	-	-	-	2,5	-	-
Sudeste	80,6	80,5	85,0	83,3	86,2	74,1	87,4	10,4
Sul	12,5	17,2	15,0	16,7	-	20,8	2,9	0,1
Centro-Oeste	-	-	-	-	-	-	-	-
Interregional	-	-	-	-	-	-	9,7	89,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
B. EXCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL								
Pernambuco	-	0,6	-	-	-	-	-	-
Bahia	6,9	-	-	-	-	2,4	-	-
Minas Gerais	12,2	5,6	1,2	-	-	-	23,2	-
Rio de Janeiro	10,5	11,7	11,2	8,0	11,5	9,0	-	-
São Paulo	58,0	63,3	72,5	75,3	74,7	65,0	60,5	10,4
Rio Grande do Sul	10,2	14,2	9,0	-	-	16,0	-	-
A. INCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL								
Norte	-	-	-	-	-	-	-	-
Nordeste	-	-	-	-	-	-	-	-
Sudeste	-	-	-	-	-	-	96,8	98,9
Sul	-	-	-	-	-	-	3,2	1,1
Centro-Oeste	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	-	-	-	-	-	-	100,0	100,0
B. EXCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL								
Pernambuco	-	-	-	-	-	-	-	-
Bahia	-	-	-	-	-	-	-	-
Minas Gerais	-	-	-	-	-	-	25,7	-
Rio de Janeiro	-	-	-	-	-	-	-	-
São Paulo	-	-	-	-	-	-	-	-
Rio Grande do Sul	-	-	-	-	-	-	67,0	98,9

FONTE: Relatório das Atividades, diversos anos.

TABELA 4.20
 SISTEMA BNDE:
 EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DAS OPERAÇÕES APROVADAS EM MOEDA NACIONAL POR MACROREGIÃO E ESTADOS SELECIONADOS 1965-1973,
 PELA FINEANDE

REGIÕES E ESTADOS	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
A. INCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL												
Norte	0,2	0,3	0,1	0,3	0,8	1,1	0,8	1,4	1,5	0,4	0,4	1,4
Nordeste	6,1	9,2	10,3	9,7	7,8	6,1	5,9	8,9	13,2	4,7	10,6	13,8
Sudeste	82,6	70,8	77,9	75,7	73,9	64,2	63,1	68,0	68,0	74,7	76,8	68,0
Sul	9,9	17,1	10,3	13,1	16,7	27,1	28,4	20,8	15,5	18,5	10,5	11,3
Centro-Oeste	0,3	1,4	1,4	1,1	0,8	1,5	1,8	0,9	1,8	1,7	1,7	5,5
Interregional	0,9	1,2	-	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pernambuco	1,5	1,6	3,7	2,3	1,9	1,4	0,9	1,2	1,2	0,8	1,2	3,2
Bahia	2,7	3,2	3,2	3,3	1,8	2,4	2,9	3,9	10,2	2,3	7,6	18,8
Minas Gerais	6,2	6,4	7,1	8,0	7,6	9,3	8,9	14,2	6,9	8,2	15,3	16,3
Rio de Janeiro	14,8	11,6	21,9	10,0	15,1	9,3	12,4	17,4	12,4	17,8	32,2	9,5
São Paulo	61,4	52,6	48,6	57,4	50,4	45,1	41,0	34,8	47,1	47,1	27,5	38,8
Rio Grande do Sul	5,1	7,7	5,8	5,6	8,4	15,8	17,0	9,6	7,8	11,4	4,5	3,1
B. EXCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL												
Norte	0,2	0,4	0,1	0,3	0,8	1,1	0,8	1,4	1,5	0,4	0,4	1,4
Nordeste	6,1	9,3	10,3	9,7	7,8	6,1	5,9	8,9	13,2	4,7	10,6	13,8
Sudeste	83,4	71,5	77,9	75,8	73,9	64,2	63,1	68,0	68,0	74,7	76,8	68,0
Sul	10,0	17,3	10,3	13,1	16,7	27,1	28,4	20,8	15,5	18,5	10,5	11,3
Centro-Oeste	0,3	1,5	1,4	1,1	0,8	1,5	1,8	0,9	1,8	1,7	1,7	5,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pernambuco	1,5	1,6	3,7	2,3	1,9	1,4	0,9	1,2	1,2	0,8	1,2	3,2
Bahia	2,7	3,2	3,2	3,3	1,8	2,4	2,9	3,9	10,2	2,3	7,6	18,8
Minas Gerais	6,3	6,5	7,1	8,0	7,6	9,3	8,9	14,2	6,9	8,2	15,3	16,3
Rio de Janeiro	14,9	11,7	21,9	10,0	15,1	9,3	12,4	17,4	12,4	17,8	32,2	9,5
São Paulo	62,0	53,1	48,6	57,4	50,4	45,1	41,0	34,8	47,1	47,1	27,5	38,8
Rio Grande do Sul	5,1	7,7	5,8	5,6	8,4	15,8	17,0	9,6	7,8	11,4	4,5	3,1

FONTE: BNDE - Relatório das Atividades, diversos anos

TABELA 4.21
SISTEMA BNDE:
EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DAS OPERAÇÕES APROVADAS PELA IBRASA, FIBASE E EMBRAMEC POR MACRORREGIÃO
E ESTADOS SELECIONADOS 1975 e 1976

REGIÕES E ESTADOS	ANOS					
	IBRASA		FIBASE		EMBRAMEC	
	1975	1976	1975	1976	1975	1976
Norte	5,4	-	5,7	1,8	-	-
Nordeste	3,5	2,2	28,4	10,6	10,2	3,8
Sudeste	75,5	87,3	64,3	31,8	61,8	91,5
Sul	15,6	10,5	0,8	55,8	28,0	4,7
Centro-Oeste	-	-	0,8	-	-	-
BRASIL	100	100	100	100	100	100
Pernambuco	3,5	1,2	-	-	-	3,8
Bahia	-	-	23,8	4,6	10,2	-
Minas Gerais	2,0	14,2	5,7	5,5	-	0,6
Rio de Janeiro	5,1	14,0	6,3	0,9	18,0	4,6
São Paulo	68,4	59,1	6,9	25,4	43,7	86,3
Rio Grande do Sul	2,7	6,9	0,8	51,9	28,0	4,7
TOTAL (CR\$ 1.000)	422.974	832.465	352.700	2.525.335	294.028	1.427.973

FONTE: BNDE - Relatório das Atividades, diversos anos.

aprovadas pelas subsidiárias criadas em 1974, IBRASA, FIBASA e EMBRAMEC, para os anos 1975 e 1976. Com exceção da FIBASA (estabelecido para ajudar a capitalização dos setores de insumos básicos) em 1976, a participação do Sudeste nas operações aprovadas através das 3 subsidiárias superou 60% nos 2 anos observados, sendo que a segunda região de importância no destino destes recursos foi o sul (Rio Grande do Sul), seguido pelo Nordeste (especialmente a Bahia no caso da FIBASE e EMBRAMEC e Pernambuco no caso da IBRASA). Dentro do Sudeste, as aplicações da IBRASA e da EMBRAMEC em 1975 e 1976 foram concentradas em São Paulo, enquanto no caso da FIBASE, a situação foi menos clara. Por outro lado, com exceção da FIBASE em 1975, a participação do Nordeste não superou 10% das operações aprovadas por estas subsidiárias nos dois anos.

O outro importante órgão federal que fornece crédito ao setor secundário, com exceção dos bancos regionais (BNB, BASA), é o Banco do Brasil. Observe-se, de passagem, que os bancos oficiais (Banco do Brasil, BNB, BASA e os bancos estaduais) excluindo o BNDE forneceram cerca de 50% do crédito destinado ao setor industrial em anos recentes (1970 a 1973), comparado com mais de 80% dos financiamentos (em termos de valor) para o setor agrícola no mesmo período. No contexto do setor público portanto, o Banco do Brasil responde por fração substancial dos créditos concedidos aos setores produtivos (agricultura, pecuária e indústria). De fato, cerca de 27% do crédito destinado ao setor secundário nos anos 1970-73, proveio do Banco do Brasil comparado com 4% oriundos dos bancos regionais e 19% dos bancos estaduais enquanto a contribuição do Banco do Brasil para o crédito agrícola foi de aproximadamente 66% comparado com 4% fornecidos pelos bancos regionais e cerca de 11% pelos bancos estaduais.¹ Antes da instalação do BNDE em 1952, o Banco do Brasil, através de sua Carteira de Crédito Agrícola e Industrial, criada em 1937, era uma fonte importante de fundos para a expansão da indústria. Hoje, o Banco do Brasil continua a ser importante, embora se situe neste particular abaixo do BNDE. Para tanto, observa-se que o valor total dos empréstimos para o setor secundário feito pelo Banco do Brasil em 1976 foi Cr\$ 21,2 bilhões, do qual somente Cr\$ 2,8 bilhões, ou 13%, foram utilizados para fins de investimento. No que diz respeito ao BNDE, o desembolso total foi da ordem de Cr\$. 30,5 bilhões, essencialmente para o setor industrial e para fins de formação de novo capital, enquanto o valor das operações aprovadas pelo sistema BNDE foi de Cr\$ 70,3 bilhões neste mesmo ano.

Infelizmente, não foi possível discriminar os financiamentos por setor antes de 1971, mas a parte A da Tabela 4.22 mostra a evolução da distribuição regional (destacando São Paulo) dos empréstimos às atividades produtivas como um todo para sub-períodos que cobrem os anos de 1938 a 1970, e a parte B da mesma Tabela apresenta a evolução da distribuição regional dos empréstimos concluídos através da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (hoje Carteira Ge-

1 Ibid

TABELA 4.22

BANCO DO BRASIL:
 EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS EMPRÉSTIMOS ÀS ATIVIDADES PRODUTIVAS
 PELA CARTEIRA DE CRÉDITO AGRÍCOLA E INDUSTRIAL, 1938, 1948,
 1965-1970, POR SUBPERÍODO

A.	EMPRÉSTIMOS ÀS ATIVIDADES PRODUTIVAS					
	1938	1949	1955-1959	1960-1962	1963-1967	1968-1970
Norte	0,7	0,9	0,9	1,1	1,4	1,3
Nordeste	20,1	17,8	13,2	14,9	16,8	12,6
Sudeste	70,3	68,2	62,4	53,6	48,7	46,6
(São Paulo)	(24,1)	(22,3)	(34,9)	(31,7)	(30,2)	(23,7)
Sul	7,5	8,9	20,7	26,3	24,0	27,3
Centro-Oeste	1,4	4,2	2,9	4,1	9,1	12,3
B R A S I L	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
B.	CARTEIRA DE CRÉDITO AGRÍCOLA E INDUSTRIAL					
		1955-1959	1960-1962	1963-1967	1968-1969	
Norte		0,4	0,9	1,1	1,1	
Nordeste		13,6	18,1	21,9	14,7	
Sudeste		49,7	40,4	39,6	40,8	
(São Paulo)		(27,4)	(25,5)	(24,9)	(23,9)	
Sul		31,8	33,9	29,6	34,6	
Centro-Oeste		4,5	6,7	7,8	8,8	
B R A S I L		100,0	100,0	100,0	100,0	

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil, vários anos.

ral e Rural), a maior parte dos quais se destinam ao setor agro-pecuário, para os anos de 1955 e 1970. A comparação das duas partes da Tabela 4.22 permite ter uma idéia aproximada da distribuição espacial dos financiamentos do Banco do Brasil ao setor industrial antes de 1970.

