

# DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL: INDUSTRIALIZAÇÃO E ARTICULAÇÃO DE ESCALAS ECONÔMICAS BRASILEIRAS

## INDUSTRIAL DEVELOPMENT AND INTERNATIONAL INSERTION OF BRAZIL: INDUSTRIALIZATION AND ARTICULATION OF BRAZILIAN ECONOMIC SCALES.

Rodrigo Perla Martins<sup>1</sup>

### RESUMO:

O presente texto apresenta as continuidades do desenvolvimento econômico industrial brasileiro e suas relações com a inserção internacional do Brasil. Discute as possíveis bases teóricas do desenvolvimentismo e os reflexos nos incentivos ao aumento de produção de manufaturados. As articulações das escalas econômicas brasileiras a um projeto industrial e de inserção internacional também são discutidas no presente texto.

### PALAVRAS-CHAVE:

Inserção internacional do Brasil, Desenvolvimentismo, Ditadura Civil Militar.

### ABSTRACT:

This text presents the continuities of Brazilian industrial and economic development as well its relations with the Brazil foreign affairs. Discusses the possible theoretical bases of developmentalism and the reflections in incentives to increase the production of manufactured goods. The joints of the Brazilian economic scales to an industrial project and international insertion are also discussed in this text.

### KEY-WORDS:

Brazilian international insertion, Development, Militar dictatorship.

---

<sup>1</sup> Doutor em História. Professor adjunto de História do Brasil Contemporâneo do curso de História da Universidade Feevale. Email: rodrigomartins@feevale.br.

O presente texto discute a articulação de escalas econômicas no contexto do desenvolvimento industrial do Brasil e sua inserção internacional no período da ditadura civil militar brasileira. As continuidades do processo econômico contemporâneo do Brasil, principalmente a partir de 1930, e seus reflexos internos e externos no país refletiram uma possível lógica de tentativa de romper com a relação Centro-Periferia do sistema internacional.

A ideia geral de que governos e planos desenvolvimentistas tiveram seu limite nos governos pós-1964 pode ser contestada, já que se pode, assim, sugerir que esta ideia teve continuidade e atravessou a maioria dos governos pós-1964, principalmente a partir do período Costa e Silva (1967-1969) e nos governos Médici (1969-1974) e Geisel (1974-1979). E foi exatamente nesses dois últimos governos que a escala local (Novo Hamburgo) e a regional (Vale do Sinos) reproduziram a lógica do capitalismo global e se articularam ao projeto nacional de desenvolvimento industrial, com vistas à exportação de manufaturados para o Centro do sistema capitalista.

Assim os objetivos deste texto são: A) Apresentar as continuidades do processo econômico brasileiro a partir de 1930, e sua articulação com a inserção externa pretendida; B) Discutir as possibilidades de base teórica do desenvolvimento brasileiro e C) Relacionar as escalas econômicas regionais no processo de desenvolvimento econômico do Brasil e na sua articulação internacional.

O processo de desenvolvimento econômico de um país depende, em grande medida, das “janelas de oportunidade” que ele consegue abrir para si em um sistema capitalista não caracterizado pela solidariedade entre as nações no sistema internacional.

A “Barganha Nacionalista” (VIZENTINI, 1995), iniciada por Vargas, a qual resultou em uma siderúrgica para o projeto industrial brasileiro e, por conseguinte, no início do processo de industrialização, teve por objetivo um certo pragmatismo na relação direta com o centro industrial hegemônico do continente que, no caso brasileiro, referia-se à hegemonia norte-americana.

Coadunado ao projeto de inserção externa, o desenvolvimento industrial brasileiro iniciou, de fato, na década de 40. E é de relativo consenso que tenha sido idealizado a partir do processo político instaurado ainda na década de 30 (FONSECA, 1989; FONSECA, 2000; POLETO, 2000).

Essas mudanças internas e, conseqüentemente, externas provêm do fato de que a dependência econômica do país em relação a produtos de baixo valor agregado (hoje conhecidos como *commodities*) chegou a um impasse determinante em 1929, com a crise da bolsa de Nova Iorque. Se até aquele momento o Brasil tinha se inserido no sistema internacional como fornecedor de

produtos agrícolas, com o projeto industrial, o país iniciou a busca por novo tipo de inserção internacional. A industrialização foi a meta principal para uma nova forma de relação com o sistema capitalista global. Mesmo sabendo que alguns governos brasileiros recuaram nessa proposta de ação externa (CERVO, 1992)<sup>2</sup> e de desenvolvimento interno, de modo geral, entre os anos 30 e 80, o Brasil buscou um novo perfil de inserção no Capitalismo global. Nesse processo de mudança do perfil de inserção global, não era mais possível ser periferia a partir do momento em que os valores de troca tinham declinado quase de forma absoluta com a crise capitalista de 1929.

O caso brasileiro, *grosso modo*, entre 1930 e 1964, pode ser enquadrado nos parâmetros teóricos cepalinos, já que se buscava a amenização da condição periférica em relação ao Centro, na tentativa de constituir o país como uma semiperiferia produtora de manufaturados. O debate intelectual e político nesse momento foi muito profundo, tendo à frente lideranças políticas nacionalistas em contraponto aos liberais (BIELSCHOWSKY, 1988).

Romper com a relação de dependência total com o Centro do sistema industrializado foi um horizonte na agenda política do Estado brasileiro a partir de 1930. E essa meta foi perseguida por diversos governos desde então. A diminuição da desvalorização dos termos de troca era o projeto do Brasil, de modo que a industrialização nacional passou a ser parte importante da agenda política do país, porque ela construiria a condição de potência regional industrializada.

