UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ROSSANA MOREIRA PRUX

AS ORIGENS DO DESENVOLVIMENTISMO NA AMÉRICA LATINA: UMA ANÁLISE DOS CASOS BRASILEIRO E ARGENTINO

Porto Alegre

2015

ROSSANA MOREIRA PRUX

AS ORIGENS DO DESENVOLVIMENTISMO NA AMÉRICA LATINA: UMA ANÁLISE DOS CASOS BRASILEIRO E ARGENTINO

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Ivan Colangelo Salomão

Porto Alegre

2015

ROSSANA MOREIRA PRUX

AS ORIGENS DO DESENVOLVIMENTISMO NA AMÉRICA LATINA: UMA ANÁLISE DOS CASOS BRASILEIRO E ARGENTINO

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

_____

Prof. Dr. Ivan Colangelo Salomão (UFRGS) – Orientador

_____

Prof, Dr. Eduardo Ernesto Filippi (UFRGS)

_____

Prof. Dr. Glaison Augusto Guerrero (UFRGS)

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul por esses anos de aprendizado e formação.

Ao meu orientador Prof. Ivan por toda a dedicação, conhecimento, confiança e, sobretudo pelo incentivo que não me permitiu desistir.

À minha mãe Rosana e ao meu pai Roberto pelo cuidado, amor e por tudo que sempre se dispuseram a fazer pelos meus estudos.

Ao Murilo pela paciência, carinho e pelo companheirismo de todos os momentos.

Aos meus amigos Arthur, Ícaro, Karine e Bernardo, pelo apoio, risadas e pela amizade de sempre.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo resgatar as origens do desenvolvimentismo na América Latina, analisando as experiências históricas no Brasil e na Argentina no século XX. Pretende-se aferir as principais semelhanças e diferenças entre os países, visto que partem de economias baseadas na exportação de bens primários, mas que assumem trajetórias distintas ao longo do processo. Primeiramente, é feita a construção do conceito de desenvolvimentismo e seus diferentes referenciais na literatura. Em seguida, parte-se para discussão sobre o caso brasileiro, desde suas origens no século XIX, a fase nacionalista (1930-1954) e a fase dependente-associada (1956-1979). De tal forma, é detalhado o caso argentino – o período agroexportador, a "década infame" (1930-1943) e os governos Perón e Frondizi.

Palavras-chave: Desenvolvimentismo, América Latina, Brasil, Argentina

ABSTRACT

The paper aims to rescue the origins of developmentalism in Latin America, analysing the historical experiences in Brazil and Argentina in the twentieth century. It is intended to assess the main similarities and differences between countries which economies are based on export of primary goods but take different paths throughout the process. Firstly both the concept of the developmentism and its literature reference are constructed. Then the Brazilian case should be analysed starting from its origins in the XIX century, its nationalist phase (1930-1954) and the dependent-associated phase (1956-1979) as well as the Argentinian case from the Agro-export period, the "infamous decade" (1930-1943) and the Peron and Frondizi governments.

Keywords: Developmentalism, Latin America, Brazil, Argentina

ABREVIAÇÕES

BP – Balanço de Pagamentos

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

DIT – Divisão Internacional do Trabalho

EUA – Estados Unidos da América

FBCF – Formação Bruta de Capital Fixo

IAPI – Instituto Argentino para la Promoción Del Intercambio

IED – Investimento Externo Direto

PED – Plano Estratégico de Desenvolvimento

PIB – Produto Interno Bruto

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PRR – Partido Republicano Rio-Grandense

PSD – Partido Social Democrático

PSI – Processo de Substituição de Importações

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SESI – Serviço Social da Indústria

SOMISA – Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina

SUMOC – Superintendência da Moeda e do Crédito

UCR – União Cívica Radical

UDN – União Democrática Nacional

YPF – Yacimientos Petrolíferos Fiscales

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Principais Produtos de Exportação do Brasil – 1924 a 1939

Tabela 2 – Produto Interno Real e Produção Industrial – 1940 a 1961

Tabela 3 – Participação Relativa das Importações na Oferta Industrial Doméstica – 1950, 1952 e 1956

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 9

2 DESENVOLVIMENTISMO: DEBATE HISTORIOGRÁFICO E CONCEITUAÇÃO 11

2.1 NACIONALISMO, INDUSTRIALIZAÇÃO E PAPELISMO: AS ORIGENS DO DESENVOLVIMENTISMO 15

2.2 O PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES 19

2.3 A SISTEMATIZAÇÃO TEÓRICA DA CEPAL 24

3 O DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL 30

3.1 AS EXPERIÊNCIAS DESENVOLVIMENTISTAS REGIONAIS 30

3.2 A REVOLUÇÃO DE 1930 E A MUDANÇA DO MODELO 32

3.3 O DESENVOLVIMENTISMO EM SUA FASE NACIONALISTA (1930-1954) 40

3.3 O DESENVOLVIMENTISMO EM SUA FASE DEPENDENTE ASSOCIADA (1956-1979) 51

4 O DESENVOLVIMENTISMO NA ARGENTINA 63

4.1 O PERÍODO AGROEXPORTADOR: LIBERALISMO, DESENVOLVIMENTO E A DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO 63

4.2 A "DÉCADA INFAME" (1930-1943) 66

4.3 O PRIMEIRO GOVERNO PERÓN (1946-1955) 70

4.4 O DESENVOLVIMENTISMO ASSOCIADO: O GOVERNO FRONDIZI 74

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 79

REFERÊNCIAS 82

1 INTRODUÇÃO

Assunto recorrente na literatura econômica, mas longe de ser consensual, o desenvolvimentismo latino-americano passou a ocupar a agenda da academia quando seu significado histórico como fenômeno econômico e político tornou-se objeto de estudo, em 1950, para economistas e cientistas sociais, em especial da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Se o desenvolvimentismo tomou corpo teórico em 1950, sua concepção remonta ao final do século XIX, quando, nos contornos da recém-instalada República, passa-se a pensar as formas para superar o atraso e alcançar um futuro desejável para o país nesse novo momento.

É nos anos 1930, todavia, que o desenvolvimentismo se materializa como política econômica na América Latina, com destaque às experiências históricas do Brasil, Argentina, México e Chile. Essa década representou para o continente a ruptura com o modelo econômico vigente baseado na exportação de produtos primários e a gênese da economia e da sociedade "assentadas na industrialização, no mercado interno e na urbanização" (FONSECA, 1999a). A contestação da hegemonia liberal e a formulação de um novo arranjo das forças sociais, inseridas agora na dinâmica de uma sociedade de classes, são elementos para o surgimento dos estados desenvolvimentistas latinos. Trata-se de um momento de inflexão, onde se redefine a problemática nacional, enquanto projeto de nação com vistas ao progresso ou desenvolvimento. Para Prebisch (1949), esta construção do novo padrão de desenvolvimento "para dentro" tem importância histórica não apenas para os próprios países periféricos, mas para todo mundo, já que representa uma nova era na difusão do progresso técnico.

O desenvolvimentismo é certamente um dos o fenômenos mais marcantes da história econômica latina do século XX. Assim, a pesquisa sobre suas origens faz-se mister para compreendermos o sentido histórico desse período, e também para avançarmos no entendimento da realidade social, política e econômica da América Latina contemporânea.

Este trabalho terá por objetivo geral resgatar as origens do desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina, elucidando suas características basilares. Ambos países partem de uma economia agroexportadora que gerou acumulação de capital no fim do século XIX, mas assumiram trajetórias distintas pós-crise de 1929. Busca-se, nesse sentido, entender o papel que os condicionantes internos, como a atuação do Estado e das elites dominantes, tiveram em

cada uma das etapas do desenvolvimento, desde o período cujo centro dinâmico estava voltado para o exterior até as fases nacional desenvolvimentista (com destaque aos governos Vargas e Perón) e dependente associada (JK e Frondizi).

Destarte, pretende-se aferir as principais semelhanças e diferenças entre os processos históricos, visando contribuir para um melhor entendimento do fenômeno em análise. Para tal, o instrumento metodológico utilizado neste trabalho será o da pesquisa bibliográfica de cunho histórico e teórico, com foco em obras de autores brasileiros e argentinos.

Diante disso, o trabalho está organizado em quatro partes, além dessa introdução. A primeira delas versa sobre o debate historiográfico e conceitual em torno do termo desenvolvimentismo – suas origens e suas delimitações. A segunda trará a discussão sobre o caso brasileiro, desde algumas experiências nos estados, a fase nacionalista (1930-1954) e a fase dependente-associada (1956-1979). Em seguida, será detalhado o caso argentino – suas origens, a "década infame" (1930-1943) e os governos Perón e Frondizi. A quarta e última seção é reservada às considerações finais.

2 DESENVOLVIMENTISMO: DEBATE HISTORIOGRÁFICO E CONCEITUAÇÃO

O termo desenvolvimentismo assume diversos significados na literatura econômica de acordo com o *approach* teórico em que está inserido; por isso, é preciso, antes de tudo, definir seu conceito. Para tanto, devemos entender como ele é empregado na academia e o que dá sentido a sua existência.

Seguindo a ótica weberiana, desenvolvimentismo remete à ação social racional, a qual pode ser tanto referente a fins perseguidos racionalmente de forma consciente e quantificáveis em metas e taxas, quanto referente a valores, como o desejo de construção de justiça social ou de um futuro "melhor", entendido como uma ideologia. Assim, o conceito de desenvolvimentismo dá conta de abarcar dois fenômenos diferentes, mas não indissociáveis: do mundo do pensamento e do mundo material (FONSECA, 2013).