A Tabela 4.22 mostra que houve uma realocação espacial dos financiamentos do Banco do Brasil aos setores produtivos a partir da década de 1950, principalmente em benefício da região Sul, mas também a favor do Centro-Oeste e da Amazônia. Observa-se que a participação da região Sudeste nos empréstimos às atividades diminuiu continuamente entre 1938 e 1970, sendo que a participação de São Paulo no total aumenta entre 1938 e 1959, caindo subsequentemente. Em comparação, a participação do Nordeste caiu entre 1938 e 1959, aumentou entre 1960 e 1967 e diminuiu novamente no triênio 1968-1970, relativamente ao período do anterior. É interessante notar também que a participação de São Paulo no total de empréstimos do Banco do Brasil aos setores produtivos foi a mais alta durante o período do Programa de Metais, ou seja, entre 1955 e 1959.

De modo geral, os dados da segunda parte da Tabela 4.22 revelam as mesmas tendências em termos espaciais (isto é, redução da participação do Sudeste e de São Paulo, aumento da participação do Nordeste entre 1960 e 1967 com a queda entre 1968 e 1970, aumento da participação do Norte e Centro-Oeste, especialmente do último, e melhoria da posição relativa do Sul). Observa-se também, que a participação do Sul nos empréstimos da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial foi bem acima de sua importância relativa nos empréstimos para os setores produtivos como um todo, sugerindo a maior capacidade de captação de recursos pelo setor rural desta região, enquanto o inverso ocorre com o Sudeste e com o Estado de São Paulo, cuja participação nos empréstimos às atividades produtivas supera aquela dos recursos liberados pela Carteira de Crédito Agrícola e Industrial ao longo do período em consideração. Nota-se uma tendência semelhante a da região Sul, embora em grau menor, para o Nordeste, ou seja, uma maior participação nos empréstimos pela Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (portanto, para atividades rurais) do que nos empréstimos pelo Banco do Brasil aos setores produtivos como um todo. Em outras palavras as informações contidas na Tabela 4.22 sugerem que, antes de 1970, os empréstimos do Banco do Brasil para a indústria foram relativamente mais concentrados no Sudeste, e, dentro desta região, no Estado de São Paulo, do que ocorreu para os financiamentos para a agro-pecuária.

Para os anos de 1971 a 1976, dados são disponíveis sobre a distribuição espacial dos empréstimos totais e especificamente para fins de investimento do Banco do Brasil para o setor industrial. Estas informações são contidas nas Tabelas 4.23 e 4.24. A Tabela 4.25 mostra a evolução dos empréstimos para fins de investimento por gêneros selecionados da indústria da transformação. As informações

TABELA 4.23
BANCO DO BRASIL

EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DOS EMPRÉSTIMOS TOTAIS PARA A INDÚSTRIA POR MACROREGIÃO E ESTADOS SELECIONADOS,
1971-1976

REGIÕES E ESTADOS	ANOS					
	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Norte	1,3	0,8	0,7	0,8	0,9	1,2
Nordeste	16,5	23,6	30,0	17,1	25,2	24,9
Sudeste	61,6	53,9	50,8	58,6	51,8	46,2
Sul	19,7	20,3	14,7	16,8	11,9	12,2
Centro-Oeste	0,9	1,4	3,8	6,7	10,2	15,5
BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pernambuco	6,0	11,0	14,4	7,2	9,4	6,5
Bahia	1,6	1,1	1,5	1,7	3,2	5,0
Minas Gerais	6,1	5,5	4,9	6,0	6,0	6,0
Rio de Janeiro	12,5	8,6	10,5	11,5	9,3	10,3
São Paulo	42,6	39,3	34,8	40,5	36,1	29,4
Rio Grande do Sul	12,2	11,0	7,4	8,5	5,0	5,0
TOTAL (CR\$ 1.000,00)	1.677.937	2.240.596	3.891.535	10.867.775	18.500.290	21.192.289

FONTE: Banco do Brasil S/A. Estatística de Créditos Concedidos, 1971/1976.

TABELA 4.24
BANCO DO BRASIL
EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DOS EMPRÉSTIMOS PARA INVESTIMENTOS INDUSTRIAIS POR MACROREGIÃO E ESTADOS SELECIONADOS
1971-1976

REGIÕES/ESTADOS	ANOS					
	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Norte	3,3	0,7	1,0	1,5	1,7	2,0
Nordeste	15,1	49,3	42,3	46,1	39,0	40,6
Sudeste	41,6	27,5	43,0	36,3	53,0	43,9
Sul	38,8	18,8	9,3	12,9	5,4	8,1
Centro-Oeste	1,2	3,7	4,4	3,8	0,8	5,4
BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pernambuco	5,7	32,8	26,0	22,4	16,0	10,0
Bahia	3,1	0,7	1,3	3,0	1,9	5,9
Minas Gerais	5,3	4,5	4,5	5,2	4,1	9,0
Rio de Janeiro	18,0	9,3	2,8	12,5	6,4	8,2
São Paulo	18,2	13,2	27,4	18,2	42,3	26,0
Rio Grande do Sul	27,4	9,0	3,3	4,8	2,0	2,6
TOTAL (CR\$ 1.000)	294.116	477.244	1.386.986	1.874.853	4.812.870	2.752.079
INVESTIMENTOS COMO PERCENTAGEM DOS EMPRÉSTIMOS TOTAIS	17,5	21,3	35,6	17,3	26,0	13,0

FONTE: Banco do Brasil S/A. Estatística de Créditos concedidos 1971, 1976.

TABELA 4.25
BANCO DO BRASIL

EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DOS EMPRÉSTIMOS PARA INVESTIMENTO POR GÊNEROS SELECIONADOS DA INDÚSTRIA
DE TRANSFORMAÇÃO, E ALCUNS SERVIÇOS, 1971-1976

GÊNEROS	ANOS					
	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Minerais não-metálicos	3,0	2,6	2,2	1,9	1,3	2,4
Metalurgia	21,0	5,0	2,0	2,0	2,5	1,2
Mecânica	2,3	3,0	1,7	1,4	0,6	1,3
Madeira	3,7	3,7	3,2	3,4	1,2	2,7
Papel e papelão	4,4	1,5	0,6	1,1	1,5	0,3
Química	1,4	1,0	1,8	1,0	0,8	3,0
Textil	5,1	4,2	1,9	1,4	2,3	2,4
Produtos Alimentares	20,0	60,4	79,0	76,0	78,5	46,6
Serviços	14,2	3,0	0,3	4,0	5,1	4,5
Outros gêneros	24,9	15,6	7,3	7,8	6,2	35,6
TOTAL (CR\$ 1.000)	294.116	477.244	1.386.986	1.874.853	4.812.870	2.752.079

FONTE: Banco do Brasil S/A
Estatística de Créditos Concedidos 1971/1976.

revelam quais subsetores da indústria foram mais beneficiados com os financiamentos do Banco do Brasil para a expansão de sua capacidade produtiva no período 1971-1976. É importante observar, antes de discutir a evolução da distribuição regional dos créditos fornecidos pelo Banco do Brasil ao setor secundário, que os empréstimos para fins de investimento oscilaram em torno de 20% dos empréstimos totais para este setor, atingindo seu nível mais alto em 1973 (36%) e seu nível mais baixo em 1976 (13%).

Os dados apresentados na Tabela 4.22 sugerem uma ligeira desconcentração espacial dos financiamentos do Banco do Brasil para o setor secundário entre 1971 e 1976, embora seja difícil afirmar tal fato de maneira enfática devido às variações anuais, por um lado, e ao curto período examinado, pelo outro. De qualquer forma a participação do Sudeste no total dos financiamentos à indústria pelo Banco do Brasil diminuiu de 62% em 1971 para 46% em 1976, enquanto a participação de São Paulo neste total caiu de 43% para 29% neste mesmo período. O ganho mais importante em termos relativos foi registrado pelo Centro-Oeste, cuja participação tem aumentado continuamente nestes anos. A participação do Sul, por outro lado, tem diminuído, enquanto a participação do Nordeste tem sofrido variações relativamente grandes entre 1971 e 1976. Entre os Estados observados, nota-se uma diminuição da participação do Rio Grande do Sul, juntamente com a de São Paulo, um aumento da participação da Bahia, variações razoavelmente grandes na participação de Pernambuco e um nível bem mais alto neste Estado do que na Bahia em todos os anos menos 1976, e uma participação relativamente estável de Minas Gerais e do Rio de Janeiro, como também ocorreu com a região Norte.

Quando se considera somente os financiamentos por parte do Banco do Brasil à indústria para fins de investimento, destaca-se a participação do Nordeste, e do Estado de Pernambuco dentro desta região, pelo menos entre 1972 e 1976. Nestes anos, o Nordeste respondeu por quase 45% dos financiamentos para investimento no setor industrial concedidos pelo Banco do Brasil, sendo que a participação de Pernambuco, embora decrescente depois de 1972, chegou a atingir quase um terço do total neste ano. Nota-se também que a participação do Centro-Oeste nos empréstimos para fins de investimento é bem menor do que sua participação nos empréstimos para o setor secundário como um todo, o mesmo ocorrendo no caso do Sudeste e, na maioria dos anos (exceção 1975), para São Paulo dentro desta última região. Outra vez, a queda da participação do Sul, e do Rio Grande do Sul dentro desta região, é substancial.

Finalmente, a Tabela 2.24 permite identificar os setores da indústria que mais se beneficiaram com os empréstimos do Banco do Brasil para fins de investimentos. Observe-se a alta participação do gênero produtos alimentares, especialmente nos anos de 1972 a 1975 quando respondeu por mais de três quartos do

total. Nota-se paralelamente que foi justamente nestes anos que a participação do Nordeste e, dentro desta região, do Estado de Pernambuco, foi mais alta. Tal incidência sugere que o Banco do Brasil foi uma importante fonte de financiamento para a indústria açucareira nordestina (pernambucana) na primeira metade da década de 1970. É interessante observar adicionalmente a relativamente reduzida participação dos gêneros de bens de produção (com exceção da metalúrgica em 1971) e de bens de consumo duráveis nos financiamentos para investimento pelo Banco do Brasil entre 1971 e 1976, especialmente considerando a prioridade dada a estes setores, particularmente os produtores de bens de capital e insumos básicos, no II PND.

Em resumo, parece existir uma clara divisão de trabalho no apoio financeiro oficial para fins de alimentar a formação de capital na indústria brasileira, pelo menos em anos recentes. Enquanto o BNDE concentra seu apoio financeiro nos setores prioritários, o Banco do Brasil tem fornecido crédito para investimento nos setores tradicionais e em um volume relativamente bem menor. Além do mais, esta divisão de trabalho se reflete no destino espacial dos financiamentos para investimento industrial concedidos pelas duas instituições, sendo que o Banco do Brasil tem beneficiado relativamente mais o Nordeste e o Centro-Oeste, do que tem ocorrido com o BNDE.

4.3 - ESTIMATIVAS REFERENTES A REPARTIÇÃO REGIONAL DA PRODUÇÃO DE INSUMOS BÁSICOS ATÉ 1965

Na estratégia de desenvolvimento industrial traçada pelo II PND e apoiado pelos desempenhos recentes do CDI e do BNDE, constata-se uma alta prioridade dada aos setores de bens de capital e de insumos básicos. A análise anterior identificou um alto grau de concentração espacial das indústrias produtoras de bens de capital no Brasil, não somente em termos interregionais (Sudeste) mas também em termos intraregionais (São Paulo). Nos setores de insumos básicos, diferentemente do que ocorre no setor de bens de capital, a distribuição espacial dos recursos naturais é um importante determinante locacional. Todos os setores mais relevantes - siderurgia, minerais metálicos e não-metálicos, química e petroquímica, papel e celulose, etc - condicionam de certo modo sua localização à disponibilidade destes recursos. Esta restrição conduz naturalmente a uma menor tendência para a concentração destas atividades junto aos principais mercados consumidores.