Conforme a CEPAL, existiam momentos no planejamento dos países latino-americanos para a consolidação de uma economia industrial e internacionalizada, isto é, como parque industrial, integrada no subcontinente e em condições de exportar produtos manufaturados (BIELSCHOWSKY, 2000). No caso do Brasil, as ideias cepalinas eram, de alguma forma, idealizadas e praticadas desde meados da década de 30. Apesar de o encontro entre as ideias e a realidade propriamente dita ocorrer somente no segundo governo Vargas, no período anterior, desde 1929, o Brasil já buscava alternativas para a crise do capitalismo liberal. E essas práticas foram, posteriormente, incorporadas teoricamente por Prebisch e outros estudiosos latino-americanos aos estudos de formação, análise e proposições da CEPAL. Como diz LOVE (1998, p. 291): “(...) a industrialização, na América Latina, foi fato antes de ser política, e foi política antes de ser teoria”.

No Brasil, especificamente, a teorização cepalina se enquadrava de maneira positiva ao que o país tinha vivido, desde 1930, em termos econômicos.

---

2 Grande parte da historiografia referente à temática afirma que, no governo Eurico Dutra (1946-1950) e, de maneira relativa, no período de Castello Branco (1964-1967), o mote da inserção externa não foi o desenvolvimentismo. Essas afirmações sobre esses governos devem ser entendidas também em seus respectivos contextos históricos (Pós-Segunda Guerra Mundial e Guerra Fria).

O caso brasileiro tornava-se mais especial nesse quadro, por haver evidências concretas de debates e ideias sobre as raízes históricas do desenvolvimentismo no país (FONSECA, 2000)<sup>3</sup>. Estudioso cepalino proeminente, no Brasil, Celso Furtado foi considerado o teórico que adaptou as ideias e os conceitos da CEPAL à realidade nacional para entendimento e superação da realidade econômica. Além dele, outros tantos teóricos discutiram o desenvolvimento com intervenção estatal, os limites da substituição de importações, a internacionalização da economia brasileira, etc.

Mesmo considerando o período Vargas como o início das práticas intervencionistas de Estado no mercado, com o intuito de debelar a crise sistêmica, foi somente com o governo Juscelino Kubistchek (1955 - 1960) que se constituiu um plano interno de industrialização por meio da intervenção de Estado planejada. Ou seja, através do direcionamento dos investimentos estrangeiros, do crescimento do parque industrial brasileiro e do trânsito de um bipolarismo comercial (EUA e Europa) para um multilateralismo. Cabe lembrar também que Celso Furtado foi Ministro do Planejamento no final da breve democracia entre 1945 e 1964 (FERREIRA, 2001)<sup>4</sup>, quando se colocou, na agenda política e econômica nacional, o desenvolvimento industrial como planejamento e foco principal do país.

A nova divisão internacional do trabalho, a partir de meados da década de 50, fez com que o Brasil e o capitalismo global estabelecessem outra forma de relação, isto é, a chegada das multinacionais ao país e a perspectiva da elite brasileira em integrar-se de maneira diferente a essa etapa do capitalismo pode ser o momento do aprofundamento dessa nova articulação com o sistema econômico internacional. A relação teria como base o fornecimento de manufaturados e não mais apenas matéria-prima. Considera-se, assim, que houve dois movimentos complementares: a nova fase do capitalismo global, com a mudança na divisão internacional do trabalho, e a opção, por parte do Brasil, de constituir-se como uma potência regional industrializada.

A continuidade desse desenvolvimento aconteceu com novas características no governo JK. Durante os períodos Vargas (de 30 a 45 e de 50 a 54), os investimentos consistiam praticamente em iniciativas estatais, quando ocorreu até mesmo a criação de várias empresas controladas pelo Estado, principalmente

---

3 Nesse artigo, o autor analisa e discute essa questão. Não se pode esquecer também que, no final da década de 10 e no início da década de 20 do século passado, grupos políticos e militares brasileiros já tinham esse ideário em seu horizonte.

4 Objetivamente, Furtado foi Ministro do Planejamento no governo Goulart. Antes disso, tinha participado do governo JK, quando criou a SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, estrutura que vinha ao encontro dos preceitos cepalinos de desenvolvimento integrado das regiões brasileiras atrasadas.

no primeiro governo. Entre 1955 e 1960, já no governo JK, havia iniciativas de busca de recursos externos para desenvolver a infraestrutura, em virtude da incapacidade financeira do governo central em investir sozinho na economia nacional. Optou-se, com isso, por incentivar a instalação de filiais de empresas multinacionais e por investimentos e empréstimos externos para dinamizar o mercado interno brasileiro e retomar a industrialização nacional.

Com a instalação de empresas multinacionais produtoras de bens de consumo, que tinham como alvo o mercado interno brasileiro, e, depois, com a transformação dessas em plataformas de exportações de manufaturados, considera-se a articulação do Brasil à nova etapa do capitalismo internacional.

Já na década de 50, a industrialização se concentrava em São Paulo e representava 50% da produção industrial do país (CANO apud BRANDÃO, 2007). Essa região, então, passou a ditar os rumos da industrialização nacional a partir de uma relação direta entre o Capitalismo global e os interesses do Estado brasileiro em produzir bens manufaturados. Dentro dessa lógica, essa região, a sudeste, construiu uma relação de centro-periferia como outras regiões do Brasil nesse período.

Ainda na década de 50, para descentralizar a produção industrial e articular outras regiões brasileiras ao processo industrializante, foram criadas agências que estudavam as regiões e sugeriam investimentos para os territórios economicamente carentes. A criação da SUDENE, sob a influência dos estudos de Celso Furtado, é exemplo de uma medida cepalina preocupada em desconcentrar a produção do Sudeste do Brasil. Era necessário descentralizar a produção industrial para outros horizontes locais e regionais brasileiros.