Segundo Bielschowsky (2000), o desenvolvimentismo é uma ideologia econômica de industrialização integral planejada e apoiada pelo Estado com vistas a superar o subdesenvolvimento. A industrialização e a modernização do capitalismo industrial são, dessa forma, os caminhos para a superação do atraso e da pobreza. Ao reconhecer a inexistência de uma forma única, o autor distingue três correntes de pensamento diferentes: desenvolvimentistas do setor privado, do setor público nacionalista e do setor público não nacionalista. No setor privado encontravam-se economistas antiliberais e defensores da industrialização com proteção estatal ao capital industrial nacional. Eram favoráveis ao planejamento da economia e ao crédito como instrumento de crescimento. Defendiam a participação do capital estrangeiro, mas com certo controle. Destacam-se Roberto Simonsen, J.P. de A. Magalhães e Nuno de Figueiredo.

O setor público nacionalista era composto por economistas que defendiam a industrialização planificada e sustentada por empresas estatais, principalmente em setores estratégicos. Opunham-se às políticas de estabilização por receio da recessão. Celso Furtado, Rômulo de Almeida, Américo B. de Oliveira e Evaldo C. Lima são nomes de destaque dessa corrente. Já o setor público não nacionalista era favorável a um planejamento parcial e ao apoio estatal à industrialização, mas apresentavam preferência por soluções privadas nos casos de disputas de inversões estatais. Eram tolerantes aos empreendimentos estatais, mas com a ressalva de que só ocorreriam se não houvesse interesse do capital privado, seja

nacional ou estrangeiro. Diferente da corrente nacionalista, esta tinha certa inclinação às políticas de estabilização monetária; contudo, só deveriam ser tomadas se não prejudicassem os investimentos. Os economistas proeminentes dessa corrente eram Roberto Campos, Ary Torres, Lucas Lopes e Glycon de Paiva.

A expressão material do desenvolvimentismo – a política econômica e seus instrumentos – são tradicionalmente associados aos Estados Desenvolvimentistas. A abordagem política ganha força, principalmente nos países de industrialização tardia, onde a intervenção estatal ocupa lugar central (GERSCHENKRON, 1976 *apud* PERISSINOTTO, 2014). Renato Perissinotto (2014) elabora três dimensões que, interligadas, constituem o conceito de Estado Desenvolvimentista. A primeira é a dimensão contextual, que se refere a condições exteriores ao Estado, tanto nacionais quanto internacionais. Nacionalmente, é preciso uma estrutura social organizada de forma que permita ao Estado estabelecer diálogo com grupos estratégicos e a institucionalização da "autonomia inserida" – termo criado por Peter Evans (1995) para se referir à relação do Estado Desenvolvimentista com a sociedade, em que se estabelecem mecanismos institucionais que permitam à burocracia nacional manter contato com classes sociais estratégicas para obter informações e legitimar as ações do estado. O contexto internacional propício para a formação dos estados desenvolvimentistas é algum tipo de ameaça externa, incitando o surgimento do "nacionalismo prático", que lança mão de instrumentos para equiparar o país às nações que ameaçam sua soberania, que nada mais são do que o processo de *state-bulding* e de industrialização.

A dimensão institucional elucida o papel de uma elite burocrática autônoma, livre da influência de grupos de pressão e de políticos, no processo decisório sobre a política econômica, tendo como instrumento de formulação e implementação uma "agência piloto". Ao mesmo tempo, essa burocracia precisa manter o diálogo permanente com as forças da sociedade relacionadas ao capital e ao trabalho e criar mecanismos institucionais para isso, garantindo sua inserção social. No que se refere à dimensão volitiva, três aspectos são importantes. A existência de um grupo social disposto a assumir a industrialização e a modernização enquanto projeto e a sustentar politicamente as decisões desenvolvimentistas contra forças dedicadas a defender o "antigo regime" é condição necessária para o surgimento do estado desenvolvimentista. Essa elite modernizante deve ter a capacidade de iniciar e legitimar o processo de construção e fortalecimento do Estado, com a criação de instituições estatais e de forjar certa coalizão política entre as forças sociais em torno do objetivo desenvolvimentista (PERISSINOTTO, 2014).

Para que os países alcancem o desenvolvimento, é preciso, segundo Bresser-Pereira (2012), que adotem uma estratégia nacional de desenvolvimento, ou seja, que sigam ideias, leis e políticas (conscientes e deliberadas) voltadas para o desenvolvimento econômico. São as instituições – de curto e de longo prazo – que dão sentido à estratégia nacional quando pensadas de forma concreta e de forma que respondam às necessidades da sociedade. Desenvolvimentismo é, então, uma estratégia nacional que consiste (dentro do sistema capitalista e tendo o Estado como principal instrumento de ação) em: proteção da indústria, promoção de poupança forçada, investimentos diretos em infraestrutura e certas indústrias de base (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Já Fonseca (2013), a partir da busca de um núcleo comum no discurso da comunidade acadêmica que emprega o termo, elabora outro conceito para desenvolvimentismo. Utiliza, com base em análise comparativa, a estratégia de conceito clássico, que ao mesmo tempo em que procura encontrar definições mínimas e arrolar os principais atributos, reconhece que casos empíricos possuem características próprias, que não negam o núcleo comum, mas o afirmam em um contexto histórico diferenciado. Assim, pretende-se chegar num conceito que seja capaz de delimitar o objeto estudado e que também possa abarcar as diversas expressões históricas peculiares, atingindo certo equilíbrio entre intensão e extensão.

Ao analisar a ampla literatura, é possível observar três variáveis e características presentes na maioria ou em todos os trabalhos que tratam do tema. Essas variáveis convergem para a formação do "núcleo comum principal" ou *core* do conceito. São elas: a existência de um *projeto nacional* (uma estratégia ou projeto deliberado tendo como centro a nação e seu futuro); a *industrialização* sendo o meio de acelerar o crescimento econômico; e o *intervencionismo* como forma de viabilizar este projeto. O entendimento de que há uma ação deliberada e consciente de mudança para um estágio superior, sem buscar, entretanto, o fim do capitalismo ou a construção de um novo sistema está implícito nessas variáveis e contribuem para a significação de desenvolvimentismo (FONSECA, 2014).

Para caracterizar desenvolvimentismo é preciso haver intencionalidade nas ações dos agentes. Hirschman (1964 *apud* PERISSINOTTO, 2014), coloca que o desenvolvimento depende da identificação de recursos por "agentes de ligação" (*binding agents*) que devem tomar decisões que promovam as mudanças institucionais necessárias. O projeto de industrialização não aconteceria pelas forças do mercado e, por isso, necessita de um Estado que planeje e defina os setores e instrumentos necessários para a expansão desejada. Assim, o desenvolvimentismo é uma política que exige um esforço deliberado para se acelerar o

crescimento como meio de melhorar a renda das classes mais baixas e médias (PREBISCH, 1961 *apud* MOLLO; FONSECA, 2013). Entende-se que "projeto" ou "estratégia" não significam planejamento. A partir de 1930 alguns governos latinos passam a incentivar deliberadamente a industrialização, sem que haja, entretanto, um conjunto de ações resultantes de um plano anterior com objetivos, metas e instrumentos estabelecidos. Mesmo na ausência de planejamento, há, nas experiências latinas, uma forte presença do Estado através de políticas econômicas para alavancar a substituição de importações com desígnio de superar o atraso (FONSECA, 2013). Dessa maneira, é um equívoco classificar a industrialização desse período como espontânea ou meramente como resposta à crise de 1929.

O desenvolvimento e suplantação da condição periférica passam a justificar e dar sentido as ações do governo, que precisam ser construídas e materializadas (FONSECA, 2004). Dessa forma, o desenvolvimento não é mais percebido como um meio, mas passa a ser um fim em si mesmo, já que "*incorpora em seu conceito os próprios valores perseguidos*". Na prática, o Estado desenvolvimentista tenderá a subordinar toda ação a esse propósito (FONSECA, 2013).

No início do século XIX a consciência do subdesenvolvimento se constitui como um fenômeno histórico. Tal entendimento passa a existir a partir do fim do sistema colonial, quando as elites locais passaram a perceber os problemas dos "novos" países. Admitia-se, assim, que estes se encontravam em uma fase anterior aos países centrais, ainda que o imaginário fosse de que o tempo naturalmente os alçaria a um estágio superior. Esse entendimento cresceu em importância na Argentina a partir da "geração de 1937", e no Brasil, nas primeiras décadas da República, com a incorporação da nação como temática central pelos intelectuais (intérpretes do Brasil). Houve, ainda, uma ressignificação da problemática nacional em 1930, em que se buscava pensar o país e o futuro. Dentro desse contexto, o desenvolvimentismo, em uma primeira aproximação conceitual, seria uma resposta para superar o subdesenvolvimento; ou seja, trata-se de consciência e vontade para alterar a situação (FONSECA, 2013).

Com base nisso, o entendimento do termo para esse trabalho passa pelo conceito elaborado por Fonseca (2013), para quem desenvolvimentismo é:

> A política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista. (FONSECA, 2013)

O desenvolvimentismo é entendido no campo material da história como uma política econômica praticada em determinado tempo e espaço. O autor não nega, entretanto, que o desenvolvimentismo também tenha se expressado como um fenômeno do pensamento, principalmente para sugerir ou justificar o projeto de mudança. Assim, o conceito de desenvolvimentismo contempla a faceta ideológica, mas supõe que essa está, necessariamente, inserida em determinada experiência histórica.

Dentro dessa concepção, Fonseca (2013) constrói dois subtipos: o nacional-desenvolvimentismo, que tem como características um maior papel do estado, o incremento na produção de bens de consumo populares e a aliança entre o empresariado, a burocracia (classe média) e os trabalhadores urbanos; e o dependente-associado, que é caracterizado pelo incentivo à produção de bens de consumo duráveis e pelo aumento dos investimentos estrangeiros.