Neste sentido, e com base no conhecimento dos novos projetos a serem instalados nos próximos anos e já aprovados pelo CDI, se torna relativamente fácil prever a localização futura das atividades vinculadas à produção de muitos in-

sumos básicos. As seis Tabelas que se seguem contêm projeções deste tipo para a evolução provável da distribuição espacial de insumos importantes como aço, níquel, cobre, alumínio, zinco e chumbo entre 1972 e 1985. Estas projeções merecem alguns comentários.

A Tabela 4.26 mostra o elevado grau de concentração regional da produção de aço no Brasil com a região Sudeste se apropriando de cerca de 90% do total para os anos considerados. Nota-se na projeção que não existe nenhuma tendência antecipada para a desconcentração interregional da produção do aço até 1985. Pelo contrário, com o início de operação de uma grande siderurgia em Espírito Santo (Tubarão), a produção do aço bruto deverá ficar ainda mais concentrada no Sudeste em 1985 do que em 1980, embora os dados sugiram que deverá ocorrer uma desconcentração interna no Sudeste pela mesma razão.

Os dados referentes à produção do níquel primário (Tabela 4.27) mostram uma concentração total no Sudeste até 1980 e uma diversificação que favorece o Centro-Oeste (Goiás) entre 1980 e 1985. Até 1978, a produção de níquel deverá se concentrar totalmente no Estado de Minas Gerais, sendo que em 1980, antecipase que São Paulo contaria com mais de dois terços e o Estado de Minas Gerais com apenas um terço deste total. Por outro lado, até 1980, 100% da produção de cobre primário (Tabela 4.28) localizar-se-á no Nordeste (Bahia), sendo que a projeção para 1985 indica que a produção será igualmente dividida entre o Nordeste (Bahia) e o Sul (Rio Grande do Sul).

Até 1980, 90% da produção de alumínio primário (Tabela 4.29) do país ocorrerá no Sudeste (54% em Minas Gerais e quase 30% em São Paulo) com os 10% restantes produzidos no Nordeste (Bahia). Em 1985, devido ao projeto do Rio Trombetas (Pará), antecipa-se que a região Norte produzirá quase 40% do total, com a participação do Sudeste caindo para 51% e a participação do Nordeste (Bahia) permanecendo em torno de 10%. No caso do zinco primário (Tabela 4.30) tanto em 1980, quanto em 1985, as projeções mostram uma concentração total no Sudeste, sendo que a participação de Minas Gerais deverá aumentar de 85% em 1976 para 95% em 1980 e 1985 com uma diminuição paralela da participação já bastante reduzida do Rio de Janeiro. Finalmente, a produção de chumbo primário (Tabela 4.31) se divide atualmente entre os Estados da Bahia (68% em 1976) e Paraná (32% neste ano). A projeção para 1980 indica que a Bahia deverá responder por 55% da produção de chumbo, enquanto o Paraná deverá produzir 25% e Minas Gerais 19%. Em 1985, a Bahia deverá produzir 43%, comparado com 46% pelo Paraná e 11% pelo Estado de Minas Gerais, de acordo com as projeções.

Pode-se concluir, portanto, que, pelo menos no caso dos insumos para os quais projeções realistas são possíveis, não deverá haver grandes modifica

TABELA 4.26
REPARTIÇÃO REGIONAL DA PRODUÇÃO DE AÇO BRUTO - 1972-1985

UNIDADES DA FEDERAÇÃO E REGIÕES	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1985
NORTE	-	-	0,1	0,1	0,1	0,05	0,1	0,1	0,1	0,04
PA	-	-	0,1	0,1	0,1	0,05	0,1	0,1	0,1	0,04
NORDESTE	1,4	2,1	3,2	3,0	3,1	3,8	3,6	3,6	3,2	1,9
PE	1,2	1,7	1,9	1,6	1,5	1,6	1,5	1,7	1,5	0,9
AL	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
BA	0,04	0,3	1,2	1,3	1,4	2,1	2,0	1,9	1,7	1,0
SUDESTE	95,3	93,9	92,3	89,8	89,7	93,0	93,4	93,2	92,6	93,9
MG	39,9	40,6	39,4	44,2	46,7	40,8	39,4	39,5	40,0	36,8
ES	0,6	1,0	1,3	1,2	1,1	1,0	1,0	1,2	1,2	14,0
RJ	27,8	27,2	24,9	23,1	21,5	24,1	25,4	25,4	23,5	21,5
SP	27,0	25,1	26,6	24,3	23,5	27,1	27,3	27,0	27,6	21,5
SUL	3,4	3,9	4,4	3,9	3,8	3,1	2,9	3,0	4,0	3,9
PR	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4	0,7	0,9	0,7
RS	2,9	3,3	3,8	3,4	3,3	2,7	2,5	2,3	3,1	3,2
CENTRO-OESTE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2
GO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2

FONTE: IPEA/IPLAN

TABELA 4.27

REPARTIÇÃO REGIONAL DA PRODUÇÃO DE NÍQUEL PRIMÁRIO

REGIÕES E ESTADOS	ANOS	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1985
	SUDESTE		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
MG		100,0	100,0	100,0	100,0	65,7	31,5	31,5	18,7
SP		-	-	-	-	34,3	68,5	68,5	40,6
CENTRO-OESTE		-	-	-	-	-	-	-	40,7
GO		-	-	-	-	-	-	-	40,7
B R A S I L		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: IPEA/IPLAN

TABELA 4.28

REPARTIÇÃO REGIONAL DA PRODUÇÃO DE COBRE PRIMÁRIO

ESTADOS	ANOS	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1985
	BA		-	-	-	-	-	-	100,0
RS		-	-	-	-	-	-	-	50,0
B R A S I L		-	-	-	-	-	-	100,0	100,0

FONTE: IPEA/IPLAN

TABELA 4.29

REPARTIÇÃO REGIONAL DA PRODUÇÃO DE ALUMÍNIO PRIMÁRIO

UNIDADES DA FEDERAÇÃO E REGIÕES	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1985
NORTE	-	-	-	-	-	-	-	38,7
PA	-	-	-	-	-	-	-	38,7
NORDESTE	11,0	17,3	20,1	16,3	13,2	11,6	10,1	10,0
BA	11,0	17,3	20,1	16,3	13,2	11,6	10,1	10,0
SUDESTE	89,0	82,7	79,9	83,7	86,8	88,4	90,2	51,3
MG	55,0	53,2	52,2	54,1	51,8	55,1	54,0	22,0
RJ	-	-	-	-	-	-	7,4	11,7
SP	34,0	29,5	27,7	29,6	35,0	33,3	28,8	17,6
B R A S I L	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: IPEA/IPLAN

TABELA 4.30

REPARTIÇÃO REGIONAL DA PRODUÇÃO DE ZINCO PRIMÁRIO

ESTADOS E REGIÕES	ANOS	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1985
SUDESTE		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
MG		77,4	77,1	84,9	85,8	90,3	92,4	95,0	95,0
RJ		22,6	22,9	15,1	14,2	9,7	7,6	5,0	5,0
B R A S I L		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: IPEA/IPLAN

TABELA 4.31

REPARTIÇÃO REGIONAL DA PRODUÇÃO DE CHUMBO PRIMÁRIO

ESTADOS E REGIÕES	ANOS	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1985
BA		73,1	71,3	67,9	68,1	68,1	68,1	54,9	43,1
PR		26,9	28,7	32,1	31,9	31,9	31,9	25,7	46,0
MG		-	-	-	-	-	-	19,4	10,9
B R A S I L		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: IPEA/IPLAN

ções nos padrões locacionais já observados, embora o Centro-Oeste deve elevar substancialmente sua participação na produção de níquel, o Norte deve aumentar sua importância relativa na produção de alumínio e o Sul deve elevar significamente sua participação na produção de cobre até 1985, sobretudo após 1980. Nota-se também, a ausência quase total do Nordeste nestes dados, com exceção da Bahia que participa não somente na produção nacional de aço bruto, mas também na produção de cobre, alumínio e chumbo.

CAPÍTULO 5

RESUMO E CONCLUSÕES

Indubitavelmente, no caso brasileiro, a evolução das desigualdades regionais durante a maior parte deste século tem sido altamente associada com a concentração da atividade industrial em São Paulo. O primeiro relatório desta pesquisa mostrou claramente a relação entre a crescente concentração industrial, especialmente dos gêneros mais dinâmicos, tanto em termos interregionais, quanto em termos intraregionais, e a persistência das disparidades espaciais entre 1950 e, pelo menos, 1970. Este documento, por sua vez, analisa o processo de concentração industrial tanto antes, quanto depois de 1950, reconhecendo, portanto, a necessidade fundamental de considerar o contexto histórico em que se deram simultaneamente a alta concentração espacial do setor secundário e o agravamento das desigualdades regionais observadas em suas diversas dimensões para o período mais recente.

Além de examinar a experiência de industrialização no Brasil em seus aspectos globais, estruturais e espaciais, o presente trabalho se preocupa, no período mais recente, com a evolução da estratégia nacional de desenvolvimento industrial e sua incidência espacial e, no período que antecede a intervenção pública no esforço de promover o crescimento industrial do país, com a influência da política governamental de modo geral sobre o processo de industrialização, que, por sua vez, é analisado em suas dimensões regionais. A investigação das conseqüências da intervenção pública sobre o desenvolvimento regional diferenciado no Brasil antes de 1950 também está contido em outra parte deste relatório, que trata do impacto espacial da política de comércio exterior, lembrando-se, neste particular, que, durante o longo período em que o Brasil se caracterizava essencialmente, se não exclusivamente, como economia primária-exportadora, foram justamente as políticas e atividades referentes ao setor externo que tiveram maior influência sobre a alocação espacial de recursos. Neste sentido, este documento sobre o processo de industrialização e o documento sobre a política de comércio exterior são complementares entre si.

O presente documento foi dividido em três partes: (1) uma análise do processo de industrialização no Brasil, dando ênfase às suas dimensões espaciais; (2) uma discussão da evolução da estratégia nacional de industrialização nos planos nacionais de desenvolvimento; e (3) um exame da incidência regional, sobretudo nesta década, dos principais instrumentos de política industrial que atuam sobre o lado de oferta, mais especificamente os incentivos concedidos pelo CDI e os créditos fornecidos ao setor secundário pelos principais

bancos oficiais. Este capítulo resumirá as principais observações e conclusões contidas nas diversas partes do documento.

O segundo capítulo do trabalho examina a evolução do setor industrial brasileiro e a relação entre o processo nacional de industrialização e a intervenção do setor público na alocação de recursos ao longo deste século, (sendo que um tratamento mais específico da relação entre a política governamental e as desigualdades regionais foi feito no documento sobre a política de comércio exterior conforme observado acima). O segundo capítulo começa por descrever os diversos "estágios" ou "surto"s de industrialização no Brasil entre a década de 1880 e o presente. Descreve paralelamente as principais "fases" de intervenção governamental com relação ao processo de industrialização que incluem (1) o período até a Grande Depressão de 1929, que se caracteriza por escassas preocupações oficiais com o fomento à industrialização; (2) o período entre o início dos anos 30 e meados da década de 1950, caracterizado por intervenções esporádicas de apoio ao setor secundário; e (3) o período de 1956 até o presente, quando a industrialização se tornou um dos objetivos mais importantes da atuação do setor público. Cada um dos "estágios" identificados foi analisado resumidamente, sendo dada ênfase aos diversos "surto"s de substituição de importações. A evolução da indústria brasileira em termos setoriais entre 1907 e 1970 foi também examinada, na segunda parte deste capítulo, revelando-se uma tendência secular, totalmente consistente com padrões internacionais, para a diminuição substancial da participação dos setores produtores de bens de consumo não duráveis (especialmente alimentos e tecidos) e um aumento paralelo da importância relativa dos setores de bens de consumo duráveis (material de transporte, material elétrico) e bens de produção (tanto bens de capital, quanto bens intermediários). Constatou-se que, no caso brasileiro, a transformação estrutural do setor secundário ocorreu de forma mais marcante na década de 1950, embora esta tendência já tenha começado a se revelar entre 1919 e 1939.