### **1.1 A continuidade da estratégia brasileira de construção de uma potência regional**

Quanto ao âmbito interno do país, entende-se que o “Desenvolvimento dependente” aconteceu a partir do estrangulamento da capacidade do Estado brasileiro em financiar a industrialização e, com isso, o incentivo para que multinacionais se instalassem no Brasil foi o mote dessa fase desenvolvimentista. Já no âmbito externo, a OPA – Operação Pan-Americana e a política externa do governo Juscelino Kubistchek (JK) apresentaram novas questões na relação com o Centro do sistema internacional, propondo nova inserção brasileira e nova relação com o centro econômico do continente (VIZENTINI, 1995).

Esse processo dialético de incorporação do Brasil à nova fase do capitalismo global e de consolidação de uma economia industrial semiperiférica que fornecesse manufaturas para o Centro, ao invés de somente matéria-prima, foi a opção brasileira ao longo de boa parte do século XX.

Ato contínuo a isso, na inserção internacional brasileira, o surgimento teórico da Política Externa Independente (VIZENTINI, 1998), no período Jânio Quadros/João Goulart, consolidou uma perspectiva pragmática de relação com o sistema internacional no âmbito político. Essa sistematização do conjunto de práticas da política externa brasileira, que acontecia, *grosso modo*, desde 1930, resultou em um *corpus* teórico denominado Política Externa Independente, que refletiu e foi praticado pelos governos seguintes com poucas exceções, inclusive nos governos do período civil-militar (VIZENTINI, 1998; MARTINS, 1999).

Essa política internacional buscava uma inserção externa ativa e autônoma no sistema internacional, bem como articulada ao espaço interno do país, tentava dinamizar o mercado interno brasileiro com oportunidades de investimentos em indústrias e na produção de manufaturados com vistas à exportação. Depois da crise econômica dos anos 30, era necessário constituir o país com um perfil de potência econômica regional no sistema econômico internacional. Para esse novo modo de articular-se com o Capitalismo global e de implementar o projeto industrial nacional, em diferentes localidades, a principal “arma” foi a produção e a exportação de manufaturados, a partir de meados da década de 60.

Nesse sentido, é importante destacar que a discussão acadêmica sobre a inserção internacional brasileira e o desenvolvimento industrial do Brasil, entre 1930 e 1980, contribuiu sobremaneira para melhor entendimento do país no século XX. Se, em um primeiro momento, discutiam-se apenas questões da industrialização nacional por substituição de importações, em seguida, outras obras analisaram a inserção externa brasileira e seus reflexos no desenvolvimento interno do país.

Quanto ao desenvolvimento industrial nacional, existe uma bibliografia produzida pela economia que discute e analisa o processo industrial do Brasil desde a década de 70 (SUZIGAM, 2000). Seja apresentando as condicionantes externas e internas desse processo, seja discutindo seu início, seja apresentando os interesses empresariais. Enfim, uma gama de obras fundamentais para o entendimento desse processo histórico vivido pelo Brasil no século XX.

Os estudos acadêmicos sobre a inserção internacional do Brasil a partir de sua política externa apresentam, no mínimo, duas perspectivas teóricas (política - econômica/comercial). Resumidamente, a primeira perspectiva, que pode ser chamada clássica, estava na lógica das vantagens comparativas e, desde o século XIX, acreditava na especialização da agricultura brasileira de inserção internacional (a conhecida vocação agrícola brasileira). Já a segunda acreditava na perspectiva desenvolvimentista de inserção internacional, isto é, era necessário buscar, no exterior, condições políticas, econômicas, tecnológicas e comerciais para a industrialização do Brasil e, assim, amenizar a relação de dependência

com o Centro industrial do sistema que a dita “vocação agrícola” tinha deixado de herança.

Quanto ao aspecto externo, isto  , da inser o internacional brasileira (política comercial externa, exporta o, política internacional, rela es internacionais, política externa, etc.), a produ o intelectual   um pouco mais recente, ou seja, desde meados da década de 80. Em que pese obras importantes que versaram sobre o interesse nacional brasileiro no exterior, a partir dessa década, surgiram trabalhos sobre a política externa brasileira do período contemporâneo. Principalmente, obras de Amado Cervo (1992; 1994) e de Paulo Vizentini (1998), que são referência nessa discussão e que marcaram época.

A inser o internacional do Brasil e seu desenvolvimento industrial, a partir de 1930, podem ser considerados uma rela o de interface entre o externo e o interno ou vice-versa. Quanto ao externo, ao longo desse período, a política externa brasileira foi desenvolvendo e construindo um marco da inser o internacional, que se conhece hoje, conforme Amado Cervo, como “Paradigma Desenvolvimentista” (CERVO, 2008).

O conceito   apresentado e desenvolvido pelo autor com base na análise de um conjunto de atitudes, colocado em prática pelo Brasil desde 1930 e que pode ser entendido como um padrão de comportamento externo, o qual serviu de parâmetro para a inser o internacional brasileira desde então. A busca pelo desenvolvimento econômico interno era o vetor principal dessa atua o, e a busca por janelas de oportunidades (recursos financeiros, tecnológicos e comerciais, principalmente) para incrementar o desenvolvimentismo era seu objetivo central. De fato, essa prática existia desde 1930 e, a partir da década de 60, com a Política Externa Independente, foi objeto de teoriza o, de modo que foi sistematizada.

A Política Externa Independente pode ser o momento-chave para o entendimento desse Paradigma Desenvolvimentista em sua amplitude. Toda a complexidade desse paradigma e dessa política externa pode ser resumida nos seguintes pontos: interesse nacional, pragmatismo, neutralismo, paz, desarmamento, não ingerência nas questões internas das na es e busca por recursos (financeiros, comerciais, políticos e tecnológicos) para o desenvolvimento industrial interno do Brasil.