2.1 NACIONALISMO, INDUSTRIALIZAÇÃO E PAPELISMO: AS ORIGENS DO DESENVOLVIMENTISMO

O desenvolvimentismo não surge como um fenômeno espontâneo ou natural. É produto de um "típico processo de construção política e intelectual, fruto da realidade brasileira e da consciência [...] em relação à situação de atraso em que vivia o país" (SALOMÃO, 2013). De tal maneira, surge primeiramente no plano do pensamento, sendo o âmbito conceitual anterior ao material. Sua gênese é edificada por três correntes precursoras que se desenvolveram de forma individual, mas que unificadas no passar do tempo formaram o núcleo duro deste novo fenômeno: os nacionalistas, os defensores da indústria e os papelistas. Ainda é preciso atribuir um quarto elemento para a formação do desenvolvimentismo brasileiro: o positivismo, que cumpre o papel de dar um propósito e um sentido à política econômica em si: a busca do desenvolvimento como futuro desejável e um estágio a ser conquistado (FONSECA, 2004a).

A corrente nacionalista pode ser considerada a mais antiga e a mais ampla entre elas, pois remonta ao período colonial e abrange desde a retórica ufanista até propostas de rompimento com o capital estrangeiro. Do final do século XVII até o início do século XVIII, o nacionalismo está expresso de forma embrionária nas "revoltas nativistas", que criticavam o exclusivismo colonial e o centralismo político na metrópole sem, contudo, ter uma proposta clara de independência. É a partir do século XVIII que o nacionalismo passar a existir de

forma mais nítida e conexa ao discurso de independência. Destacam-se neste período as conjurações Mineira, Baiana e Pernambucana nos anos 1789, 1798 e 1817, respectivamente. Ao longo do século XIX, é na década de 1820 que o nacionalismo tem seu papel mais marcante, polarizando a política entre os partidos "português" e "brasileiro". Nesse momento há ainda uma associação do nacionalismo com o liberalismo, visto que o primeiro significava além da defesa da soberania nacional, a crítica às leis e regulamentações monopolistas. A tarifa Alves Branco de 1844, mesmo que não tenha apresentado resultados protecionistas expressivos, é considerada pela literatura econômica uma das primeiras manifestações do nacionalismo já associado à defesa da indústria. Em seus pronunciamentos, Alves Branco não se opõe ao capital estrangeiro, como sendo algo antagônico aos interesses nacionais. Além disso, defende a indústria como complementar ao setor agrário e não como atividades opostas. O nacionalismo, embora nem sempre industrializante, passa a ser um forte argumento para a defesa da indústria (FONSECA, 2004a).

Do fim do Império ao início da República, as ideias em defesa da indústria se fortaleceram muito e estavam diretamente ligadas aos ideais republicanos e à modernização, inseridas num contexto político em que o Império era visto como sinônimo do atraso, da escravidão e do marasmo da vida rural. É neste período que se firmam os conceitos de indústria natural (atividades que não precisam de protecionismo, pois são intensivas nos fatores abundantes e são vistas como uma "extensão" das atividades primárias) e de indústria artificial (setores que só seriam viáveis por meio de forte protecionismo, a saber, metalurgia e bens de capital). A crítica ao artificialismo estava baseada no alto volume de capital exigido, nos custos de produção elevados, na falta de mão de obra qualificada e no incipiente mercado interno, que acarretariam em um produto caro e de baixa qualidade. Serzedelo Correa, militar e ferrenho defensor da indústria, entretanto, não aceitava a distinção entre indústria natural e artificial, pois entendia que todas as atividades são necessárias e complementares (FONSECA, 2004a).

Pode-se notar no discurso dos defensores da indústria um traço comum: a tônica nacionalista que a associava à independência brasileira. A crítica ao colonialismo, contudo, não se estendia ao capital estrangeiro, já que tal corrente reconhecia a sua importância para a industrialização; cobrava dos governos maior intervencionismo, porém sem que isso afetasse a relação com grandes centros fornecedores de bens de capital e mercado consumidor. Rejeitavam as teorias ortodoxas, não com novas teorias, mas com argumentos referentes a experiências reais e fatos, defendendo, assim, a ação estatal na economia.

Há ainda o terceiro grupo: os papelistas. A importância destes para a construção do desenvolvimentismo se dá pelo fato de seus adeptos aceitarem o crédito, o déficit público e os empréstimos como indispensáveis para o crescimento da economia. Isso significava romper com a premissa das finanças sadias, fundamental na política econômica clássica. Além disso, propunham que o Estado e a política econômica eram os responsáveis pelo crescimento, ou seja, deveriam agir como agentes anticíclicos (FONSECA, 2004a). O debate se centra no *modus faciendi* da política econômica, e assume um tom mais pragmático ao passo que discute os objetivos de curto prazo da economia e os instrumentos para viabilizá-la (FONSECA, 2008).

A controvérsia entre metalistas e papelistas estava centrada no tema da conversibilidade da moeda, e também nas políticas monetária e cambial e a relação entre elas. A prioridade dos papelistas estava no grau de atividade econômica e no nível de oferta monetária condizente com ele, ou seja, a oferta de moeda deveria ser flexível para não interferir nas atividades produtivas. A principal variável para este grupo sobre a qual a política econômica deveria se debruçar era a taxa de juros, pois ela refletia o estado da economia e era um fenômeno estritamente monetário. Para eles, não havia relação entre as variações no estoque de ouro e a política monetária, pois a baixa velocidade na circulação de moeda no Brasil devia-se ao fato do país ter uma grande extensão territorial e uma alta propensão a poupar (FONSECA, 2008).

O crescimento tornava-se a variável central da economia, uma vez que a política cambial deveria subordinar-se à política monetária, e esta às necessidades impostas pela produção. Assim, a conversibilidade era vista como uma medida artificial, prejudicial ao ânimo dos negócios; o câmbio alto não deveria ser buscado por uma conversibilidade artificial, mas pela prosperidade da nação. A partir disso sugeriam que os problemas no balanço de pagamentos deveriam ser enfrentados com mais crescimento e não com medidas restritivas. Dentro desta corrente, é possível detectar dois grupos: um mais moderado – que não negava a conversibilidade como regra – e outro mais radical – que chegou a negar todo e qualquer tipo de conversibilidade (FONSECA, 2008).

Já os metalistas defendiam a conversibilidade da moeda e o padrão-ouro, e encontravam respaldo teórico na economia clássica da Grã-Bretanha, país hegemônico. Sua maior preocupação era com a estabilidade e com a política cambial, e, portanto, a taxa de câmbio era a variável prioritária. Propunham que a política monetária deveria ser subordinada à política cambial, tendo em vista a relação entre a política monetária e o balanço de

pagamentos: se a economia fosse saudável os metais preciosos iriam entrar no país e a oferta de moeda sem lastro teria impacto inflacionário. Referente a isso, os papelistas argumentavam que o Brasil não poderia ficar à mercê da entrada de metais para garantir sua a oferta de moeda e que atrelar a oferta monetária à balança de pagamentos seria prejudicial. A emissão de moeda deveria ser feita por um órgão consciente das necessidades do país ou bancos espalhados pelo território nacional (FONSECA 2004a; 2008).

Os discursos dos principais papelistas, na maioria das vezes, não estavam relacionados com o ideário nacionalista ou industrial, pelo contrário, faziam a defesa da vocação agrária brasileira. No contexto histórico do surgimento das ideias dos papelistas, o termo "produção" significava produção agrícola. Entendiam que a conversibilidade e o padrão-ouro eram danosos à atividade agrícola e a elasticidade da política monetária deveria variar conforme a sazonalidade e os períodos de safra e entressafra da produção rural. Isso corrobora a hipótese de que não se pode fazer uma associação a priori dos três elementos do núcleo duro e criar a dicotomia nacionalismo, papelismo, indústria versus liberalismo, metalismo e agricultura (FONSECA, 2004a).

O positivismo se soma às três correntes que compõem o núcleo duro do desenvolvimentismo, e se destaca por defender que o Estado tem a responsabilidade de ajudar a sociedade a trilhar um futuro desejável. O entendimento é de que cabe aos homens, em especial ao governo, a tarefa de construir o processo histórico e nortear sua práxis em políticas que visem ao progresso. Nesse período, a doutrina positivista assume o papel de principal opositora ao liberalismo, e mesmo em um período de forte predominância dos partidos estaduais, mantinha certa identidade ideológica em todo Brasil. Três vertentes a compunham: religiosa, científica e política; sendo essa última fundamental para a gênese do desenvolvimentismo. O positivismo aceitava a intervenção do estado, não por ser algo benéfico por si só, mas por considerá-la importante na resolução de problemas sociais, porém enfrentava a restrição do pressuposto das finanças sadias. A defesa do equilíbrio orçamentário era o ponto em comum dos positivistas e liberais, unindo esses dois grupos contra os papelistas. Apontam que cada caso deve ser analisado particularmente, se afastando de uma teoria econômica, que supõe certa generalização. Na área trabalhista buscavam a integração do proletariado à sociedade moderna e afirmavam que o liberalismo, por negar as questões sociais e as consequências da revolução industrial para a classe trabalhadora, abria espaço para o crescimento do comunismo (FONSECA, 2004a).

O positivismo possuiu inegável influência no Brasil, expressa simbolicamente no lema "Ordem e Progresso" presente na bandeira nacional. "Se, na Europa, o positivismo apresentava um caráter predominantemente econômico [...], a doutrina adquiriu um viés mais político tão logo aportou na principal ex-colônia portuguesa" (SALOMÃO, 2013), influenciando diversos políticos brasileiros, com destaque a Benjamin Constant e Getúlio Vargas, entre outros.