A principal preocupação do segundo capítulo, no entanto, foi com a evolução da distribuição espacial da indústria brasileira. Observava-se, logo no início do trabalho, que a concentração inter e intraregional da indústria no Brasil foi mais pronunciada entre 1907 e 1939 do que entre 1940 e 1970, tornando-se necessária uma consideração cuidadosa das raízes históricas das desigualdades espaciais de crescimento industrial no país. A terceira parte deste capítulo, portanto, descreve a tendência para a concentração da atividade secundária em São Paulo antes de 1940, explicitando as consequências deste fenômeno para as outras regiões do país e resumindo as principais hipóteses do comportamento locacional observado. Além da importância das relações capitalistas de produção, que distinguem o "complexo cafeeiro" das demais economias regionais do país no final do século passado e no início do atual, e dos substanciais excedentes gerados por este "complexo", as consequências espa

ciais discriminatórias da intervenção governamental em favor dos interesses do café e a própria natureza do processo brasileiro de industrialização, através da substituição de importações, foram considerados como fatores relevantes que contribuíram para o alto grau de concentração espacial da indústria nacional, mesmo antes de 1940.

Foi evidenciado, por exemplo, que São Paulo possuía uma vantagem comparativa inicial sobre as outras partes do país em termos da dimensão e dinamismo de seu mercado consumidor, formado em boa parte por trabalhadores assalariados, engajados na produção do café ou em atividades rurais e urbanos vinculados à cafeicultura, e em termos de uma infraestrutura de transportes, energia e serviços urbanos, financeiros e comerciais, instalada em função da expansão e comercialização do café e que funcionaram como importantes "pré-condições" para a implantação de um parque manufatureiro na mesma região. As medidas governamentais tomadas em defesa dos interesses do café, por sua vez, resultaram em uma má alocação de recursos em termos setoriais - contribuindo fortemente, por exemplo, para a superprodução do café e resultando no subsequente desperdício de verbas públicas utilizadas para a compra e posterior destruição dos excedentes não comercializáveis deste produto - e, muito provavelmente, em termos espaciais também, na medida em que oportunidades alternativas para a aplicação destes recursos em outras partes do país foram preteridas ou completamente negligenciadas. Entre as distorções geradas pela política de "valorização" do café, caracteriza-se a concentração de investimentos e de renda por mecanismos "artificiais" na região cafeeira, polarizada pela cidade de São Paulo. Por outro lado, a sequência na implantação de novas atividades industriais via substituição de importações no caso brasileiro contribuiu também para a concentração espacial do setor secundário, na medida em que ocorreu inicialmente como resposta à crescente demanda por bens de consumo (particularmente tecidos) que, por sua vez, se concentrava espacialmente na região de São Paulo. Uma vez instaladas e concentradas espacialmente as indústrias produtoras de bens de consumo, tendiam a se localizar na mesma área as indústrias de bens de produção.

O resultado da atuação destes e outros fatores que favoreciam a industrialização de São Paulo foi o crescimento muito mais rápido da atividade secundária nesta região do que no resto do país. O Nordeste, o Sul e, mesmo, o Rio de Janeiro sofreram uma queda dramática de sua participação na produção industrial brasileira entre o primeiro censo industrial (1907) e 1940. Somente Minas Gerais, cuja industrialização estava vinculada e possuía caráter complementar à de São Paulo, evitou uma perda substancial de importância relativa com relação à produção secundária antes de 1940. A indústria paulista, por outro lado, depois de uma fase inicial de consolidação de sua posição no atendimento do mercado local, passou progressivamente a "conquistar" mercados "exteriores". São Paulo também se beneficiou da instalação das pri

meiras indústrias nacionais de bens de capital e de alguns setores intermediários numa escala suficientemente grande para poder atender ao "mercado nacional", desta forma, inibindo a implantação de atividades semelhantes em outras regiões. Em função da conquista, por São Paulo, do mercado nacional para os produtos dos setores básicos, mesmo numa época em que a maior parte destes bens eram importados devido a suas limitações em termos de mercado relativamente ao Estado mais industrializado, as indústrias das demais regiões do país se "especializaram" em atividades tradicionais (particularmente a transformação de produtos agropecuários, vegetais, florestais e minerais) em escala menor e com tecnologias mais antiquadas do que em São Paulo, contribuindo para a ampliação da "brecha" em termos de crescimento, produtividade e estrutura industrial entre este Estado e o resto do país nas primeiras décadas deste século. Por outro lado, reforçaram-se mutuamente o crescimento e diversificação industrial de São Paulo e sua rápida urbanização, tanto em termos da expansão do mercado consumidor e da força de trabalho local, quanto em termos das crescentes economias de aglomeração, (vinculações interindustriais, serviços especializados, etc) contribuindo de uma forma cumulativa para consolidar a hegemonia nacional do parque manufatureiro paulista.

A terceira parte do 2º capítulo também examinou a evolução espacial do processo de industrialização no Brasil depois da II Guerra Mundial, onde se destacam a importante mudança do papel do setor público, que passou a estimular e orientar direta e conscientemente este processo, e as substanciais modificações estruturais ocorridas no setor secundário, acima de tudo na década de 1950. Paralelamente à mudança estrutural da indústria brasileira no período de pós-guerra, a tendência para sua crescente concentração espacial (tanto inter, quanto intraregional) manteve-se, pelo menos até 1970. Evidenciam-se, nesta parte do capítulo, as diversas maneiras em que a atuação do setor público no final da década de 1940 e nos anos 50 e 60 contribuiu para aumentar as desigualdades regionais de industrialização no Brasil. Vale a pena resumir rapidamente as observações feitas.

Em primeiro lugar, são por demais reconhecidas as consequências regionais diferenciadas das políticas cambial e tributária seguidas pelo governo brasileiro na segunda metade da década de 1940 e no início dos anos 50. A manutenção de uma taxa cambial nominalmente constante, portanto crescentemente sobrevalorizada em termos reais devido à inflação doméstica, subsidiava fortemente a importação de bens de capital e insumos básicos, não sujeitos aos mesmos controles instituídos para os bens de consumo oriundos do exterior, e ao mesmo tempo, discriminava fortemente contra as exportações brasileiras - fora do café, para o qual a demanda internacional foi relativamente inelástica devido a sua posição quase monopolista em mercados mundiais (pelo menos até meados da década de 1950) - através da elevação artificial de seus preços em moeda estrangeira. Este mecanismo, portanto, simultaneamente subsidiava a forma

ção de capital na indústria, que continuava a se concentrar na região Sudeste, particularmente em São Paulo, e desestimulava as economias regionais, especialmente a do Nordeste, tradicionalmente dependentes da venda de produtos primários (outros do que o café) no mercado externo. Além da perda de dinamismo de suas exportações, devido ao mecanismo cambial, as regiões menos industrializadas foram obrigadas a comprar bens manufaturados no Sudeste por causa das restrições colocadas sobre as importações destes produtos. Isso significava a necessidade de pagar mais para produtos manufaturados nacionais do que teria sido o caso se estas regiões pudessem comprar os mesmos produtos no exterior. Por outro lado, o sistema tributário facilitou a transferência intersetorial (da agricultura para a indústria) e interregional (das regiões periféricas para o Sudeste) de recursos financeiros, contribuindo, desta forma para a acumulação de capital, acima de tudo, na indústria paulista.

O setor público brasileiro contribuiu para o agravamento das desigualdades regionais de crescimento industrial através de outros tipos de intervenção no período do pós-guerra. A distribuição espacial dos gastos públicos em infraestrutura econômica e social, especialmente a primeira, e, a localização das empresas estatais, favoreceu claramente as regiões mais desenvolvidas. Na medida em que estes gastos foram feitos conscientemente para apoiar, ou até viabilizar, a expansão e integração vertical da indústria já altamente concentrada em termos espaciais, os investimentos governamentais nas décadas de 1950 e 1960 efetivamente discriminaram contra as áreas menos industrializadas e contra o desenvolvimento agrícola de modo geral. Os investimentos em infraestrutura, particularmente em transportes rodoviários, além do mais, prejudicaram o desenvolvimento das regiões menos industrializadas na medida em que, através da redução dos custos de transportes, facilitaram a "conquista" de mercados nestas áreas por empresas industriais localizadas no Sudeste do país. Em outras palavras, a crescente "integração" econômica e espacial, nas três últimas décadas, possibilitada pela melhoria das redes interregionais de transportes e comunicações, contribuiu para uma desintegração das economias regionais, assim como os incentivos fiscais contribuiriam para uma desregionalização do controle sobre a capacidade produtiva localizada nas diversas áreas periféricas ou, para uma maior "homogeneização" do espaço econômico nacional.

É importante lembrar também que a industrialização via substituição de importações, que ocorreu no período do pós guerra, e particularmente na segunda metade da década de 1950, envolveu a instalação de indústrias caracterizadas por tecnologias sofisticadas, altamente intensivas em capital, que operaram em grande escala e que atendiam ao mercado nacional. Estas indústrias, especialmente nos setores de bens de consumo duráveis (automóveis, eletrodomésticos, etc.) eram "orientadas" locacionalmente para o mercado, por um lado, e para os lugares que ofereciam maiores economias de aglomeração, pelo outro, ou seja, eram naturalmente orientadas para os maiores centros urbanos do

país, e particularmente para São Paulo, onde a indústria nacional já se encontra bastante concentrada. Mesmo nos setores intermediários, onde a distribuição dos recursos naturais é geralmente um fator locacional mais importante, no caso brasileiro, também houve uma concentração de atividades produtivas no Sudeste, devido à boa dotação de recursos minerais metálicos e não-metálicos (ferro, etc) desta região, além de sua preponderância em termos do "mercado nacional". Observa-se também, que, posteriormente ao período de estagnação, na fase do "milagre" brasileiro, quando o crescimento da economia se baseou essencialmente na expansão da demanda para bens de consumo duráveis e bens de produção, a concentração do mercado em termos de população e, principalmente, da renda disponível, simplesmente reforçava a tendência já existente para o crescimento mais rápido da produção industrial na região mais desenvolvida do país. Mais especificamente, nestes anos, as políticas governamentais que contribuíram para a maior concentração da renda pessoal, conjuntamente com a política de investimento em setores básicos através das principais empresas estatais, ajudaram diretamente a aumentar a tendência para a concentração da produção e capacidade produtiva industrial no Sudeste e, acima de tudo, em São Paulo, mesmo na presença simultânea de políticas de desenvolvimento das regiões periféricas, através de incentivos fiscais e outros mecanismos.

Finalmente, deve ser salientado que a intervenção governamental no processo de industrialização, tanto do lado da oferta, quanto do lado da demanda, no período de pós guerra, embora definida em termos de prioridades setoriais, nem sempre implementadas satisfatoriamente, ocorreu na ausência total de uma orientação espacial, pelo menos até muito recentemente. Não se definiu uma política de localização industrial, nem sequer houve uma tentativa coerente de "regionalizar" a estratégia nacional de industrialização. Como resultado, as "forças naturais do mercado" atuaram livremente na determinação da distribuição regional (e urbana) da indústria brasileira no processo, acentuando as desigualdades espaciais de desenvolvimento de modo geral, devido, em boa parte, à crescente concentração da atividade secundária em São Paulo.