Amado Cervo (1992) afirma que parte da elite brasileira acreditava ser possível inserir o país no sistema internacional de maneira mais aut noma, política e economicamente, por meio da conjun o do aglomerado nacional e de sua produ o manufatureira, ou não. A partir do Paradigma Desenvolvimentista, o autor defende a ideia de que a industrializa o brasileira, desde 1930, teve como foco o binômio inser o externa e desenvolvimento interno.

Este trabalho corrobora essa ideia ao discutir como aconteceu esse desenvolvimento interno, com base na produção manufatureira do calçado em escala local e sua posterior exportação para a escala global. Com isso, propõe-se que o binômio pode ser invertido, isto é, o desenvolvimento interno industrial é que proporcionou a inserção externa. Sendo assim, a ordem dos fatores não alterará o produto, porque se entende que o processo de expansão capitalista conecta-se às localidades e às regiões. Mas no caso específico do Brasil e de alguns locais, a escala nacional articulou-se com o capitalismo e se retroalimentou dessa lógica no projeto industrial de desenvolvimento, ou seja, a escala nacional construiu-se como intermediária no diálogo local-global. Isso se deve ao fato de que o Estado brasileiro optou por outra forma de inserção no sistema internacional a partir de 1929, como já foi dito.

Parece que é necessário, e Amado Cervo assim o faz, aproximar os conceitos cepalinos de industrialização ao conceito de Paradigma Desenvolvimentista. Com isso, o autor mostra a perspectiva do horizonte econômico do Brasil desde 1930 (CERVO; BUENO, 1992). Assim, a continuidade do Paradigma é uma evidência importante de continuidade da política industrial desenvolvimentista e de construção de um perfil de potência regional, nesse período histórico.

Para além da questão política da elite que chegou ao poder em 1930, Cervo aponta, como uma das variáveis importantes desse processo, a estrutura burocrática de Estado, o Itamaraty, e, com ele, a continuidade histórica desse paradigma. Essa estrutura estatal, no período citado, buscou coadunar a inserção externa e desenvolvimento interno a partir de práticas que materializavam a busca de oportunidades de mercado e no exterior.

Em relação à atuação externa, o Paradigma Desenvolvimentista teve continuidade na ditadura civil-militar, o que pode ter sido preservado e praticado por essa estrutura estatal, em uma continuidade histórica, desde os anos 30 e, principalmente, no período pós-1964. Amado Cervo e outros autores citam especificamente esse órgão de Estado brasileiro como o principal agente desse processo de inserção externa e de desenvolvimento interno. Esse autor menciona explicitamente grupos políticos, intelectuais, inclusive nominando três diplomatas-ministros (Mário Gibson Barbosa, Antônio Azeredo da Silveira e Saraiva Guerreiro), que tiveram proeminência no Itamaraty, durante o período militar, como expoentes dessas ideias desenvolvimentistas, em consonância com a CEPAL (CERVO e BUENO, 1992). Cabe salientar que os dois primeiros foram chanceleres nos governos Médici e Geisel, respectivamente.

Paulo Vizontini (2003) também professa essa perspectiva e mostra, de maneira mais pormenorizada, que, na ditadura civil-militar brasileira, a continuidade do desenvolvimento interno e o pragmatismo externo foram



as ideias-força. Suas duas principais obras sobre política externa brasileira, do período 1945 a 1964 e do período militar especificamente, apontam para essa discussão sobre inserção internacional e desenvolvimento interno. Inclusive o referido autor é citado por Amado Cervo como um dos construtores intelectuais do binômio desenvolvimento interno e inserção externa, isto é, do Paradigma Desenvolvimentista.

Conforme Heloisa Machado da Silva (2004), a relação entre inserção externa e desenvolvimento interno pode ser entendida por meio da análise da mudança do que se exportava, o que era o ponto central do desenvolvimento brasileiro. E o que se vendeu para o exterior, do final da década de 60 em diante, foram produtos manufaturados. Em sua tese de doutorado, a autora argumenta teoricamente e aponta evidências de arquivo que comprovam o desenvolvimentismo como um ideal construído por todos os governos, em maior ou menor medida<sup>5</sup>. Também apresenta amplo levantamento sobre as discussões teóricas de economistas brasileiros de extrema importância para esse debate e para as aproximações de ideias da CEPAL com o desenvolvimento brasileiro<sup>6</sup>.

Além disso, a autora também contribuiu com as discussões acadêmicas, indicando que, a partir da década de 60, a mudança dos produtos vendidos ao exterior foi crucial para o desenvolvimentismo brasileiro durante a ditadura civil-militar, entre 1964 e 1979. Parece que há, nesse ponto, convergência quase total com os estudos teóricos da CEPAL, porque, pelos estudos dessa comissão (em seu início leia-se estudos de Prebisch), o processo industrial dos países latino-americanos deveria, necessariamente, mudar o que e exportava (POLETO, 2000). A indicação recaiu exatamente na década de 70 do século XX, quando o Brasil internacionalizou sua economia e iniciou a exportação de manufaturados de maneira hegemônica no continente. Ao contrário do que propunha Prebisch a respeito da integração das economias latino-americanas, o Brasil fez isso “sozinho”.

A autora aprofunda, ainda, esse debate sobre a política comercial brasileira do período entre 1945 e 1979, apresentando números de exportação e defendendo que, além da taxa de câmbio favorável à exportação, as autoridades brasileiras objetivavam a industrialização e a abertura de mercados externos para exportação de manufaturados. O objetivo dessas políticas era amenizar a desvalorização dos termos de troca, consolidando, então, o processo de substituição de exportações. Se, desde 1930, buscaram-se mercados externos para os produtos brasileiros

---

5 A autora traz argumentos, com base em evidências concretas sobre a continuidade da busca pelo desenvolvimento industrial, até mesmo a respeito de governos aos quais correntemente se atribuiu certa leniência quanto ao desenvolvimentismo (Dutra e Castello, principalmente).