A esta corrente é conferido o papel de dar um sentido histórico ao desenvolvimentismo pela ampliação da agenda do estado, aceitando sua participação na economia, além de sua contribuição para a mudança de postura dos governos. Ao entender a história como um processo evolutivo, agrega o termo "progresso", no sentido de se buscar um futuro melhor. Esta etapa superior não surgiria de forma natural: seria o Estado o responsável pelo progresso, justificando, assim, a intervenção estatal. Perissinotto (2014) atribui ao positivismo uma das razões para a diferente trajetória brasileira em relação a outros países latinos. Segundo o autor, é a "ascensão de uma elite política modernizante, pautada por um positivismo político, em busca de racionalidade administrativa e modernização econômica", que garante o processo necessário de construção institucional (PERISSINOTTO, 2014). É através dessa elite modernizante e da formação institucional de agências estatais que surgiria um corpo de burocratas econômicos responsáveis pela condução dessas agências. Cabe a essa burocracia – detentora de um *ethos* desenvolvimentista – garantir a permanência das agências e seu parâmetro de política econômica (LEFF, 1968 *apud* PERISSINOTTO, 2014).

2.2 O PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

O desenvolvimentismo pode se concretizar enquanto política econômica por diversas maneiras. Na América Latina esteve historicamente associado à substituição de importações, que é apenas uma das formas de materializá-lo (MOLLO; FONSECA, 2013). Para Medeiros e Serrano (2001), a luz da suposição de que a partir do pós-guerra as exportações dos países da periferia não apresentariam grande dinamismo devido às políticas de proteção do centro e da tendência dos Estados Unidos de exportar também produtos primários, a modalidade do processo de substituição de importações se desenvolve como impulsionador da industrialização.

Ao analisarmos a substituição de importações como processo, entende-se que é um fenômeno histórico ocorrido em tempo e espaço determinado. Ao contrário do que pode

sugerir, o objetivo do processo não é diminuir o quantum de importações, mas sim requalificar a pauta de importações. Isso significa mais do que o fato do país começar a produzir internamente o que antes importava: o setor secundário passa a ser o centro dinâmico da economia e a liderar as taxas de crescimento econômico (FONSECA, 2003). Para Prebisch (1949 *apud* MEDEIROS; SERRANO 2001) é indispensável que se mude a composição das importações, reduzindo ou suprimindo os produtos supérfluos para dar lugar as importações mais amplas de bens de capital. O PSI se "orienta sob o impulso de restrições externas e se manifesta, primordialmente, através de uma ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial" (TAVARES, 1972).

Na interpretação dos economistas da CEPAL, conhecida como teoria dos choques adversos, a industrialização substitutiva dos países latinos está associada à crise da agroexportação. A tese explica que, devido à crise, o governo precisa enfrentar o déficit público e do balanço de pagamentos e, para tanto, deve adotar medidas como a desvalorização da moeda nacional, a criação de tarifas sobre a importação e a redução das taxas de juros. Isso acabou alterando os preços relativos em favor dos produtos domésticos e incentivando o investimento e a ampliação da produção nacional, o que beneficiou o mercado interno e incentivou a industrialização (FONSECA, 2003). A crise sozinha, porém, não explica a indução ao crescimento industrial, mas somada às políticas econômicas do governo, dá-se um novo rumo à economia. São as iniciativas estatais de expansão da base monetária, de enfrentamento ao déficit público e de proteção aos produtos primários que possibilitam a superação da crise e garantem o incentivo à industrialização, reafirmando a importância do estado (CORSI, 2010).

Para Maria da Conceição Tavares (1972), até 1930, o crescimento econômico da América Latina estava atrelado ao comportamento da demanda externa por seus produtos. O modelo exportador baseado em um ou dois bens representava o centro dinâmico da economia latino-americana, na qual a variável exportação era responsável por grande parcela da renda nacional. Apesar de o início do processo de urbanização acontecer no cerne da economia exportadora por meio da formação de indústrias de bens de consumo interno de baixa produtividade, o setor agrícola de subsistência, em conjunto com essa reduzida atividade industrial, não tinha força para dar à atividade interna um dinamismo próprio (TAVARES, 1972). As diversas crises internacionais do início do século XX abalaram a economia latina, mas é a Grande Depressão de 1929 que propulsiona a ruptura com o modelo primário exportador vigente. O ano de 1930 é encarado como um ponto de inflexão para indústria,

pois, com a queda da receita das exportações e a diminuição da capacidade para importar, grande parte dos governos passaram a adotar medidas de defesa contra os desequilíbrios – como restrições e controles das importações, elevação da taxa de câmbio e compra de excedentes ou financiamento de estoques (TAVARES, 1972). Com a manutenção da demanda existente e o aumento dos preços relativos das importações, há um estímulo à produção substitutiva. No primeiro momento o crescimento da indústria se dá por meio da capacidade produtiva ociosa existente, depois utiliza a capacidade para importar disponível para a compra de bens de capital e máquinas usadas dos Estados Unidos (GREMAUD, 1997).

Para Prebisch (1964 *apud* FONSECA, 2003) a crise de 1929 representa para a América Latina o fim da forma de desenvolvimento puxado pelo setor agroexportador e marca o início de desenvolvimento "para dentro". Mesmo que as exportações continuem sendo importantes, há uma mudança nas variáveis dinâmicas da economia: o investimento passa a ter papel central no crescimento econômico. Com a diversificação industrial e este setor sendo responsável pela aceleração das taxas de crescimento e renda, afirma-se que ocorre o deslocamento no centro dinâmico da economia do setor exportador para o setor interno. Contudo, Conceição Tavares conceitua essa mutação como "parcial" e "fechada". Parcial, porque não há mudanças no setor agrário, que permanece insuficiente para dar dinamismo próprio à atividade interna. E fechada porque não há alterações em nível global, não tendo nenhuma transformação na Divisão Internacional do Trabalho (DIT).

É possível pensar a substituição de importações para além de um processo, mas como um modelo construído através de determinações abstratas, de forma que abarque diferentes casos, em especial dos países latinos. Fonseca (2003) alerta que, para isso, precisamos ter em mente a visão cepalina da economia mundial bipolarizada, dividida entre centro e periferia, em que os países exercem diferentes funções no sistema econômico mundial. Prebisch questiona a premissa da DIT de plena mobilidade de fatores entre os países e mostra que devido aos ciclos econômicos e a elasticidade renda da demanda os preços dos produtos primários tendem a deteriorar-se em relação ao preço dos produtos manufaturados (COUTO, 2007). Para o autor, a exportação em si não configura um problema, mas como ela se insere na economia e qual o tipo de produto vendido internacionalmente é que podem levar a estrangulamentos. Os países da periferia, então, por exportarem bens primários, tenderiam a ter a sua capacidade de importar declinante – Capacidade para Importar = (Qx . Px)/Pm, sendo Qx=quantidade importada, Px=preço médio das exportações e Pm=preço médio das importações – o que levaria a recorrentes estrangulamentos e estagnação (FONSECA, 2003).

As economias periféricas, voltadas para fora, em situações de crise e de consequente queda da renda das exportações não conseguiam gerar divisas para manter a pauta de importações. À vista disso, as crises, ou qualquer situação de desequilíbrio que rompesse o ajuste entre demanda e produção interna seriam o ponto de partida para o processo de substituição de importações. Logo, a variável central do PSI é o estrangulamento do balanço de pagamentos, atingido diretamente pela crise e desencadeador da substituição de importações, que surge, portanto, como resposta ao estrangulamento do setor externo. A primeira fase do processo trata de satisfazer a demanda interna existente antes da crise, e inicia pela via mais fácil de substituição por exigirem menor volume de capital e tecnologia – os bens de consumo finais. A oferta interna pode ser acrescida, após o uso e sobreuso da capacidade produtiva já instalada, através da produção de bens e serviços relativamente independentes do setor externo e a instalação de unidades produtivas substituidoras de bens anteriormente importados (TAVARES, 1972). Nesse ponto encontramos a primeira contradição interna do processo, pois a produção desses produtos apenas substitui uma parte do valor agregado e a demanda por importações de insumos, matérias-primas e bens de capital tendem a ultrapassar a disponibilidade de divisas e a capacidade de importar. Isso gera a necessidade de uma nova onda de substituições, de novas faixas de produtos. Para Conceição Tavares (1972), a superação destas contradições internas forma a essência da dinâmica da substituição de importações, e a partir daí a economia vai se tornando "quantitativamente menos dependente e mudando qualitativamente a natureza dessa dependência".

Isto posto, entende-se o estrangulamento externo tanto como incentivo quanto como limite do PSI, ao passo que ele nunca é solucionado. A medida que o processo avança, reaparece exigindo novas ondas de substituição. Entretanto, elas se tornam cada vez mais difíceis já que exigem maior volume de capital, maior qualidade da mão-de-obra e maior nível tecnológico (FONSECA, 2003), e dada as limitações da capacidade para importar, a pauta de importações vai ficando mais rígida (TAVARES, 1972). Para a economista da CEPAL, é indispensável que se comece cedo a substituição em novas faixas, sobretudo de produtos intermediários e bens de capital, antes que a rigidez excessiva da pauta comprometa a continuidade do processo. Nisto, Maria da Conceição Tavares constrói a clássica analogia do edifício para explicar a necessidade de programar o investimento nessas faixas: o processo de industrialização deve ser semelhante à construção de um prédio, ou seja, vários andares devem ser simultaneamente construídos, mudando apenas o grau de concentração para cada período.