Na terceira parte do segundo capítulo também foi possível reafirmar um dos resultados do primeiro relatório desta pesquisa, e que se refere a uma ligeira tendência para a descentralização do setor secundário de São Paulo entre 1970 e 1974, embora de uma forma bastante concentrada, favorecendo principalmente os três Estados da região Sul, Minas Gerais e Bahia e, acima de tudo as regiões metropolitanas ou cidades capitais destes Estados. Além disso, na quarta parte deste capítulo, que se centrou especificamente na evolução das estruturas regionais da indústria entre 1940 e 1970, a desagregação da indústria de transformação em três grupos: gêneros de bens de capital e bens de consumo duráveis, gêneros de bens intermediários e gêneros de bens de consumo não duráveis permitiu que se observasse uma ligeira tendência para a desconcentração dos gêneros produtores de bens de capital e bens de consumo duráveis.

veis (mecânica, material de transporte e material elétrico) de São Paulo entre 1959 e 1970, embora deva ser lembrado que estes gêneros continuassem a ser justamente os mais concentrados espacialmente em toda a indústria brasileira mesmo depois de 1970.

Observou-se também uma redução nos diferenciais regionais de produtividade média do trabalho e de tamanho médio dos estabelecimentos nos setores de bens de capital e bens de consumo duráveis entre 1959 e 1970, ao contrário do que ocorreu nos setores de bens intermediários e de bens de consumo não duráveis e na indústria de transformação considerada como um todo na década de 1960. Esta parte do segundo capítulo também mostrou a dependência muito maior dos setores secundários das regiões periféricas da transformação de produtos agropecuários, minerais, florestais e vegetais e sua maior especialização em menor número de ramos ou setores, comparado com a indústria do Sudeste, e especialmente dos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro. O setor secundário de Minas Gerais também revelou uma nítida especialização em gêneros associados com a extração e processamento de produtos minerais, e, em segundo lugar, em produtos agropecuários. Por outro lado, as indústrias dinâmicas, produtoras de bens de capital e bens de consumo duráveis, estão concentrados em São Paulo.

O terceiro capítulo esboça e analisa a evolução da estratégia de desenvolvimento industrial nos sucessivos planos nacionais de desenvolvimento entre 1956 e 1974, mencionando também as principais modificações nos instrumentos da política industrial ocorridas nos períodos de execução dos diversos planos. Foi evidenciada uma certa consistência, sobretudo a partir de 64, quanto aos setores considerados prioritários pelos planos brasileiros desde o Programa de Metas do governo Kubitschek até o II Plano Nacional de Desenvolvimento do governo Geisel. Em todos os planos, sem exceção, a maior ênfase foi dada aos gêneros de bens de capital e de insumos básicos (siderurgia, petroquímica, construção naval, cimento, papel e celulose, fertilizantes, equipamentos e defensivos agrícolas, etc.). A principal diferença entre o Programa de Metas e os planos posteriores foi a preocupação do primeiro com a instalação dos setores de bens de consumo duráveis, particularmente, a indústria automobilística, objetivo este que foi em grande parte realizado durante o governo Kubitschek.

Neste capítulo, chamou-se a atenção para uma mudança na estratégia industrial ao final da década de 1960. Neste período destaca-se a importância da expansão do mercado interno para a indústria e a necessidade de se complementar os mecanismos orientados no sentido de substituir importações e aumentar a demanda interna para bens manufaturados com uma política de promoção de exportações de produtos industrializados. Esta mudança, que não afetou as prioridades setoriais, foi divulgada no Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968) e antecipada no Plano Decenal (1967). Nos planos

mais recentes, apenas acrescentou-se uma preocupação com a modernização dos ramos tradicionais, em parte associada com o esforço de promoção de exportações de manufaturados. Evidencia-se também, a partir do Plano Decenal, uma preocupação oficial em expandir o mercado de meios de produção para a agricultura.

Ao longo dos vários planos examinados, somente o Programa Estratégico levantou a questão da distribuição espacial do crescimento industrial no Brasil, antes que o II PND incluísse como um de seus objetivos para o setor secundário a necessidade de promover uma descentralização regional da indústria. Conforme observado acima, a ausência de uma política de localização industrial caracteriza todos os planos brasileiros de desenvolvimento até agora, considerando que mesmo o II PND discute a questão da regionalização do processo de industrialização somente em termos muito gerais, não especificando diretrizes ou mecanismos concretos para a orientação de decisões empresariais neste sentido nem no setor privado, nem no próprio setor público. Finalmente, o terceiro capítulo observa que as tentativas governamentais de acelerar e consolidar o processo de industrialização no Brasil, especialmente nas épocas em que maior ênfase foi dada à substituição de importações (inclusive a fase atual), têm enfrentado e, em grande medida, contribuído para agravar problemas sérios e recorrentes de manutenção da estabilidade do nível interno de preços no país (inflação) e de equilíbrio no balanço de pagamentos (deficit externo crescente), sendo que a última preocupação é um dos principais fatores que motiva o grande esforço de promoção de exportações primárias e de manufaturados nos anos 70.

O quarto capítulo do trabalho contém uma análise bem mais específica. Sua preocupação é a de identificar a incidência espacial dos principais instrumentos atualmente utilizados pelo setor público para estimular e orientar setorialmente a formação de capital no setor secundário brasileiro. O capítulo começa com uma série de considerações de natureza metodológica, indicando a impossibilidade atual de mensurar o impacto espacial das intervenções governamentais específicas a favor da indústria no Brasil, mas afirmando a desejabilidade, pelo menos, de se dar maior precisão ao presente grau de conhecimento, aliás, muito limitado, das conseqüências regionalmente diferenciadas das políticas nacionais de desenvolvimento global e setorial, e, no caso específico, de desenvolvimento industrial. Os comentários introdutórios a este capítulo também chamaram a atenção para o fato de que instrumentos complementares à política industrial se constituíram em objeto de análise em outros segmentos do presente relatório, observando adicionalmente que a ênfase dada aos instrumentos de política econômica que atuam sobre o lado de oferta do setor secundário se justifica não somente porque mostra, pelo menos parcialmente, a incidência espacial das intervenções públicas em apoio ao processo de industrialização no Brasil, mas também porque revela a localização dos novos investimentos neste setor que, conjuntamente com a ca

pacidade produtiva já instalada, determinará no futuro próximo tanto a estrutura, quanto a distribuição espacial da atividade secundária. A futura distribuição espacial (regional e urbana) da indústria brasileira, por sua vez, será de grande importância para as perspectivas de redução das desigualdades inter e intraregionais de produto per capita e de desenvolvimento de modo geral.

A primeira parte do quarto capítulo examinou principalmente a evolução da distribuição setorial e regional do investimento fixo nos projetos aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) entre 1971 e 1977. Inicialmente, a evolução das atribuições e organização interna do CDI foi descrita, juntamente com a evolução do sistema de incentivos para subsidiar a formação de capital no setor secundário através do barateamento da importação ou compra doméstica de bens de capital. Destacou-se a ênfase recente na implantação de indústrias nos setores de bens de capital e insumos básicos e a diferenciação dos incentivos (reduções do imposto sobre importações e do imposto sobre produtos industrializados) a favor destes setores a partir da revisão do sistema de incentivos como um todo no final de 1975 e começo de 1976. Consistentemente, os incentivos fiscais concedidos pelo CDI estão sendo utilizados para estimular investimentos privados nos setores considerados prioritários pelo II PND, dando especial atenção à implantação de indústrias nacionais de bens de capital (que tinham sido discriminadas anteriormente quando os incentivos se preocuparam quase que exclusivamente com a redução do custo das importações de máquinas, equipamentos, etc).

Em termos espaciais, observou-se inicialmente a evolução da distribuição do investimento fixo em projetos aprovados, sem discriminar por setor (ou mais precisamente por "grupo setorial" na classificação do CDI), para o período 1971-1977 como um todo. Posteriormente, para um período mais recente - maio de 1976 a outubro de 1977 - examinou-se a distribuição dos projetos aprovados em termos setoriais e em termos espaciais, sendo que os dados disponíveis permitiam uma análise a nível de município e também permitiam discriminar entre a implantação de novas fábricas e a expansão da capacidade existente. Finalmente, para o ano em que os dados apresentados nos relatórios do CDI permitia (1975), analisou-se a distribuição espacial dos incentivos concedidos e comparou-se esta distribuição com a do investimento fixo em projetos aprovados para o mesmo ano.

Em termos da distribuição espacial do investimento fixo em projetos aprovados pelo CDI, entre 1971 e 1977, observou-se uma tendência nítida para sua concentração na região Sudeste, mas, comparado com a distribuição interna do valor da transformação industrial nesta região, notou-se também uma menor concentração dos projetos aprovados pelo CDI em São Paulo. No Nordeste, a presença da Bahia e a ausência quase total de projetos nos outros Estados foram as características mais marcantes da distribuição dos investimentos

aprovados pelo CDI. Embora seja difícil afirmar alguma tendência clara nos dados analisados, há indicações de que a participação de São Paulo nos investimentos aprovados talvez esteja diminuindo - pelo menos este é o caso quando se compara a participação deste Estado nos anos mais recentes com sua participação nos anos iniciais da década de 1970 - em benefício de Estados como Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia, e os demais Estados do Centro-Sul. A presença das regiões Norte e Centro Oeste entre os projetos aprovados pelo CDI, por outro lado, tem sido muito reduzida.

Em análise mais detalhada para o período mais recente, foi possível detectar importantes diferenças setoriais nos padrões locacionais. Os setores de bens de capital e produtos metálicos e não-metálicos foram caracterizados por um alto grau de concentração dos novos investimentos no Sudeste, enquanto o setor petroquímico e, mesmo os setores automotivo e de bens de consumo, revelaram maior diversificação principalmente em benefício da região Sul (mas também a Bahia no caso da indústria petroquímica). De modo geral, os investimentos em novas fábricas foram mais descentralizados em termos espaciais do que os investimentos para a expansão da capacidade já instalada, favorecendo, mais uma vez, o Sul e o Nordeste (principalmente a Bahia) e, dentro do Sudeste, o Estado de Minas Gerais.

Para o período entre maio de 1976 e outubro de 1977, registrou-se também uma tendência para a localização dos novos investimentos aprovados pelo CDI fora das regiões metropolitanas de São Paulo e Belo Horizonte, mas uma alocação bastante concentrada nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro (quando se exclui o vultoso investimento para a expansão da capacidade da Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda, pelo menos), Porto Alegre, Salvador e Recife. De modo geral, em torno de 20% dos investimentos aprovados pelo CDI entre maio de 1976 e outubro de 1977 foram (ou serão) feitos nas regiões metropolitanas e cidades capitais dos diversos Estados onde os projetos se localizam (ou se localizarão), sendo que a participação das regiões metropolitanas e cidades capitais no total sobe para quase 40% quando se elimina cinco grandes projetos siderúrgicos (no interior de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro) dos cálculos.

Finalmente, observou-se que para este período, o "triângulo industrial" formado pelas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte e suas áreas de influência imediata receberão 88% do total dos novos investimentos aprovados pelo CDI na região Sudeste e 75% deste total para o Brasil como um todo, mostrando um alto grau de concentração interregional dos projetos aprovados, mesmo depois que o II PND explicitou sua preocupação com a descentralização do setor secundário no Brasil. Neste sentido também, cabe acrescentar que somente com a Resolução nº 14 do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) de dezembro de 1977 é que a preocupação declarada do II PND com a descentralização industrial começou a tomar

uma forma mais concreta. Conclui-se, portanto, com relação à distribuição espacial dos novos investimentos aprovados pelo CDI que existe um alto grau de concentração em termos interregionais simultaneamente com uma aparente descentralização dentro do Sudeste. Fora do Sudeste, apenas os Estados do Sul, principalmente o Rio Grande do Sul, e a Bahia têm recebido um número razoável de projetos industriais beneficiados com incentivos fiscais pelo CDI. Com relação à distribuição espacial dos incentivos em si, observou-se uma maior concentração (a favor do Sudeste e de São Paulo, dentro desta região) do valor dos incentivos concedidos do que do valor dos investimentos fixos nos projetos aprovados para o ano de 1975. De qualquer forma, as duas distribuições são muito semelhantes, sugerindo que são justamente os Estados mais industrializados (São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul) que têm recebido a maior parte dos benefícios fiscais concedidos pelo CDI.