6 Praticamente todos os que participaram dos debates dessa natureza são mencionados em seu trabalho, desde Prebisch até Maria da Conceição Tavares.

no geral (agrícolas e, principalmente, café), a partir de 1964, eram pretendidos mercados consumidores também dos produtos manufaturados brasileiros. Ela aponta que o processo de industrialização por substituição de importações foi um meio<sup>7</sup> para se chegar à industrialização e que os processos industriais, de maneira geral, têm como objetivo substituir as exportações. E isso foi feito no Brasil no período da ditadura civil-militar e gerou o chamado “milagre” econômico brasileiro, na conjuntura da nova divisão internacional do trabalho.

Considerando que o Brasil, em plena ditadura civil-militar<sup>8</sup>, aplicou a mudança da pauta externa de exportação, pode-se sugerir que algumas ideias cepalinas, com doses de adaptações políticas, podem ser consideradas uma das bases teóricas do chamado “milagre” econômico brasileiro e, principalmente, da inserção externa, com o Paradigma Desenvolvimentista. Na realidade, defende-se, aqui, que, se existiram continuidade e uma boa dose de pragmatismo na atuação externa do país, também houve esse mesmo binômio internamente, mas não necessariamente com as identidades e referências do passado. Ou seja, mesmo com um discurso de oposição ao passado recente, os governos militares colocaram em prática o binômio interno e externo e consolidaram o Paradigma Desenvolvimentista (CERVO e BUENO, 1992; VIZENTINI, 1998).

Além disso, cabe considerar também o pano de fundo internacional, que apresenta a nova divisão internacional do trabalho, com a inserção de regiões do planeta à lógica capitalista de produção e comércio de manufaturas para o Centro econômico. Esse movimento dialético da opção pela produção e exportação de manufaturas consumidas pelo Centro do sistema e da nova etapa vivida pelo Capitalismo aconteceu na ditadura civil-militar no Brasil. A dinâmica econômica e política interna do país estava em seu ponto ideal, quando contatou com a escala global a partir da escala local-regional, com o projeto de construção de uma potência regional, não somente como fornecedora de matéria-prima, mas substituindo exportações, isto é, fornecendo manufaturados demandados pelo Centro global do sistema capitalista.

---

7 A autora tem como base os estudos de Maria da Conceição Tavares sobre os limites do processo substitutivo de importações por parte dos países latino-americanos.

8 Utilizou-se esse conceito por haver concordância com o autor da obra clássica (DREIFUSS, René A. 1964 – A conquista do Estado) sobre o período estudado. Além disso, a terminologia usada para identificar o período dos militares deve-se a uma grande cooperação entre civis e militares em várias áreas, desde a repressão e a tortura, chegando até mesmo à discussão sobre aspectos políticos, desenvolvimentistas e econômicos do regime. Mostrando os interesses da burguesia brasileira em internacionalizar a economia, o autor apresenta evidências e interpretações sobre as causas e a natureza do movimento golpista e do regime subsequente. A concordância com o conceito, com a obra e o autor, deriva do fato de que o que se pretende defender neste trabalho vai ao encontro daquilo que Dreifuss considera interesses articulados que se uniram na busca pela dinamização industrial e internacionalização da economia, em novos patamares industriais, ideológicos e sociais.

Além de outros tantos autores que discutem ou discutiram o paradigma defendido por Amado Cervo, esta pesquisa é uma continuidade das discussões desenvolvidas na minha dissertação de mestrado, apresentada em 1999, cuja ideia geral era sistematizar o início da retomada da Política Externa Independente, em plena ditadura civil-militar (MARTINS, 1999).

Entende-se, assim, que, ao longo da ditadura civil-militar brasileira, na inserção comercial externa brasileira e no incentivo ao desenvolvimento industrial, alguns conceitos cepalinos foram praticados, com a intenção de consolidar o país na nova divisão internacional do trabalho. Tal constatação corrobora e reafirma o Paradigma Desenvolvimentista de Amado Cervo, os estudos de Paulo Vizontini e o trabalho de Heloísa Machado da Silva.

## **1.2 As escalas local / regional / nacional / global no processo de construção da potência regional brasileira.**

A partir do golpe civil-militar de 1964, o Brasil buscou dinamizar sua estrutura econômica e resolver “gargalos” políticos e econômicos considerados insuperáveis para o novo perfil de inserção brasileira, pretendido pela ditadura. Em um primeiro momento, o governo Castelo Branco fez reformas econômicas internas e marcou posições políticas externas, que, de alguma forma, colocaram o país dentro dos parâmetros para a consolidação da inserção externa e o desenvolvimento interno do país. No âmbito externo, marcar posição diante da Guerra Fria foi o mote da política desenvolvida por esse governo, o que resultou no rompimento diplomático com Cuba, no envio de tropas militares para a República Dominicana e na retomada de relações com o FMI – Fundo Monetário Internacional, com vistas a empréstimos e investimentos externos. Além disso, houve também indenizações ao capital estrangeiro, que tinha sofrido alguns processos de nacionalizações de empresas no governo anterior. Assim, o Brasil se reafirmava como ocidental, capitalista e cristão, dentro do conflito intersistêmico, e, internamente, adaptava-se ao processo de acumulação, proposto pela nova fase da divisão internacional do trabalho.

Assim, o padrão de conduta na política externa, desde 1930, *grosso modo*, passa a ser determinante para o entendimento do pragmatismo do Paradigma Desenvolvimentista da ditadura civil-militar brasileira. Assim, considera-se que a Política Externa Independente, a Diplomacia da Prosperidade, a Diplomacia do Interesse Nacional e a Diplomacia do Pragmatismo Ecumênico e Responsável<sup>9</sup>, títulos referenciais para as políticas externas dos governos Jânio-Jango, Costa e

---

9 Diplomacia do período Geisel. Para grande parte dos estudos acadêmicos, esse é o momento de ápice do binômio inserção externa e desenvolvimento interno (CERVO, 2008; VIZENTINI, 2003; MARTINS, 1999 e SOUTO, 1998).