Os próprios economistas cepalinos apontam alguns problemas e desequilíbrios potenciais do processo de substituição de importações, que são resumidos por Fonseca (2003): como referido anteriormente, ao avançar o processo há uma exigência de maior volume de capital e tecnologias poupadoras de mão de obra. Dessa forma, o emprego deixa de crescer a taxas capazes de garantir um mercado interno de massas. A tecnologia capital-intensiva, importada, gerava pressão no balanço de pagamentos, exigindo maiores financiamento e poupança interna. Necessitava também de mão-de-obra qualificada, fator escasso na América Latina. Soma-se a isso a baixa produtividade da agricultura, associada aos latifúndios pré-capitalistas em contraste com os aumentos de produtividade da indústria. Devido à expulsão do homem do campo e a atração das cidades, há um forte processo de êxodo rural, acentuando ainda mais o desemprego.

Diversas críticas à argumentação da CEPAL surgiram posteriormente, e muitas se debruçaram sobre as questões da origem da indústria, do capital industrial e do mercado de trabalho. Carlos Manuel Peláez procura mostrar que a industrialização já tinha relativa importância antes de 1930. Afirma que a industrialização é induzida pelas exportações, ou seja, que as indústrias surgem em torno do polo dinâmico da economia – o setor exportador.

A origem da indústria remonta ao final do século XIX, através do efeito multiplicador da expansão do setor primário. No Brasil, por exemplo, as indústrias teriam surgido em torno da economia cafeeira no estado de São Paulo. A expansão do café, ao garantir acumulação de capital e a infraestrutura, gera as bases para a formação de um mercado interno e de empresários que expandiam seus capitais às atividades de uma economia urbana. Ademais, pode-se argumentar que a presença do imigrante europeu, tanto pela ótica do capital quanto pela ótica do trabalho, também contribui para a formação industrial. Além da massa de imigrantes sem propriedades e dispostos ao trabalho assalariado, Warren Dean (*apud* FONSECA, 2003) assinala a importância também do burguês imigrante, que vem da Europa com algum capital e enriquece com o comércio importador/exportador, devido à sua característica empreendedora e ao seu padrão de consumo forjado na Europa.

Referente à origem das máquinas e equipamentos, a explicação, segundo Versiani (*apud* FONSECA, 2003), era de que nos primeiros anos da crise era possível utilizar as indústrias já existentes e voltar a operar máquinas tidas como obsoletas, sem necessidade urgente de importá-las. O autor coloca também que a crise, por ser internacional, acabava por desvalorizar o preço dos bens de capital, permitindo que alguns produtores com menor custo de produção pudessem se beneficiar. Para Fonseca (2003), essa abordagem “supera a

dicotomia *teoria dos choques adversos 'versus' industrialização induzida pelas exportações*, pois mostra que ambas podem ser associadas para uma explicação mais completa das fases iniciais do PSI" (grifos do autor).

2.3 A SISTEMATIZAÇÃO TEÓRICA DA CEPAL

Criada em 1948, a Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe, tem sua origem na necessidade identificada pela Assembleia para a Sociedade das Nações de análises e estudos heterodoxos sobre crises e ciclos econômicos (SOUZA; PIRES, 2012). Órgão vinculado a ONU, desenvolveu um método analítico chamado "histórico-estrutural", que analisa a forma como as instituições e a estrutura produtiva condicionam a dinâmica econômica dos países. A influência cepalina teve seu auge durante os anos 1950 e 1960, quando suas teses estavam no centro do debate e das decisões econômicas, tendo importância significativa entre *policy makers* e também no pensamento econômico e social da América Latina (COLISTETE, 2001).

Para Fonseca (2000), dificilmente pode-se entender o estruturalismo como um novo paradigma. Ao passo que não propõe uma teoria geral ou uma alternativa em nível global, mas utiliza uma historicidade latino-americana e ataca o liberalismo em aspectos pontuais, nunca pretendeu se constituir de forma capaz de substituir o paradigma dominante. Sua importância reside em ter organizado em termos científicos diversas teses que, de forma fragmentada, estavam presentes na América Latina desde o final do século XIX.

Isso é comprovado pelo autor ao apresentar que muitas das ideias cepalinas já existiam antes da criação da Comissão e estavam presentes no discurso político e econômico de intelectuais da metade do século XIX e das primeiras décadas do século XX. Diversos atores sociais no Brasil apresentaram nesse período críticas à especialização agrícola e ao *laissez-faire,* bem como argumentos em favor da indústria concatenados com a defesa do intervencionismo, além de já apresentarem consciência de que a natureza estritamente agrária das exportações levava a uma posição subordinada na ordem internacional. Já em 1892, o senador Amaro Cavalcanti atribuía as crises do balanço de pagamentos e de escassez de divisas ao fato de se depender de importações de produtos estrangeiros, interpretando como uma causa estrutural. Questionava também o liberalismo econômico, reiterando que este estava descasado da realidade e não se adaptava as necessidades do país. Os problemas do balanço de pagamentos enfrentados ao longo desses anos eram ligados ao encarecimento dos

bens importados e aos baixos preços dos produtos primários no mercado internacional. Em 1903, Serzedello Corrêa argumentava que a produção de matérias-primas não poderia ser condição única para o crescimento da renda e o progresso (FONSECA, 2000).

Os pensadores autoritários da década de 1930 como ficaram conhecidos, associavam liberalismo ao marasmo da vida rural e à estagnação em que se encontravam as economias primárias. Defendiam um governo mais autoritário e centralizado capaz de enfrentar os interesses das elites agrárias. Seria responsabilidade do estado, então, modernizar e consolidar as bases para o progresso do país. Em outras palavras, a industrialização e o desenvolvimento não viriam pelo livre comércio, mas sim pelo planejamento estatal, no sentido de políticas deliberadas e conscientes. Getúlio Vargas enquanto presidente da República – e mesmo antes disso – tinha um forte discurso em prol do intervencionismo como forma de impulsionar a industrialização. Entendia que a pauta de exportação centrada apenas em produtos primários não era uma vocação, mas um problema que deixava a economia brasileira muito suscetível às crises e oscilações do intercâmbio internacional, mas que poderia ser superado pela ação governamental. Vargas defendia não apenas uma diversificação da produção interna, mas da pauta de exportações. Só assim seria possível reverter a perda nas relações de intercâmbio e superar a condição de dependência (FONSECA, 2000).

Demonstrar que muito das teses apresentadas pela CEPAL – divisão centro periferia, crítica à especialização agrícola, à deterioração dos termos de troca e à DIT, o desenvolvimento econômico, e a defesa da industrialização e do planejamento – já existiam no ambiente latino-americano antes de sua criação, não significa minimizar a importância dos economistas da CEPAL nem afirmar que estas não tiveram nenhuma influência externa. Pelo contrário, é possível verificar três vertentes que desempenharam papel fundamental na construção dos ideais cepalinos mesmo antes de sua criação. A primeira refere-se ao que o autor chama de *liberalismo de exceção*. Nela os autores recorrem aos próprios casos mencionados pelos clássicos como Adam Smith e Stuart Mill como ressalvas ao modelo liberal e tratam como regra. Busca-se evidenciar, também, que mesmo as nações de forte cunho liberal, como o EUA, adotam medidas protecionistas e intervencionistas. A segunda, ao *positivismo*, que tem seu maior expoente em Comte. Apesar de limitado pelo princípio das finanças sadias, os positivistas defendiam o intervencionismo estatal como regra quando houver necessidade social para tal. Criticam os liberais por não embasarem suas teses em experiências e fatos e permanecerem, assim, no campo metafísico. Destarte, todas as manifestações que vinculam o liberalismo ao marasmo agrário e ao atraso das economias

subdesenvolvidas, alegando não haver na realidade brasileira bases para a defesa do liberalismo, têm forte conotação positivista. Ademais, essa corrente tem forte apelo à industrialização por relacioná-la ao progresso e a modernidade. A terceira e última vertente, a despeito de ser pouco citada pelos cepalinos, é considerada a mais importante pela semelhança das ideias. *List* defendia um tipo de intervencionismo muito semelhante a dos economistas estruturalistas associado à industrialização acelerada. Entendia a industrialização como meio de romper a lógica liberal que mantinha as nações não hegemônicas subordinadas pelo comércio externo aos países ricos. Para essa corrente, não há contradição inerente entre a indústria e a agricultura, desde que estejam sob a liderança do primeiro, já que um país estritamente agrário não conseguiria lograr o desenvolvimento.

A partir disso busca-se também refutar a ideia de que o pensamento da CEPAL é um tipo de "keynesianismo latino-americano". Fonseca (2000) relativiza a influência de Keynes em temas como o intervencionismo e a crítica ao liberalismo, haja visto que já estavam presentes antes da Teoria Geral. Não se nega, porém, a importância do economista britânico na configuração do pensamento cepalino e na aproximação de algumas ideias. É preciso atentar, todavia, que mesmo as semelhanças podem ser meramente aparentes – ambos defendem o intervencionismo, mas através de instrumentos e por razões diferentes; ambos tratam o desemprego como variável central, mas discordavam das causas, vide o desemprego estrutural da CEPAL se dar pela falta de capacidade produtiva e o desemprego involuntário de Keynes pelo excesso frente à demanda efetiva. Fonseca (2000) apresenta ainda outras diferenças significativas entre as esses, como por exemplo, Keynes considerar a capacidade produtiva e a tecnologia como constantes, enquanto que nas obras da CEPAL essas variáveis assumem o centro do estudo, sendo a explicação dos dilemas das economias latinas.