A análise da distribuição espacial dos financiamentos do BNDE envolve um período maior. Começa com uma descrição da evolução da repartição dos créditos fornecidos pelo BNDE entre a infraestrutura e a indústria, sendo que até o começo da década de 1960, a maior parte das aplicações deste banco foram nas áreas de transportes e energia elétrica. Mesmo depois de 1960, quando a parcela relativa dos créditos do BNDE destinados ao setor secundário aumentaram substancialmente, até 1967, a maior parte dos financiamentos para a indústria foram concentrados no setor siderúrgico. Somente a partir da segunda metade da década de 1960, portanto, o BNDE passou a dedicar a maior parte de seu esforço financeiro ao setor secundário nacional (fora das empresas siderúrgicas), sendo que a criação do FINAME em 1965 para apoiar o setor de bens de capital foi um marco importante na reorientação das atividades do banco a favor da indústria.

Notou-se uma tendência clara para a descentralização dos financiamentos do BNDE ao longo do tempo, especialmente quando se compara os anos iniciais de atividade deste banco e o período mais recente. Mesmo assim, a região Sudeste tem recebido entre 50% e 70% dos créditos totais nos anos 70 e a participação de São Paulo no total tem variado em torno de 30% a 40%. No período 1965 a 1976, no entanto, as aplicações totais em moeda nacional, tanto no Sudeste, quanto em São Paulo, parecem ter diminuído em termos relativos. Como ocorreu no caso dos incentivos concedidos pelo CDI, as regiões Norte e Centro Oeste quase não figuraram nos financiamentos do BNDE e, no Nordeste, a Bahia, recebeu a maior parte dos créditos destinados à região. A distribuição espacial de financiamentos estrangeiros repassados pelo BNDE foi muito menos estável no tempo do que a distribuição de créditos em moeda nacional, tornando impossível detectar uma tendência clara para maior ou menor centralização entre 1965 e 1976.

Analisou-se a seguir a distribuição espacial dos financiamentos em moeda nacional através dos fundos específicos administrados pelo BNDE, in

cluindo-se uma análise semelhante para as subsidiárias, FINAME, EMBRAMEC, FIBASE e IBRASA. Uma outra preocupação desta parte do quarto capítulo foi com os financiamentos do BNDE em 1975 e 1976, para os setores de bens de capital e insumos básicos. Os padrões observados foram semelhantes àqueles observados no estudo da distribuição espacial dos projetos aprovados para concessão de incentivos fiscais pelo CDI. Provavelmente, os créditos foram concedidos aos mesmos projetos, beneficiados simultaneamente por incentivos fiscais e financiamentos do BNDE. De modo geral, notou-se um alto grau de concentração interregional das aplicações do BNDE, com uma tendência para alguma descentralização a favor de Minas Gerais dentro do Sudeste e dos Estados da região Sul e da Bahia fora desta região. Tudo indica, portanto, que, de fato, esteja ocorrendo uma descentralização da atividade industrial (novos investimentos) de São Paulo, embora esta beneficie mais os outros Estados do próprio Centro Sul do que as regiões periféricas. Por outro lado, a descentralização está ocorrendo de uma forma bastante concentrada, tanto em termos interestaduais, pelo menos no Nordeste, quanto em termos da rede urbana (localização nas regiões metropolitanas e cidades capitais em vez de em cidades médias e pequenas no interior).

O capítulo quatro também examinou a evolução da distribuição espacial dos empréstimos ao setor industrial fornecidos pelo Banco do Brasil nos anos 70. Foram considerados os empréstimos como um todo para este setor e os créditos industriais especificamente para fins de investimento. Notou-se um fenômeno interessante. Enquanto os créditos do BNDE tendiam a se concentrar regionalmente no Sudeste, os créditos para investimento na indústria por parte do Banco do Brasil foram relativamente mais importantes no Nordeste, chegando a atingir quase 50% do total em 1972 e 1974, embora em termos de valor absoluto deva-se observar que os financiamentos do BNDE foram muito maiores do que os créditos concedidos pelo Banco do Brasil. Uma análise da distribuição setorial dos empréstimos para fins de investimento industrial pelo Banco do Brasil revelou uma alta concentração (quase 80% do total entre 1973 e 1975) para o gênero produtos alimentares, sendo que a participação de setores de bens de produção no total foi muito reduzida. Aparentemente existe uma divisão de trabalho entre os dois maiores órgãos oficiais de financiamento no Bra-sil no apoio à formação de capital no setor secundário, com o BNDE atuando na área de bens de produção e bens de consumo duráveis e o Banco do Brasil fornecendo crédito aos setores tradicionais, pelo menos sendo este o caso nos anos 70. É interessante notar também que, em termos espaciais, o Estado de Pernambuco recebeu uma parcela muito maior dos financiamentos para investimen-to industrial concedidos pelo Banco do Brasil do que a Bahia que predomina no Nordeste em termos dos créditos do BNDE e dos incentivos fiscais concedidos pelo CDI.

Finalmente, o capítulo quatro apresentou algumas projeções da distribuição regional da produção provável de alguns insumos básicos (aço, alumínio,

zinco, chumbo, níquel e cobre) até 1985. Mais uma vez, com a exceção da Bahia (cobre, alumínio e chumbo), o Nordeste não é presente nestas projeções, sendo que a maior parte da produção esperada destes insumos básicos será gerada no Sudeste, especialmente no caso do aço. Sabendo-se que estes setores se encontram entre os de mais alta prioridade na atual política nacional de industrialização, estas tendências não deixam de ser significativas para a futura distribuição espacial da indústria nacional.

Pode-se concluir, portanto, que embora esteja ocorrendo uma desconcentração industrial de São Paulo, que poderá ser acelerada com a implementação da Resolução nº 14 do CDE, as perspectivas para uma efetiva descentralização interregional do setor secundário no curto e médio prazos não são das mais brilhantes. Os dados sobre a distribuição do valor da transformação em 1974 e sobre a localização dos novos investimentos em anos mais recentes sugerem claramente que esteja ocorrendo uma redistribuição espacial da indústria que favorece Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e a Bahia. O resto do Nordeste e as regiões Norte e Centro Oeste, por outro lado, parecem ter sido pouco beneficiadas com os novos investimentos, pelo menos nos setores prioritários da atual estratégia nacional de desenvolvimento industrial. As perspectivas para o médio prazo, portanto, são para uma desconcentração da indústria dentro do Sudeste mas uma descentralização interregional mais limitada que favorece principalmente as regiões metropolitanas de Porto Alegre e Salvador, e, em segundo lugar, Curitiba e Recife (sendo que a nova legislação sobre a localização industrial nas regiões metropolitanas do Sudeste e Nordeste poderá resultar em uma redução da concentração industrial nas áreas metropolitanas mais populosas nos próximos anos).

Como comentário final, é importante salientar a relação histórica entre a concentração industrial e as desigualdades regionais no Brasil. Embora não existam estimativas de produto regional antes da II Guerra Mundial que permitam comprovar um agravamento das desigualdades regionais entre os anos iniciais deste século e a década de 1940, a evidência histórica parece sugerir que, de fato, tal fenômeno ocorreu paralelamente à impressionante concentração industrial e acumulação de capital na região Sudeste e, sobretudo, no Estado (e região metropolitana) de São Paulo. Por outro lado, não há dúvidas quanto a persistência das desigualdades regionais entre 1950 e 1970 e o papel da continuada concentração do setor secundário em São Paulo no comportamento das disparidades espaciais brasileiras neste período. Resta saber apenas se a tímida descentralização do setor secundário depois de 1970 será suficiente para contribuir efetivamente para uma redução das desigualdades regionais de crescimento industrial e de desenvolvimento de modo geral no futuro próximo. As indicações são, no entanto, que os efeitos benéficos da desconcentração industrial de São Paulo provavelmente serão sentidos muito mais no resto do Centro Sul do que nas regiões menos desenvolvidas do país. Final

mente, deve ser ressaltado que não se pode desvincular a incidência espacial do processo de industrialização no Brasil da intervenção governamental que, em diversos momentos históricos não somente estimulou e orientou a expansão da capacidade produtiva deste setor, mas também contribuiu diretamente e in diretamente para sua crescente concentração na região mais desenvolvida do país, e particularmente em São Paulo.

APÊNDICE I

AS INDÚSTRIAS E O PAPEL DO MERCADO NA CAUSAÇÃO DA CONCENTRAÇÃO ESPACIAL NUM MODELO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES*

1. INTRODUÇÃO

O modelo de substituição de importações já foi profundamente discutido segundo abordagens não espaciais, o que permitiu a formação de idéias precisas dos efeitos do processo de substituição sobre os grandes agregados econômicos e sobre suas implicações institucionais,¹ mas sem que fossem ressaltadas com suficiente ênfase as variáveis substancialmente relevantes para a análise das consequências espaciais do modelo. Evidencia-se, então, a existência de uma lacuna no conjunto de aspectos segundo os quais o processo já foi detalhadamente analisado. O objetivo deste trabalho é servir como contribuição para a análise dos aspectos espaciais de um processo de substituição de importações, colaborando para o preenchimento desta omissão.

A abordagem aqui usada, absolutamente desprovida de pretensões a quantificações, objetiva a exploração da ação dos principais mecanismos de mercado espacialmente concentradores, existentes e atuantes no decorrer de um processo de substituição de importações garantido e assistido por um governo central, tal como ocorreu no Brasil. Do processo, considera-se neste texto apenas o que é relevante para explicar como o mesmo concorre, através da sinalização das forças de mercado, para a reorganização espacial da atividade econômica.

No modelo de substituição de importações em análise está suposto que os agentes econômicos privados (e o governo como investidor direto, agindo como agente econômico privado) tomam decisões baseadas nas informações por eles digeridas, as quais lhes permitem formar uma idéia individual do quadro de valores atuais e prospectivos das variáveis afetadoras de seus interesses; que o governo central não intervém para dirigir o processo, mas para reforçá-lo, protegendo os similares nacionais que a iniciativa privada decidiu produzir e investindo em capital social básico que leve a um retorno mais imediato possível por des

* Agradeço aos colegas John Redwood III, Jorge Jatobá e Olímpio Galvão pelas observações feitas quando da leitura da primeira versão deste trabalho.

1 Veja-se, por exemplo, Celso Furtado: Formação Econômica do Brasil. Rio de Janeiro, Editora Funis de Cultura, 1959; Werner Baer: A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1966; e Maria da Conceição Tavares: Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro - Ensaios Sobre Economia Brasileira. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1974.

tinar-se a elevar a produtividade das unidades de produção já instaladas ou já projetadas, em vez de usar o investimento em capital social básico como um instrumento autônomo de direcionamento da organização espacial do sistema econômico; que o sistema econômico, no momento imediatamente anterior à aplicação do modelo, apresenta uma alta percentagem do consumo representado por bens importados, quase toda a importação sendo destinada aos centros urbanos, que são os centros de consumo e que estão economicamente mais fortemente vinculados ao exterior que entre si; que os diversos centros de consumo do sistema importam os bens diretamente do exterior, basicamente por via marítima, levando a igualdade entre os diversos centros de consumo das estruturas de preços relativos e absolutos dos bens importados; e que os sistemas de transportes internos são lentos e incertos.