Silva, Médici e Geisel, respectivamente, foram parte desse processo de atuação no sistema internacional, com um projeto nacional desenvolvimentista industrial, buscando, assim, amenizar a desvalorização dos termos de troca entre Centro e Periferia globais.

Pode-se considerar como fases e faces de uma perspectiva de continuidade de inserção internacional a reprodução de um padrão para industrializar algumas localidades e regiões, aumentando sua produção manufatureira e exportando manufaturas para os mercados centrais, que absorveram esses produtos brasileiros, como será o caso estudado aqui da cidade de Novo Hamburgo e da região do Vale do Rio dos Sinos.

Tentar entender e explicar a política externa brasileira a partir dos conceitos explicitados tem como base o conhecimento de que, depois de 1930, o Brasil tentou construir uma nova inserção nesse sistema mundial, padronizado por uma relação de dominação e de dependência, segundo a lógica primária da dinâmica de expansão do Capitalismo. Esse novo tipo de inserção baseou-se na maximização dos esforços no aspecto externo, para resolver os problemas econômicos internos, em busca de recursos que acelerassem o desenvolvimento industrial, diminuindo, assim, o perfil agroexportador do país e constituindo assim o perfil de potência regional no sistema internacional.

Nessa relação dependente e subordinada da periferia, países como o Brasil, a partir de certo momento histórico, tentaram, de todas as maneiras, minimizar as relações assimétricas desse sistema. Assim, arquitetaram distanciamentos diplomáticos e construíram opções diversas no sistema internacional para facilitar seu desenvolvimento industrial interno, com o objetivo de o país não ser mais apenas fornecedor de produtos primários, impedindo, com isso, o aprofundamento de uma dependência industrial-tecnológica em relação ao Centro desse sistema. É o Estado como suporte político de um projeto hegemônico, que se põe como escala intermediária entre as esferas local e regional e a global.

Entende-se que a retomada do desenvolvimento industrial vinha junto à inserção em novos parâmetros no sistema mundial, isto é, a consolidação do Brasil no sistema internacional passava pela produção de manufaturas e sua exportação. Essa industrialização do Brasil constituía-se concretamente em suas localidades e regionalidades, as quais tinham que se articular com esses interesses do projeto nacional, que representava a hegemonia das classes e frações de classes que compunham o bloco dominante da ditadura civil-militar.

Isso também se refletiu de maneira mais contundente nos governos subsequentes (Médici e Geisel). Por isso, esta tese discute a importância das escalas local e regional no desenvolvimento industrial brasileiro e da sua articulação com o Capitalismo global, tendo como interface a escala nacional.

### **1.3 A articulação das escalas econômicas local/regional/nacional/global: o Brasil e sua inserção comercial na ditadura civil-militar brasileira**

Conforme Carlos Brandão (2007, p. 62), Raúl Prebisch em seus estudos já tinha reconhecido que “(...) pesquisadores latino-americanos propagaram uma concepção macroeconômica de planificação sem chegar ao regional e sub-regional que daria conteúdo concreto a nossa tarefa”. Assim, esse subcapítulo apresenta como as escalas local-regional articularam-se à nacional para produzir um novo tipo de inserção nacional brasileira no sistema global capitalista.

Brandão (2007) mostra como as escalas locais e regionais se relacionaram, como constituíram os aglomerados territoriais articulados à escala nacional e a interface desta com sistema econômico internacional. E nesse processo multiescalar, o autor explica como o capitalismo se desenvolveu no Brasil, principalmente após o processo de industrialização, depois da década de 30.

Nesses governos, as escalas local e regional obtiveram estímulos e reforços em suas especificidades produtivas para contribuir com a inserção brasileira no sistema capitalista internacional. O espaço analisado aqui – Novo Hamburgo e Vale do Sinos (local e regional, respectivamente) – já tinha sido tocado pelo sistema produtor de mercadorias desde o século XIX, quando do início da produção de calçados. Com isso, pode-se dizer que a homogeneização produtiva já existia, isto é, lógicas do capital já atravessavam as relações sociais e constituíam classes, interesses econômicos e disputas econômicas na espacialidade local-regional. O estudo analítico, tendo como base as escalas espaciais local-regional, de alguma forma, apresenta a essência daquilo que se compreende como país, porque é nessas escalas espaciais que as pessoas habitam, produzem e estabelecem relações sociais.

O espaço local é uma territorialidade produzida a partir das relações sociais concretas. Conforme Brandão, o mesmo não pode ser entendido como um lugar natural, mas sim construído pela ação humana. A escala local deve ser observada ainda como era antes das articulações com as escalas regional e nacional, isto é, a local existe independentemente de suas articulações com as últimas. É, pois, na escala micro que existem pessoas e relações sociais concretas e que os processos de articulação são feitos pela via política e econômica, como construções humanas atravessadas por disputas, lutas e interesses concretos de classe. Portanto, entende-se que a escala regional e a nacional podem ser interpretadas como construções diretas do espaço local e, por isso, são espacialidades artificiais que podem mudar ao longo do processo histórico, bem como articular-se de forma diversa, dependendo do momento histórico e dos interesses em jogo, na formação social nacional específica.

De maneira geral, isso acontece, conforme Brandão, porque o Capitalismo global articula-se diretamente com a escala local e não com o país-nação, porque

não necessariamente se necessita de um país para a expansão territorial do sistema econômico. A internacionalização de um espaço local-regional pode ocorrer independentemente de país, e assim foi desde a etapa inicial de expansão da produção capitalista, no século XV.