A base da teoria cepalina consiste na interpretação dualista da economia mundial para explicar o processo de difusão do progresso técnico e a distribuição de seus ganhos através da divisão internacional do trabalho. Entende-se que o centro e a periferia são o resultado histórico da forma pela qual o progresso técnico se difunde. Neste esquema, os países centrais eram produtores e exportadores de bens manufaturados, e tinham altos índices de produtividade em todos os setores da economia e os periféricos, produtores de bens primários, deveriam suprir o centro com alimentos e matérias-primas (BIELSCHOWSKY, 2000). Parte-se do pressuposto de que a variável importação de um país é induzida pelo nível de produto e renda domésticos, e, assim, a exportação é uma função do "resto do mundo", entendida como uma variável autônoma (MEDEIROS; SERRANO, 2001). Nas economias centrais, apesar das

exportações também serem importantes, elas não são a única variável responsável pelo crescimento econômico. A ela junta-se o investimento autônomo acompanhado das inovações tecnológicas. É difícil distinguir um setor exportador propriamente dito, pois as manufaturas produzidas atendem tanto o mercado interno quanto o externo. Em outras palavras, é difícil perceber se a capacidade produtiva serve para exportação ou para economia interna. Já nas economias da periferia, percebe-se uma nítida divisão do trabalho social entre o setor externo de alta rentabilidade e o setor interno de subsistência e baixa produtividade (TAVARES, 1972). As estruturas pouco diversificadas faziam com que o setor primário fosse incapaz de difundir a tecnologia para o resto da economia, de empregar produtivamente a mão de obra e de permitir o crescimento sustentável dos salários reais, reproduzindo ao longo do tempo uma condição atrasada da economia e de um padrão de vida inferior da maioria da população (COLISTETE, 2001). Essa distinção ia além de uma diferenciação entre os países, tratava-se de uma relação de dependência das economias periféricas em relação ao centro, e de dominação central, no âmbito econômico, político e até militar (SOUZA; PIRES, 2012).

A partir desse diagnóstico, a CEPAL elabora a tese da deterioração dos termos de troca. Contesta o princípio ricardiano da teoria das vantagens comparativas que diz que a distribuição desigual das técnicas de produção seria recompensada através da transferência de ganhos de produtividade por meio de preços menores. Na verdade, como é observado pela CEPAL, o que ocorre é o oposto: são as regiões periféricas que transferem seus ganhos de produtividade para os países desenvolvidos. Prebisch mostra que desde o final do século XIX, os preços dos produtos primários vêm se deteriorando em relação aos manufaturados e o progresso técnico continua concentrado no centro. Tal fenômeno é explicado pelo movimento cíclico da economia:

> Na fase descendente do ciclo, a queda nos preços dos produtos primários era maior do que a sua elevação na fase ascendente. Enquanto isto, os preços dos produtos manufaturados produzidos nos centros resistiam à queda. A rigidez dos preços manufaturados e a flexibilidade dos preços primários tinham como razão o maior poder sindical dos trabalhadores dos centros, que elevavam os salários na fase ascendente e mantinha-os na fase descendente (COUTO, 2007).

Além disso, a menor elasticidade-renda da demanda por produtos primários também contribuía para a crescente disparidade entre os países. Isso significa que, conforme a renda dos países aumenta, a demanda relativa por bens primários diminui e por bens industriais aumenta. Dessa forma, a única maneira de elevar a elasticidade-renda das exportações das economias periféricas seria através da industrialização (COUTO, 2007).

Outra contribuição importante da CEPAL é o conceito de desenvolvimento desvinculado de crescimento econômico e associado a modificações estruturais da economia. O subdesenvolvimento não é uma etapa do desenvolvimento tampouco fatalidade biológica ou geográfica, é considerado um fenômeno histórico e social. Assim, para Celso Furtado, países com diferentes experiências históricas devem ter diferentes estratégias de desenvolvimento, não tendo sentido a reprodução pura das prescrições teóricas formuladas a partir do centro na periferia (SOUZA; PIRES, 2012). A industrialização é vista como o caminho para os países superarem a condição de subdesenvolvimento. Apenas ela, através da diversificação produtiva e do fim da especialização primária, poderia dar início a um círculo virtuoso de crescimento da produtividade e do emprego (COLISTETE, 2001). Longe de uma postura autárquica, o discurso em defesa da industrialização não se contrapõe ao comércio externo. Prebisch defende que a industrialização, ao expandir as exportações e a renda nacional, permite o crescimento da capacidade para importar. Além disso, o autor enfatizava a importância estratégica do comércio externo, em especial a integração comercial entre os países latinos (MEDEIROS; SERRANO, 2001).

Quando as exportações não fossem mais suficientes para absorver o crescimento da população ativa, Prebisch afirmava que cabia à industrialização esta tarefa (COUTO, 2007). Contudo, mesmo nos países com altas taxas de crescimento industrial como Brasil e Argentina, o setor industrial – mesmo em sua plena utilização – não conseguiria absorver o excedente populacional que crescia nos centros urbanos ou migrava do campo para as cidades. Essa parte da população estava estruturalmente desempregada, pois mesmo com o pleno emprego do capital o problema estaria resolvido. Assim, o desemprego estrutural evidencia o desequilíbrio e a escassez de capital das economias periféricas, que só poderia ser resolvido por meio de políticas de longo prazo (FONSECA, 2003).

Souza e Pires (2012) reconhecem a importância da introdução da cultura de planejamento nos países latinos pela Comissão, independentemente dos resultados que vieram a ter em diferentes países. Os planos construídos pela CEPAL se diferenciavam pela preocupação com: “estímulo a demanda interna; redução e eliminação das diferenças socioeconômicas em nível regional; intensificação em trabalho da cesta de exportações; e melhoria da distribuição de renda” (SOUZA; PIRES, 2012).

Para Colistete (2001), apesar da consistência das proposições cepalinas, existem hipóteses adicionais não explícitas que são tão importantes quanto as teorias explicitadas, sem as quais os resultados antecipados não seriam necessariamente alcançados. Uma delas refere-

se à questão da industrialização como caminho para a difusão do progresso técnico e da produtividade. O autor afirma, entretanto, que os setores tradicionais não seriam capazes disso, e que, implicitamente, a hipótese exige a incorporação de setores de bens de produção mais complexos para que a diversificação industrial seja efetiva no que tange à propagação do progresso por toda estrutura industrial. Em relação às teses da divisão centro/periferia e da deterioração dos termos de intercâmbio, há também a necessidade de hipóteses não explícitas: primeiro a "produção primário-exportadora é necessariamente limitada em termos de incorporação de valor agregado e, segundo, que os efeitos de encadeamento das atividades exportadoras sobre outros setores produtivos são restritos." (COLISTETE, 2001). Essas hipóteses não consideram os avanços técnicos e a qualidade dos produtos (que contribuem para agregar valor aos bens e ter efeitos positivos em termos de difusão tecnológica e de elevação da renda em outros setores produtivos além do setor exportador – inclusive na indústria). O problema em generalizar as características dos produtos primários é que se abre mão de captar diferentes casos históricos em que o setor exportador esteve associado a inovações técnicas, e ao aumento do valor agregado. Colistete (2001) conclui que a existência dessas hipóteses adicionais é que permitiu a CEPAL obter resultados categóricos sobre as tendências estruturais na periferia.

A importância do estruturalismo na formação do desenvolvimentismo reside, então, mais na sistematização de ideias e teses na forma de um programa de pesquisa, recorrendo a técnicas cientificas e submetendo-se a uma linguagem mais rigorosa e a um referencial conceitual do que na formação de algo novo (FONSECA, 2000). Para além disso, a tomada de consciência do subdesenvolvimento, o entendimento de que este não constituiu uma fase do desenvolvimento e a introdução da cultura do planejamento, configuram importantes contribuições da CEPAL.

O desenvolvimentismo é, então, produto de uma construção histórica e não surge como um fenômeno espontâneo ou meramente como resposta à crise. Sua origem no plano conceitual antecede a origem no plano material, tendo sua gênese em quatro correntes de pensamento (defensores da indústria, nacionalistas, papelistas e positivistas), que quando associadas, deram origem a um fenômeno totalmente novo no plano na política econômica. A definição do que é desenvolvimentismo é construída pela presença de um núcleo comum composto por um projeto nacional deliberado e consciente com o objetivo de superar a condição periférica; a defesa da industrialização como forma de acelerar o crescimento e o intervencionismo do Estado para viabilizar essas transformações. Elaborou-se, dessa forma,

um conceito de desenvolvimentismo capaz de delimitar o objeto de estudo, mas abarcar os diferentes casos históricos. Essa concepção será o alicerce para o estudo nos próximos capítulos em que serão analisadas as experiências desenvolvimentistas brasileira e argentina baseadas na industrialização substitutiva.

3 O DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL

Assim como grande parte da América Latina, o Brasil do século XIX constituía uma sociedade essencialmente rural, baseada em grandes latifúndios e em uma agricultura extremamente atrasada tecnologicamente. Abundante no fator de produção terra, mas escasso em capital, o Brasil, país continental, agremiava diferentes características em diferentes regiões. No Sudeste, o predomínio da cultura cafeeira – principal produto exportado – e das relações assalariadas, conferia a região maior desenvolvimento frente às demais. O sul do país, alicerçado em propriedades de tamanho médio em áreas de imigração e em latifúndios nos campos pecuaristas acabou por desenvolver uma economia mais voltada ao mercado interno. Nas regiões Norte e Nordeste, entretanto, a permanência das relações de semi-servidão não permitia a formação de uma economia de mercado camponesa.

A Revolução de 1930 iniciará um longo caminho para a economia brasileira, em que o setor industrial passaria a liderar e ser responsável pelos níveis de emprego e renda. Observa-se uma nova postura do Estado que, sob variadas frentes de intervenção, passou a incentivar a modernização através da industrialização e da diversificação agrícola, com o intuito de dinamizar a economia e romper a dependência do setor externo. Dessa forma, pela primeira vez, as três correntes formadoras do núcleo duro do desenvolvimentismo (nacionalistas, defensores da indústria e papelistas) se associam na formulação de um fenômeno novo que iria conduzir a política econômica pelas próximas décadas.