2. A SUBSTITUIÇÃO DOS BENS DURÁVEIS DE CONSUMO FINAL

A substituição de importações, quando deixada ao sabor das decisões privadas tem que se processar a partir da produção de bens finais de consumo, pelo simples fato de que na situação inicial do sistema só estes reúnem condições de mercado suficientes para a instalação e operação rentável de unidades de produção industrial com um mínimo de eficiência. Riscada então a possibilidade do início do processo, através da substituição, se dar equilibradamente em relação à participação simultânea de bens intermediários e de capital, segundo as interdependências estruturais existentes entre os elos do processo produtivo, possibilidade esta só restrita a modelos onde há planejamento, resta verificar que a via do mais fácil ao mais difícil, leva à substituição inicial no campo dos bens de consumo final não duráveis, por apresentarem tecnologia menos complexa e de menor requerimento de capital.

O processo de substituição de importações começando com a predominância das substituições no segmento dos bens não duráveis de consumo final tem seu padrão locacional comandado pelas forças de atração dos mercados consumidores. Estas indústrias são em geral locacionalmente orientadas para o mercado de seus produtos, pela primordial influência nelas exercida por questões de facilidade de acesso ao mercado, secundadas pelas conveniências locais de oferta de mão-de-obra, economias de aglomeração, e até mesmo visões prospectivas de crescimento dos mercados.¹ A estes atrativos locais dos centros de consumo se ajunta ainda outro, válido em geral para todas as indústrias substituidoras, que consiste na existência nestes centros da infra-estrutura usada para a importação de bens de consumo, e que também pode ser utilizada para a importação dos

1 Veja Eva Mueller e James N. Morgan: "Location Decision of Manufactures" in Locational Analysis for Manufacturing. Cambridge (U.S.A.), The M.I.T. Press, 1969
Melvin Greenhut e Marshall Colberg in Locational Analysis ...
op. cit.

bens de capital e dos insumos que passam a ser demandados para a implantação e operação das novas unidades produtoras.

Os fatores locacionais citados, agem com intensidades diferentes nas diversas indústrias produtoras de bens de consumo final não duráveis e tendem, em cada centro de consumo, a ser mais fortes quanto maior for a renda total do seu mercado. Também diferente entre essas indústrias é o efeito orientador locacional das economias de escala de produção que embora seja em geral de reduzida influência para elas se adiciona aos anteriores, também beneficiando os centros de consumo de forma crescente com seus tamanhos.

No decorrer do período em que há substituição de importação basicamente de bens não duráveis de consumo final, deve haver, por força dos estímulos sinalizadores do mercado, uma distribuição espacial dos acréscimos de produção industrial marcada por uma participação do setor secundário nos acréscimos de valor agregado de cada centro, crescente com o tamanho do centro.

A concentração da inversão industrial, traz consigo, como primeiro impacto, obedecendo ao mesmo padrão de distribuição espacial, o aumento do emprego industrial gerado pelas unidades de produção que vão se instalando no decorrer desta primeira etapa (estas indústrias são comparativamente mais empregadoras que as das etapas seguintes), assim como o aumento do emprego em geral e a expansão das demais atividades econômicas interdependentes, tais como os serviços correlatos à produção industrial, de acordo com os multiplicadores de renda e emprego, que os ampliam nos centros onde ocorreu a inversão industrial inicial.¹

Esta primeira etapa da substituição traz ainda consigo uma reorganização dos fluxos de comércio, das estruturas de mercado, a estrutura espacial de preços relativos e do quadro de tecnologia usado na produção industrial. Os produtos substituídos são manufaturados preferencialmente nos maiores centros e exportados para os demais. Tão menor um centro tão mais intensamente ele substitui importação do exterior, por importação intra-nacional. O custo de transporte, que anteriormente à implantação do processo de substituição de importações podia ser considerado como elemento equalizador da estrutura espacial de preços, agora penaliza os centros menores, importadores intra-nacionais, com acréscimos

1 A lentidão e a incerteza que caracterizam os sistemas de transporte internos contribuem fortemente para restringir os efeitos dos multiplicadores de renda e emprego das inversões industriais havidas em um centro, ao seu limitado âmbito geográfico.

de preços em relação aos que vão passando a vigorar nos centros produtores.¹ Tem-se uma modificação da distribuição espacial dos preços que trabalha como uma causa adicional de redistribuição espacial da renda real, fator este que age tão mais intensamente quanto menor é o centro.

Cada empresa substituidora implantada num dos centros eleitos representa um acréscimo de demanda de bens intermediários. A distribuição espacial dos acréscimos de demanda de bens intermediários guarda estreita correlação com a distribuição espacial dos acréscimos de valor agregado do setor secundário. Parte desse acréscimo de demanda de bens intermediários vai representar uma reorganização espacial das importações do exterior, concentrando-se nos centros maiores. Outra parte vai promover o dinamismo econômico dos centros beneficiados pelo processo, inclusive no que se refere à produção de matérias-primas agrícolas para a nova indústria, pois, conforme abordado, os efeitos dos multiplicadores de renda e emprego se dão preferencialmente nos centros que se beneficiaram com a produção inicial.

Enquanto isso, a marcha de incorporação de tecnologia, que vem agregada às substituições, vai acompanhando o perfil espacial dos acréscimos de produção industrial, e vai introduzindo hiatos tecnológicos entre os centros de consumo de tamanhos diferentes. E as novas indústrias, organizadas em forma oligopólica ou monopólica, em contraste com a forma de competição pré-existente, usam a propaganda para alargar seus mercados, às expensas dos mercados das indústrias tradicionais produtoras de sucedâneos. É claro que este efeito negativo é mais forte nos centros onde as novas empresas se instalam, sendo neles, todavia, amplamente superado pelos efeitos positivos dos novos empreendimentos. Por outro lado, não há compensações para este efeito negativo, nos centros não beneficiados com as novas indústrias, onde causam desemprego, iniciando condições para um fluxo migratório a partir destes centros, e em demanda dos centros beneficiados.

Resumindo, o quadro de alterações espaciais em uma economia que inicia o processo de substituição de importações pelos bens de consumo final não duráveis, não é limitada a uma redistribuição espacial da renda resultante da modificação da estrutura espacial de preços relativos que afetam aos consumidores de bens anteriormente importados. O adensamento do crescimento da renda, da oferta de emprego, e do fluxo de comércio nos centros metropolitanos lhes enseja vantagens crescentes tais como a maior exploração das economias de aglomera

1 Este acréscimo de preços ocorrido nas regiões ou nos centros de consumo não eleitos preferencialmente para a implantação das indústrias substituidoras se subrepõe ao aumento de preços a nível nacional dos bens cuja substituição de importações a etapa inicial do processo está cobrindo. O efeito inter-regional do aumento geral de âmbito regional vai ser desprezado neste estudo.

ção. As economias externas são reforçadas pela ação do governo central ao distribuir, entre os centros, a inversão deste período em capital social básico, basicamente em proporção à inversão industrial havida para substituição de importações.

3. A SUBSTITUIÇÃO DOS BENS DURÁVEIS DE CONSUMO FINAL

Respeitada a necessidade de se proceder à substituição de importações a partir dos bens de consumo final, a caminhada do mais ao menos fácil de substituir leva ao esgotamento da etapa inicial de substituição dos bens de consumo final não duráveis, e ao início de outra etapa, onde embora se continue a substituir as importações dos mais diversos tipos de bens, a produção de bens duráveis de consumo final assume agora um papel preponderante no processo substitutivo.

Os processos de produção dos bens duráveis de consumo são, em geral, portadores de mais fortes restrições referentes ao tamanho mínimo aceitável, e apresentam economias de escala mais marcantes do que os das indústrias de bens não duráveis de consumo. A facilidade de acesso aos mercados pode ser considerada como de igual ordem de importância para ambos os tipos de empresa, mas as primeiras recebem, em geral, menor influência da oferta de mão-de-obra, porém apresentam maior dependência das economias externas e das de aglomeração.

Visto que a dimensão do mercado nacional só comporta uma ou no máximo algumas poucas unidades de produção dedicadas à manufatura de cada tipo de bem durável de consumo final, e estabelecido o quadro geral que caracteriza os aspectos de influência locais que são conspícuos na produção destes bens, pode-se entender claramente como as unidades de produção destas indústrias tendem a se localizar nos poucos centros de consumo de grande porte. Estes, ao mesmo tempo em que provêem facilidade na importação dos insumos que as unidades vão demandar (isto os outros centros também fariam), permitem um menor nível de custo total de transporte do produto final.

O resultado da forte tendência à localização da inversão industrial desta etapa nos poucos maiores centros de consumo traz as implicações agora analisadas.

Os poucos centros de grande porte são praticamente os únicos beneficiados com a inversão nas indústrias substituidoras instaladas durante esta segunda etapa do processo. Eles recolhem, então, o resultado dos efeitos multiplicadores de renda e emprego, passam a receber os acréscimos das importações de

consumo derivadas das atividades substituidoras em expansão, e, são praticamente os únicos beneficiados com a entrada de tecnologia importada. Enfim, todos os efeitos da primeira etapa são repetidos, com a diferença que eles se concentram nos centros de grande porte.

Os bens não duráveis de consumo, cuja produção interna substitui importações durante a primeira etapa são, em geral, substituíveis em uso por bens da mesma natureza que eram produzidos internamente e anteriormente ao início do processo substitutivo. A competição decorrente desta substitutabilidade impõe barreiras à exploração do poder monopolístico ou oligopolístico das empresas que se instalaram na primeira etapa. Já as empresas que se instalam na segunda etapa não conhecem substituições fáceis para seus produtos, nem para seus processos de produção, cuja dificuldade tecnológica e intensidade de capital são eficientes barreiras à entrada de competidores levando à condição de utilização de poder monopolístico no apreçamento dos seus produtos. Os preços que antes nasciam da livre competição no mercado internacional, convertem-se em monopolísticos ou oligopolísticos. Esta é mais uma razão para o aumento do preço relativo destes bens a nível nacional, que se soma a outras causas de elevação dos preços, como a baixa produtividade que acompanha o processo de ajuste das unidades de produção recém implantadas, e os relativamente reduzidos tamanhos destas unidades que quando muito satisfazem ao tamanho mínimo econômico e são raramente exploram a fundo as economias de escala.

Uma implicação desta mudança, para os objetivos de nossa análise é a redistribuição espacial de lucros, vez que os lucros dos monopólios são apropriados nos poucos grandes centros de consumo. Ademais, das razões apresentadas, quando da análise dos efeitos concentrados da primeira etapa, destaca-se esta concentração espacial de lucros como uma causa adicional para a concentração espacial da renda, e logo da poupança nacional. E este efeito é tão mais forte quanto mais espaço houver para o uso da propaganda das marcas de bens de consumo duráveis, alterando a composição do consumo, e enlarguendo a participação destes bens em detrimento de bens produzidos em indústrias tradicionais pré-existentes e disseminados em todos os centros de consumo. Sendo um fator de depressão nestes centros, o efeito em causa gera pressão no sentido de haver migração a partir dos centros não beneficiados, em direção aos poucos grandes centros privilegiados pelo processo.

Resumindo, os centros metropolitanos que foram mais beneficiados do que os de tamanho médio, na primeira etapa, concentram em si os ganhos líquidos da segunda, resultando como os grandes beneficiados pelo padrão de concentração das duas primeiras etapas, quando conjuntamente consideradas. Nos centros metropolitanos está basicamente concentrada a demanda de insumos intermediários, a oferta de serviços correlatos à produção industrial, adicionada ao incremento de produção substituidora das duas primeiras etapas. E são estes, os centros que

mais se beneficiam das inversões em capital social básico.