Carlos Brandão (2007) mostra, ainda, para o entendimento da dinâmica capitalista e suas relações com o espaço, quatro dimensões da dinâmica expansiva própria do Capitalismo: a Homogeneização, a Integração, a Polarização e a Hegemonia. Esses conceitos são da natureza processual do capitalismo e constituem a base para a economia política do sistema como um todo, em seu processo de expansão produtiva, nas escalas em que atua desde seus primórdios.

A homogeneização produzida pelo Capitalismo concretizou a uniformização das fronteiras e das regiões produtoras de mercadorias no planeta. Conforme Brandão (2007, p. 71), é a forma mais simples, geral e abstrata do movimento capitalista: “(...) buscando criar condições básicas universais, abrindo horizontes e dispondo de espaços para a valorização capitalista mais ampla”.

A divisão internacional do trabalho no sistema capitalista pode ser entendida como resultado dessa expansão e reforçada por meio de articulações do espaço global, no processo concreto do Imperialismo (FALCON in REIS FILHO; FERREIRA; ZENHA, 2003). Assim, as regiões periféricas foram conectadas ao centro dinâmico do Capitalismo com a função de fornecer matéria-prima, consumir produtos e oferecer mão de obra de baixo custo. Pode-se dizer que esse processo de homogeneização/unificação definiu o centro econômico e industrial do sistema e sua periferia dependente e agrícola em escala global.

Uma segunda dimensão, a Integração, por sua vez, acontece quando as estruturas produtivas das escalas local-regional modernizam-se e têm capacidade de produzir a mercadoria demandada pelo centro do sistema. Esse centro pode ser da escala nacional, que está conectada ao centro global na produção homogênea de mercadorias demandadas. Assim, cada espacialidade busca integrar-se ao mercado nacional produtor de mercadorias, inserindo-se “(...) (de forma) especializada e complementar em elos específicos das cadeias produtivas constitutivas da ‘matriz produtiva nacional’, que se encontra espacializada em território doméstico (BRANDÃO, 2007, p. 79-80)”.

A dimensão da Polarização ocorre quando se reproduz a lógica da economia política em escala micro (local-regional) e nela se constrói uma hegemonia política, estruturando, assim, um centro e uma periferia em escala local-regional. Em outras palavras, ela se polariza ao construir uma hierarquia de poder político no espaço polarizado. Essa dimensão é, de acordo com Brandão (2007, p. 81), da

natureza desigual e combinada do Capitalismo. Assim, centros construídos sobre periferias tendem a: “(...) serem dotados de estruturas complexas de serviços, infraestruturas, centros de armazenagem, comercialização, consumo, gestão, controle e poder político e cultural”.

Já a dimensão de Hegemonia, que também é um processo natural da lógica capitalista, se dá quando o capitalismo estabelece centros de poder político com uma periferia fornecedora de matéria-prima e mão de obra em abundância. E nessa “micro” relação centro-periférica, o capitalismo é reproduzido em todas as suas facetas a partir de um polo político hegemônico, que sustenta determinada espacialidade, e de uma coesão social construída. Assim, o local-regional conecta-se ao centro geral do modo de produção, não somente pela via produtiva econômica, mas também e, principalmente, pelo aspecto político-ideológico. Reproduz, assim, o macro em escala micro, não só na produção concreta de mercadorias, mas também na ação política de construção de coesão social do bloco histórico dirigente e articulado com os interesses de classe da escala nacional.

A partir disso, entende-se que somente com a ditadura civil-militar aconteceu o processo de integração econômica do Brasil e de suas escalas geográficas aos mercados globais de comércio. E, nesse aspecto, só foi possível a integração das escalas local-regional do país a partir de investimentos fiscais e de crédito, oriundos do projeto hegemônico, constituído na expansão produtiva e qualificação do produto exportado. Paralelamente, pode-se dizer que houve a construção de um polo econômico na territorialidade em torno do Vale do Rio dos Sinos. E essa polarização, entre um novo centro de poder político e econômico (Novo Hamburgo) e sua periferia (Vale do Sinos), constituiu também um discurso político hegemônico de desenvolvimento por parte da elite local (empresários, jornal local, exportadores, vendedores e população em geral), articulado à sua congênere nacional e seus interesses hegemônicos de industrialização, expansão produtiva e exportação de manufaturados.

Esse bloco de poder regional, dirigido pela classe burguesa industrial, aqui denominado setor coureiro-calçadista, tinha interesses específicos comuns à escala nacional, ou seja, aumentar a produção de calçado e acessar mercados externos consumidores. Para isso, reproduziu a lógica capitalista global no território local, articulando o espaço regional em seu entorno. Construiu-se, assim, um Centro – Novo Hamburgo –, constituído por exportadores, agências de propaganda, grupo midiático local, empresários, trabalhadores, estilistas – articulado com uma Periferia dependente, subordinada (Vale do Sinos) e fornecedora de mão de obra em abundância, recursos naturais e matéria-prima de qualidade. Cabe salientar que essas escalas estavam articuladas há mais tempo,

pelo menos desde o início do século XX, de modo que o setor é considerado um dos mais completos do país<sup>10</sup>.

Nesse momento o Rio Grande do Sul e suas localidades estavam em processo de consolidação de sua indústria, seja as tradicionais, seja as dinâmicas. Sendo que no período da primeira república (1889-1930) houve uma decadência da economia agropastoril e o avanço de uma indústria de transformação a partir de políticas públicas direcionadas e incentivos fiscais. A partir da década de 30, no processo de início da industrialização nacional, o RS perdeu um certo espaço em seus produtos exportados para o centro econômico do país. Um quase isolamento histórico do estado – característica interna e reforçado pelas precárias ligações com o centro do país, incentivou um mercado interno de consumo dos produtos agrícolas e industriais produzidos. Conforme Herrlein Jr. e Corraza (in GERTZ, 2007, p. 144, grifos do autor):

A economia gaúcha continuava a se articular com o *mercado nacional* como uma economia à parte, com sua própria unidade interna, mesmo que vinculada à demanda do Centro. O grau de unidade interna dessa economia regional manifestava-se pela solidariedade existente entre o desempenho do setor agropecuário e o da indústria, fosse pelo fornecimento de matérias-primas a quase 70% da indústria, fosse através da expansão do mercado regional à produção industrial.