O desenvolvimentismo marcou a trajetória brasileira da década de 1930 a 1980, podendo ser considerado o mais importante fenômeno do século XX. Pode-se distinguir duas fases em sua implementação: nacionalista (1930 - 1954) e associada ao capital estrangeiro (1956 - 1979). A seguir desdobrar-se-ão as origens regionais do desenvolvimentismo brasileiro, a mudança de modelo em 1930 e as etapas que o caracterizam – nacionalista e dependente-associada.

3.1 AS EXPERIÊNCIAS DESENVOLVIMENTISTAS REGIONAIS

A origem do desenvolvimentismo enquanto fenômeno histórico remete ao início do século XX, anteriormente à Revolução de 1930. Certas experiências embrionárias – no sentido da implementação de políticas deliberadas – já são percebidas no Brasil em Minas

Gerais e no Rio Grande do Sul, sob a presidência de João Pinheiro e Getúlio Vargas, respectivamente. Nestes governos, as quatro vertentes formadoras do núcleo duro desenvolvimentista (papelista, defensora da indústria, nacionalista e positivista) aparecem associadas não apenas em um ideário ou propostas, mas em medidas de políticas econômicas. Mais do que o somatório das correntes, há o surgimento de um fenômeno novo em que o progresso – ou o desenvolvimento – torna-se o centro da política econômica e da ação do Estado.

No período de 1890 e entre 1906 e 1908, o republicano João Pinheiro assume a presidência do estado de Minas Gerais. De formação positivista, entende como decisivo o papel do Estado no desenvolvimento da nação e o protecionismo como alternativa de superação à crise da economia brasileira. Defendeu a implantação de uma Reforma do Ensino no estado, em que a educação fosse voltada ao trabalho, no sentido de constituir e disciplinar a força de trabalho, tendo o Estado como condutor dessas mudanças. O tom nacional de sua plataforma era evidenciado na discussão referente à Caixa de Conversão. Sustentava que essa deveria ter o objetivo de garantir certo nível da taxa de câmbio, de tal forma que favorecesse as exportações, ao mesmo tempo em que estimulasse a substituição de importações (PAULA, 2004). A plataforma política de João Pinheiro, voltada ao desenvolvimento, pode ser resumida em oito pontos:

> 1) a proteção à indústria; 2) a modernização agrícola; 3) a valorização das cooperativas; 4) a substituição de importações; 5) o reconhecimento do papel do Estado na modernização da economia; 6) o papel fundamental dos bancos no processo de desenvolvimento; 7) a ênfase no papel da educação em seus variados níveis; 8) a busca da especialização industrial em função da dotação de recursos naturais (DULCI, 1999 *apud* PAULA, 2004).

Também durante o período em que Getúlio Vargas estava à frente da presidência do Rio Grande do Sul em 1928, iniciou-se uma nova relação entre Estado, sociedade e economia, sob a liderança do primeiro. As propostas e discursos oficiais, assim como as medidas e teses implementadas pelo governo passam a ter o objetivo central de estimular o desenvolvimento, já que o entendimento era de que esse não viria de forma espontânea ou pelas livres forças do mercado (FONSECA, 2004a). Isso acontece, em parte, pela influência positivista na base ideológica de Vargas, que desde jovem teve contato com Comte e outras ideias do positivismo político. O positivismo era também a ideologia oficial do Partido Republicano Rio-Grandense (PRR), o que "significou um elemento de coesão interna e de diferenciação frente aos adversários" (FONSECA 2004c).

Mesmo antes de chegar a Presidência da República, Vargas assumia um discurso muito crítico em relação ao liberalismo, que era associado aos países ricos e aos proprietários de terra, e já explicitava a importância de um projeto industrializante que fosse conduzido pelo estado, em função de não acreditar que isso ocorreria de forma natural. Desde que assumiu o poder com a proclamação da República, o PRR passa a criticar o exclusivismo pecuário do Rio Grande do Sul, assentado em grandes propriedades de terra e de baixa produtividade e passa a adotar uma política de diversificação econômica. Tal processo de diversificação foi intenso e o estado gaúcho aparece já no censo de 1920 como o principal produtor nacional de lã, batata, cera, manteiga, trigo, mel e vinho e assume papel de destaque em diversos outros produtos. Entretanto, essa expansão da economia exigiu a ampliação e a busca por novos mercados, o que trouxe à tona a mesma problemática dos tempos da charqueada. O Rio Grande do Sul necessitava ter mais influência nos mercados do centro do país e mais poder na política nacional. Neste processo surgem também novos segmentos sociais: comerciantes e pequenos banqueiros, principalmente de origem imigrante. No mesmo ano em que assume a presidência do Rio Grande do Sul, Vargas criou o Banco do Estado do Rio Grande do Sul, ação esta que concretiza a defesa do crédito como elemento fundamental para se alcançar o desenvolvimento e coloca nas mãos do Estado o papel de estimular as atividades produtivas (FONSECA, 1999a).

Estes processos regionais, ainda que de forma incipiente, conseguem articular, com forte influência do positivismo político, a defesa da industrialização, do nacionalismo e da intervenção estatal num só discurso e no ensaio de sua implementação na economia. Sua importância se dá ao associar os elementos conceituais do núcleo duro e lançar as bases da materialização do desenvolvimentismo brasileiro – "projeto norteador das grandes transformações econômicas, políticas e sociais do país pelo menos pelas cinco décadas seguintes" (FONSECA, 2004a). Entende-se, então, que a origem do ideário desenvolvimentista se encontra primeiramente no plano dos conceitos (plano teórico), antecedendo a política econômica deliberada e consciente, ou plano histórico (SALOMÃ0, 2013).

3.2 A REVOLUÇÃO DE 1930 E A MUDANÇA DO MODELO

O final do século XIX foi um período extremamente favorável ao crescimento e à expansão da economia cafeeira no país. Isso se deve em parte pelas dificuldades enfrentadas pelos outros países produtores de café; pelo fortalecimento e ampliação da imigração para o

Brasil, fomentada principalmente pelo estado de São Paulo – já que com a descentralização republicana essa questão passa a ser responsabilidade dos estados; e por fim, pela inflação de crédito no período, que possibilitou os produtores financiar a abertura de novas terras e elevar o preço do café em moeda nacional com a depreciação cambial. Além disso, ao período entre 1890 e 1900 é atribuído o maior surto imigratório para o Brasil, responsável de compor a mão de obra agrícola (FURTADO, 1961).

Assim como os demais países latino-americanos, o Brasil tinha sua economia baseada no modelo primário-exportador tradicional. Ocupava o papel periférico da DIT e tinha seu dinamismo atrelado ao crescimento da demanda por parte dos países líderes, ou seja, tinha uma economia extremamente vulnerável e sensível às crises das economias centrais e às flutuações do preço internacional dos produtos exportados (TAVARES, 1972). Além disso, o incremento das transações internacionais e a crescente internacionalização dos capitais financeiros facilitavam a propagação das crises de um país para o outro, de um continente para o outro (SZMRECSÁNYI, 1986). Com a crise de 1893, o valor médio da saca de café exportada decaiu de 4,09 libras para 2,91 em 1896, mas os efeitos da crise foram absorvidos por uma política de depreciação da moeda nacional. Em 1897, com mais um momento de depressão no mercado mundial, os preços novamente caíram e atingiram, em 1899, o patamar de 1,48 libras. Dessa vez, contudo, devido à pressão da camada urbana, tornou-se impossível realizar novas depreciações e com o aumento dos estoques, configurou-se o problema da superprodução (FURTADO, 1961).

Visto esse cenário de crise, amadurece a ideia de retirar do mercado parte dos estoques a fim de restabelecer o equilíbrio entre oferta e demanda e o preço do café. Os estados produtores, que têm seu poder político e financeiro amplamente fortalecido com a descentralização republicana, definem as bases para uma política de valorização do café, materializada no Convênio de Taubaté, em 1906. Dessa forma, o primeiro esquema de valorização é conduzido pelas elites regionais que recorrem a empréstimos internacionais para fazê-lo. Isso garantiu a vitória desses grupos contra seus opositores e forçou o governo federal a tomar a frente na execução dessa política. Certamente esse mecanismo de defesa foi bem concebido, pois mantendo os preços elevados, o lucro dos cafeicultores estava garantido. Nesse sentido, as inversões nesse setor também permaneceriam elevadas e a produção continuaria a ser estimulada. Em outras palavras, essa política de defesa que reduzia artificialmente a oferta, criou as condições para a expansão da economia cafeeira e transferiu para o futuro um problema cada vez maior de superprodução.

O lado da demanda também não apresentou significativas mudanças. Por ser um produto com baixa elasticidade renda da demanda, mesmo com o crescimento da renda real dos países industrializados, a procura de café não teve aumento sensível. Logo, há um desequilíbrio estrutural entre oferta e demanda. No curto prazo, os prejuízos dos cafeicultores seriam impedidos com a retirada de parte da produção do mercado mundial. Mantido o preço do café elevado e não apresentando aos empresários produtores de café novas alternativas rentáveis para aplicarem os lucros obtidos pela economia cafeeira, esse desequilíbrio foi sendo aprofundado (FURTADO, 1961).