4. A SUBSTITUIÇÃO DOS BENS INTERMEDIÁRIOS

Resultado do padrão concentrador das duas primeiras etapas, as forças de mercado passam a sinalizar como localização ótima para as empresas que vêm constituir a terceira etapa - da substituição majoritária da importação de bens intermediários - os mesmos poucos grandes centros de consumo, os centros metropolitanos que já atraíram fortemente as indústrias substituidoras.

O padrão de localização espacial é, para as atividades implantadas nesta terceira etapa, também concentrado em torno destes grandes centros metropolitanos. Eles, obviamente, atrairão aquelas indústrias que são orientadas locacionalmente para o mercado de seus produtos. Entretanto, sendo os centros metropolitanos os que apresentam maiores economias de aglomeração e maior oferta de mão-de-obra já habituada à estrutura de valores exigida nos trabalhos industriais, é compreensível que estes terminem por atrair não só as novas empresas tipicamente orientadas para o mercado, mas também as que têm maior sensibilidade a outros fatores locais que os centros metropolitanos concentram como legado das duas etapas anteriores de substituição de importações. Principalmente quando se observa que as vantagens destes centros chegam até ao detalhe de serem, neste momento do processo, os que dispõem de sistema bancário já experimentado no lidar com o tipo de empresa que usa tecnologia importada, correspondente aquelas que consubstanciaram a implantação da segunda etapa, e cujos métodos administrativos e organizacionais são mais próximos das empresas que devem ser implantadas na terceira etapa do processo, do que das empresas industriais pré-existentes na economia, e difundidas nos diversos centros de consumo.

Os efeitos já descritos nas outras duas etapas, os efeitos multiplicadores da renda e do emprego mantêm o ritmo de expansão diferenciado da economia dos centros metropolitanos, e a estrutura espacial dos preços relativos continua a se alterar com o aumento dos preços relativos médios no espaço geográfico nacional dos bens intermediários que vão passando a ser produzidos internamente.

Outro componente da alteração da estrutura espacial dos preços relativos é devido à alteração de preços entre os mercados, pois à exceção dos usuários localizados nos mercados metropolitanos, todos os dos demais centros passam a ter o custo de transporte interestadual como um componente adicional dos preços ao que pode também ser adicionado as variações de preços devido a exploração monopolística de cada mercado consumidor em separado. Mas a alteração da estrutura espacial dos preços adversa aos centros não eleitos pelos agentes

privados, para a instalação das unidades de produção substituidoras, não é a única desvantagem para os segmentos das indústrias tradicionais neles localizadas. Junte-se a esta os custos financeiros tradicionais resultantes do tempo gasto no transporte interestadual; os custos financeiros adicionais resultantes da manutenção de estoques estratégicos para neutralizar as incertezas do sistema de transporte; os acréscimos de custo de produção nos centros secundários decorrentes de problemas de comunicações com os produtores de bens em substituição, e se pode compreender claramente que o efeito maior da terceira etapa equivale a uma redistribuição da estrutura espacial da rentabilidade dos investimentos nos segmentos industriais pré-existentes, que através dos multiplicadores de renda e emprego extravasa o setor secundário, levando as economias dos centros não metropolitanos a um ritmo de crescimento bem menor do que a dos centros de grande porte, e conduzindo a que as decisões dos agentes privados tendam a transferir poupança para a aplicação nos centros metropolitanos.

O estímulo para os fluxos migratórios é intensificado nesta etapa do processo porque a ampliação da demanda de trabalho nos centros metropolitanos vem a ser simultânea com o efeito inibidor causado nos demais centros, levando a que a redução da demanda de serviços do trabalho daí decorrente pressione as populações desses centros a migrar para os centros maiores. A migração, por sua vez traz um efeito adicional do processo de substituição de importações. A mão-de-obra que sai dos centros deprimidos é em geral, a de melhor qualidade, contribuindo para a ampliação do diferencial de produtividade em benefício das áreas metropolitanas e concorrendo para maior taxa de poupança média nestes centros.¹ Pois, deve-se ressaltar, que estes centros, poupam, pela imigração que recebem, o consumo de parte da mão-de-obra que empregam, cujos custos de manutenção durante a formação foram arcados nas regiões de origem.

5. A SUBSTITUIÇÃO DOS BENS DE CAPITAL

A quarta etapa, quando a substituição se dá primordialmente na produção de bens de capital, encontra um quadro configurado por grande assimetria existente entre os centros de consumo do sistema, resultante da expansão continuamente maior dos centros metropolitanos nas etapas anteriores, tornando-os obviamente possuidores de insuperáveis vantagens microeconômicas para a instalação das empresas substituidoras das importações de bens de capital.

¹ Simon Kuznets: "Introduction - Population Redistribution, Migration and Economic Growth", in H. T. Eldridge and D.S. Thomas (eds): Population Redistribution and Economic Growth, United States, 1870-1950, Vol. III Philadelphia, American Philosophical Association, 1964.

Como resultado do passado do processo, os investidores encontram concentrado nos poucos centros de grande porte a oferta de bens intermediários, as importantes economias externas (para as quais o governo central contribui com afinco), as economias de aglomeração, a demanda de reposição dos bens de capital, a demanda de bens de capital para a expansão da capacidade produtiva nas indústrias de bens de consumo duráveis e a de bens intermediários. Encontram também ampla oferta de mão-de-obra, advinda em parte do processo migratório.

Basicamente, os efeitos espaciais do processo nesta etapa são análogos aos já descritos para a etapa anterior que tendem a expandir os poucos centros de consumo de grande porte e a inibir a expansão dos demais. Mas a instalação no centro metropolitano do segmento produtor de bens de capital, não só reproduz para esses bens as alterações de estrutura espacial de preços relativos havida entre os bens intermediários, com a elevação dos preços dos bens de capital nos centros de pequeno porte, mas sujeita os investidores destes centros a assistência técnica a um tempo mais cara e mais precária, com reflexos negativos na produtividade física do capital instalado e elevação nos custos operacionais, o que reforça a pressão para o diferencial de rentabilidade de investimentos similares, entre os poucos centros de consumo de grande porte e os demais centros de consumo.

6. CONCLUSÃO

O processo de substituição de importações, num modelo em que as decisões de investimento são tomadas com base em critérios privados e em que o governo central investe essencialmente em capital social básico para aumentar a eficiência de investimentos já realizados, em vez de direcionar as decisões privadas, ajustando-as a uma ótica que coincida com a eficiência global do ponto de vista espacial e intertemporal, percorre um caminho de crescente intensidade de ação das forças que tendem a provocar a concentração espacial nos grandes centros urbanos.

À medida em que o processo se desenvolve, novas fontes de desigualdades vão surgindo e se incorporando às pré-existentes, com os investimentos industriais, sendo levados, pela existência de um balizamento maior, a se localizarem preferencialmente nos centros mais prósperos. Por outro lado, os efeitos multiplicadores da renda e do emprego reforçam a expansão destes poucos centros, enquanto o governo central canaliza investimento para o aumento das economias externas e até mesmo para evitar que apareçam deseconomias externas para as unidades produtoras já em operação nos centros dinâmicos. O custo de transporte, por seu turno, estabelece um diferencial de preços entre os centros de consumo para cada bem de consumo adicional substituído, com claros reflexos diretos na renda real e logo na poupança dos consumidores dos centros não privi-

legiados, e estabelecc, juntamente com efeitos do tempo de transporte e suas
certezas, um diferencial de custos de produção desfavorável a estes centros,
ra cada bem intermediário ou de capital.

Assim ao final do processo, é natural que as concentrações iniciais
tenham sido magnificadas.

Art. 5º Poderá ser atribuído aos estabelecimentos industriais um crédito fiscal de até 15% calculado sobre o valor de suas vendas no mercado interno de equipamentos, máquinas, aparelhos, instrumentos, acessórios e ferramentas.

Parágrafo Único O Ministério da Fazenda, por proposta do CDI, relacionará os bens aos quais será atribuído o crédito fiscal, assim como fixará os percentuais aplicáveis

Art. 9º O Artigo 13 do Decreto-Lei nº 491 de 5 de março de 1969 passa a ter a seguinte redação:

"Art. 13, Fica o Ministério da Fazenda autorizado a conceder redução do IsI e do IPI na importação de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, destinados à implantação, ampliação e reaparelhamento de empresas que tenham programa e assumam compromisso de exportação. 1

Esta nova legislação fortalece os incentivos para a indústria nacional de bens de capital (artigos 4 e 5 especialmente) e, ao mesmo tempo, modifica a política anterior quanto aos incentivos para a importação destes bens. Em vez da isenção total do IsI e do IPI para estes produtos, a nova legislação permite somente uma redução dos tributos devidos, a não ser em casos de "relevante interesse nacional" aprovados pelo Presidente. Esta legislação também claramente coloca o CDI em uma posição de destaque na definição dos produtos e, portanto, produtores nacionais a serem beneficiados pelos novos incentivos.

O Decreto-Lei nº 1.482 foi regulamentado pelo Decreto nº 77.065 de 20 de janeiro de 1976. Este decreto define duas categorias de reduções do IsI e do IPI a serem concedidos pelos órgãos (com exceção do CPA) relacionados no Decreto-Lei nº 1.482. A primeira categoria consiste de uma redução de 50% do IsI e do IPI "incidentes sobre máquinas, equipamentos, acessórios e ferramentas necessários à execução de projetos industriais enquadrados nos setores constantes de relações aprovados pelo CDI". 2 A segunda categoria, consiste de uma redução de 80% do IsI e do IPI para os bens relacionados pelo CDI "quando destinados a empreendimentos enquadrados" nos seguintes setores:

1 Ibid.

2 Decreto nº 77.065 de 20 de janeiro de 1976, artigo 1º, parágrafo I.

- 1) produção de máquinas e equipamentos e seus componentes;
- 2) indústria de máquinas e equipamentos agrícolas, rodoviários e para exploração de recursos florestais;
- 3) produção de componentes para a indústria elétrica, eletrônica e mecânica;
- 4) produção de material ferroviário;
- 5) produção de veículos automotores destinados a transporte coletivo;
- 6) construção naval e aeronáutica;
- 7) siderurgia e metalurgia primária de não ferrosos;
- 8) produção de cimento e materiais refratários;
- 9) produção de celulose e papel;
- 10) produção de fertilizantes e defensivos agrícolas e de suas matérias-primas;
- 11) produção de insumos químicos e farmacêuticos básicos;
- 12) indústria petroquímica;
- 13) indústria de mineração;
- 14) indústrias de atividades ligadas à segurança nacional, definidas pelo Conselho de Segurança Nacional. ¹

Por sua vez, a "declaração de relevante interesse nacional para fins de concessão... de isenção do IsI e do IPI" dependerá do encaminhamento de uma exposição de motivos interministerial ao Presidente da República assinada pelo "Ministro de Estado que estiver vinculado ao órgão apreciador do projeto", e os Ministros de Indústria e Comércio, da Fazenda e da Secretaria de Planejamento. ² Além disso, "ao critério do MIC", as reduções e isenções do IsI e do IPI podem ser aplicados "às partes complementares à produção nacional, quando incluídas em planos de nacionalização". ³ Os índices mínimos de nacionalização, por sua vez, seriam definidos pelo CDI "de forma progressiva por prazo determinado e por setores, subsetores ou produtos industriais". ⁴

1 Ibid., artigo 1º, parágrafo II.

2 Ibid., artigo 2º.

3 Ibid., artigo 3º.

4 Ibid., artigo 4º.