Do ponto de vista da industrialização, parece que o RS acompanhou o processo nacional, sendo que as estruturas instaladas anteriormente, ou deixaram de existir ou se fortaleceram com as políticas federais de incentivo à industrialização. Cabe ressaltar que também a logística de transporte, que era um dos fatores do quase isolamento do RS e até mesmo das localidades e suas estruturas produtivas, contribuiu para o surgimento de setores industriais articulados com o mercado interno regional e com um pequeno comércio com a região do prata.

Além disso, Novo Hamburgo tornou-se centro político e econômico ao polarizar e liderar o processo de expansão produtiva do calçado, constituindo, assim, uma periferia regional - o conjunto de municípios do Vale do Sinos, que forneceu mão de obra e matéria-prima para a produção do calçado. O polo mais dinâmico do setor coureiro-calçadista localizava-se em Novo Hamburgo, e essa escala local consolidou o processo de hegemonia e de articulação com o projeto industrial da ditadura civil-militar.

---

10 Há estudos de Economia e História que apontam isso. A especialização e a completude da cadeia produtiva podem ser determinadas por diversas variáveis, cuja principal pode ser creditada a certo isolamento das comunidades germânicas, entre o final do século XX e meados da década de 40, como já foi apresentado anteriormente nesse trabalho.



Isso deve ao fato de que os principais serviços, *tradings*<sup>11</sup>, grupo de comunicação, agências de propaganda e escritórios das grandes empresas manufatureiras de calçado tinham sede em Novo Hamburgo. No Vale do Sinos como um todo, ficava a maioria das fábricas, a mão de obra e a matéria-prima disponível para a produção do calçado e afins. Assim, a lógica da economia política capitalista global foi reproduzida pela elite de Novo Hamburgo, que criou mecanismos sociais de produção de consenso, apresentados à “comunidade”. Esse estrato da classe dominante articulou-se com os interesses industriais da escala nacional nesse período. Isso tudo resultou em um produto de grande qualidade com preço baixo, de que tanto necessitava o sistema de comércio global.

Assim entendemos que, a ideologia do “Brasil Grande Potência” e do “Brasil grande e moderno” foi concretizada nas escalas locais e regionais com a reprodução da lógica capitalista global e dos interesses industriais da escala nacional, que buscava a construção de um novo perfil de inserção brasileira no sistema de comércio internacional, o de potência regional exportadora de manufaturados.

O financiamento dessa produção industrial partiu, hegemonicamente, do Estado brasileiro. No movimento interno, o Estado incentivou financeira e politicamente o aumento da produção de manufaturas no período da ditadura civil-militar, assim como o lastro da industrialização no imediato pós-1930. Ou seja, o Estado financiou a mudança econômica interna do país e buscou o aumento de produção de produtos manufaturados para exportação a fim de consolidar um novo perfil econômico externo para o país.

Essas articulações das escalas econômicas contribuíram de maneira significativa com a inserção internacional brasileira no período de 1969-1979. O incentivo à exportação de manufaturados resultou em aumento da produção dos mesmos e sua exportação para mercados do centro do capitalismo global. Assim, parece, que o rompimento da condição periférica do Brasil elevou o país uma situação de semiperiferia no sistema global.

---

11 Companhias de exportação ou *tradings*.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIELCHOWISK, R. **50 anos de pensamento da Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

\_\_\_\_\_. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. São Paulo: Contraponto, 1988.

BRANDÃO, C. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Unicamp, 2007.

CERVO, A.L. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo : Ed. Saraiva. 2008.

CERVO, Amado L. e BUENO, Clodoaldo. **História da Política exterior do Brasil**. São Paulo : Saraiva, 1992.

FONSECA, Pedro. **Vargas: O capitalismo em construção**. São Paulo : Brasiliense, 1989.

LOVE, J.L. **A construção do terceiro mundo: teorias do subdesenvolvimento na Romênia e no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1998, 643 p.

MARTINS, Rodrigo Perla Martins. **A diplomacia da prosperidade: A política externa do governo Costa e Silva (1967-1969)**. Dissertação de Mestrado – PPG Ciência Política da UFRGS, 1996.

\_\_\_\_\_. **A produção calçadista em Novo Hamburgo e no Vale do Rio do Sinos na industrialização brasileira: Exportação, inserção internacional e política externa (1969-1979)**. Tese de Doutorado – PPG História PUCRS, 2011.

POLETTI, D.W. **50 anos do manifesto da CEPAL**. Porto Alegre: PUCRS, 2000.

SILVA, Heloisa, 2004. **Da substituição de importações à substituição de exportações**. Porto Alegre : Ed. da UFRGS, 2004.

SUZIGAM, Wilson. **Indústria brasileira: origem e desenvolvimento**. São Paulo : Hucitec e Ed. da Unicamp, 2000.

VIZENTINI, Paulo G. F. **Relações internacionais e desenvolvimento: O Nacionalismo e a política externa independente**. Petrópolis : Vozes, 1995.

\_\_\_\_\_. **A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985)**. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

\_\_\_\_\_. **Relações internacionais do Brasil: De Vargas a Lula**. São Paulo : Fundação Perseu Abramo, 2003.

Recebido em abril de 2014  
Aprovado em maio de 2014