O setor exportador centrado na produção do café representava o polo dinâmico da economia brasileira, sendo responsável por grande parte da renda nacional. A partir do processo de acumulação de capital gerado no complexo cafeeiro, dá-se início à ampliação da capacidade industrial do Brasil. Maria da Conceição Tavares (1986) coloca que é a diferenciação do capital cafeeiro entre suas faces urbana, industrial, rural e financeira que gera a expansão do mercado. Além disso, o aumento da imigração e o aprofundamento das relações assalariadas de produção, ao gerar uma nova dinâmica para a economia, intensifica a circulação de mercadorias devido à expansão da demanda por alimentos e bens de consumo, fortalecendo, portanto, o comércio e o mercado interno (REIS; CARDOSO, 2009). Dessa maneira, a indústria brasileira se desenvolve "apoiada nesse mercado, prévio e "externo" à indústria, e mediante a transferência de capital-dinheiro, de mão de obra e de capacidade para importar" (TAVARES, 1986).

Entende-se que o processo de industrialização e de urbanização, no primeiro momento, acontece em decorrência do setor agroexportador, estando submetido à dinâmica cafeeira. O aprofundamento das relações assalariadas de produção e a constituição de uma sociedade de classes somada aos novos padrões de consumo trazidos pelos imigrantes europeus são fundamentais para a constituição de um mercado consumidor interno e de um mercado de trabalho essenciais para a indústria. A economia do café, também, ao exigir uma maior malha ferroviária foi responsável pelo processo de integração de transporte e comunicação das regiões (REIS; CARDOSO 2009).

Fishlow (1972) em sua análise clássica aponta que o processo de substituição de importações tem início na década de 1890 não por proteção tarifária, mas sim em decorrência das finanças inflacionárias. É, então, o setor têxtil de algodão o primeiro arquétipo da industrialização via substituição de importações. No intervalo de 1895-1899 há significativa queda na quantidade importada explicada pelo aumento da produção nacional. O autor coloca

ainda que "é possível que esta substituição de importações tenha representado praticamente a totalidade da fonte do crescimento da indústria interna" (FISHLOW, 1972). Neste período que se estende do final do século XIX e vai até a I Guerra Mundial, e que Szmrecsányi (1986) em sua seriação chama de fase inicial, o processo de substituição de importações se dá de forma não proposital, e em virtude da situação monetária e cambial do país.

A fase intermediária das substituições de importações, ainda segundo Szmrecsányi (1986), ocorre da I Guerra à década de 1920 e passa a acontecer de modo intencional, porém não de maneira sistemática ou originada por política pública. Para Versiani (1984 *apud* REIS; CARDOSO 2009) é devido ao crescimento industrial da década de 1920 – em especial de 1917 a 1924 e 1927 e 1928 – que o Brasil pode criar condições para superar a crise dos anos trinta. São as indústrias de bens de consumo não duráveis, como a têxtil, por exemplo, que mais crescem nessa época por exigirem um baixo nível tecnológico e de investimento. No período ulterior ao fim da Guerra observa-se um nível muito baixo de importações dos bens de consumo (13,7% nos tecidos e 11,5% nos alimentos), o que evidencia o aumento da comercialização de produtos nacionais na I Guerra Mundial. Todavia, essa tendência não se mantém ao longo do pós-Guerra: durante a década de 1920 os produtos brasileiros enfrentam grande concorrência dos bens internacionais e em 1928 "a participação das importações no consumo interno de tecidos tinha voltado ao nível que vigorava antes da I Guerra Mundial" (SZMRECSÁNYI, 1986). O problema da indústria não estava, então, na demanda interna, que se expandia, mas sim no aumento das importações de manufaturados, beneficiado pela política de proteção ao café que valoriza a moeda nacional.

Neste processo, estabelece-se uma relação de interdependência entre o setor exportador e a indústria dentro de um padrão de reprodução do capital cafeeiro. Por um lado, o setor industrial garante a reprodução da mão de obra do complexo cafeeiro e mantém a taxa de acumulação global, quando da baixa do ciclo agrícola; por outro lado, a indústria depende da acumulação do capital cafeeiro e da decorrente expansão da capacidade para importar para a ampliação da capacidade produtiva, além disso, a indústria necessita do mercado prévio criado pela atividade cafeeira (TAVARES, 1986).

Com a deflagração da Grande Depressão em 1929, a economia brasileira foi mais uma vez fortemente afetada. A produção de café havia atingido níveis altos, devido à expansão da fronteira agrícola. Em 1933, no ponto mais baixo da crise mundial, a produção atingiu seu nível máximo. Diferente na crise nos EUA, a queda dos preços das commodities tinha razão no lado real da economia – a excessiva oferta do produto – e não era meramente de origem

especulativa (SZMRECSÁNYI, 1986). Dessa vez, entretanto, devido à contração do mercado internacional, era impossível adquirir crédito no exterior para financiar a retenção dos estoques. Em decorrência da crise, os preços dos produtos primários despencaram o que acarretou na queda no valor externo da moeda. Essa depreciação significou um alívio aos empresários cafeeiros, visto que os prejuízos poderiam ser transferidos para os demais setores e estados através da alta dos preços da importação (FURTADO, 1961). A análise de Celso Furtado (1961) aponta que a política cambial não poderia mais servir de instrumento de defesa para a economia cafeeira, principalmente dentro da Grande Depressão, pois a depreciação, ao atenuar o impacto da queda dos preços, incentivava os produtores a continuar colhendo o café, o que acarretava em nova baixa dos preços e nova depreciação.

A partir de 1929/30 é desencadeada a última fase de Szmrecsányi (1986): a de aprofundamento e de diversificação das substituições de importações. Nesta etapa, induzida pela ação governamental, há a definitiva mudança do padrão de acumulação da economia para a industrialização intensiva. Diferente das demais, a partir dessa origina-se uma estrutura industrial mais complexa que a anterior. Ao manter-se a demanda interna, cria-se uma nova situação na economia brasileira: o setor voltado ao mercado interno começa a oferecer melhores oportunidades de inversão que o setor ligado à exportação, alterando o fator dinâmico principal que passa a ser o mercado interno (FURTADO, 1961).

Salienta-se que o desenvolvimento da indústria não acontece em detrimento da agricultura. Esta mantém sua importância na economia nacional, assumindo novas funções produtivas. O setor agropecuário passa a atender a crescente demanda interna gerada pela expansão das cidades e pela diversificação das indústrias voltadas a transformar as matérias-primas. Além disso, continuava a alimentar os trabalhadores do campo e da cidade e a compor a maior parcela das exportações, sendo a grande responsável pela geração de divisas (SZMRECSÁNYI, 1986).

Além da crise econômica, o contexto político brasileiro era de descontentamento com a “política dos governadores”, que assegurava o poder para os estados mais importantes do país – São Paulo e Minas Gerais – que revezam a cadeira da presidência da república. O Rio Grande do Sul era o único estado com oposição forte capaz de pegar em armas para contrapor o governo, por isso seu papel primordial nas disputas. Com as crises do café e o aumento da intervenção do estado para conter a queda dos preços, fortalecia-se o sentimento de que a economia cafeicultora distribuía seus prejuízos para todos os estados brasileiros (FONSECA, 1999a). Via-se, então, um crescimento da defesa da diversificação da economia, que depois

evoluiu para projetos de desenvolvimento baseados industrialização, com o varguismo no Brasil, o peronismo na Argentina e o cardenismo no México (CORSI, 2010). Para Paula (2004) a crise de 1929 representa "o processo que inviabilizará qualquer tentativa de continuidade das velhas imposições da "socialização das perdas", que marcaram a hegemonia da economia cafeeira durante a República Velha".

Novos segmentos sociais emergentes com a urbanização, como os comerciantes, operários, bancários e profissionais liberais, também demonstravam descontentamento com o sistema vigente. Isso compactuou para a deterioração do pacto político e para o fortalecimento das forças de oposição. A partir dos anos 1920 intensificam-se os movimentos contestatórios do pacto oligárquico através da organização militar e da crescente presença dos trabalhadores urbanos organizados – atenta-se aqui também para a fundação do Partido Comunista Brasileiro em 1922 (PAULA, 2004). Para Furtado (1961), se a descentralização republicana permitiu ao governo federal poderes econômicos mais amplos em favor das elites agroexportadoras, por outro lado, esses grupos sociais tiveram sua influência política sobre o poder central reduzida em razão da emergência de novos atores sociais de "rendas não-derivadas da propriedade", dando início a um período de tensão entre as esferas estadual e federal do governo.

A candidatura de Vargas à presidência e do paraibano João Pessoa à vice formava a "Aliança Liberal", que representava a velha aliança gaúcha com pequenos estados do Norte e Nordeste para contrapor a política de São Paulo e Minas Gerais. Nessas eleições, contudo, havia uma cisão nas oligarquias mineiras com a quebra do pacto político pelo presidente Washington Luís, que impunha a candidatura do paulista Júlio Prestes, além de uma notável união entre os gaúchos – resultado da política de aproximação de Vargas com a oposição enquanto Presidente do Rio Grande do Sul. Nota-se também, a popularização da campanha da Aliança Liberal, que conseguiu capitanear para si o descontentamento da população e garantir o apoio popular à candidatura e, mais tarde, à "Revolução" de 30 (FONSECA, 1999a).

Após a esperada vitória da chapa situacionista na disputa presidencial, a Aliança Liberal negou-se a aceitar o resultado, denunciando as fraudes no processo eleitoral. Para Fonseca (1999b) começava a construção da ideologia da Revolução, com a formação de um "espírito revolucionário" que advogava a construção de um novo país, deixando o passado oligárquico para trás. Iniciam-se levantes em diversos estados, com apoio civil e militar, que culminam no golpe de Estado que depõe Júlio Prestes. Em seu discurso de posse, Vargas expressou-se em nome da "Revolução" e reafirmou a necessidade de uma nova legislação

eleitoral, da moralização administrativa, de revisão do sistema tributário e da criação do ensino técnico-profissionalizante. Além disso, defendia o incentivo à policultura e o abandono do protecionismo às indústrias ditas artificiais que não utilizavam matérias-primas do país e propunha a criação do Ministério do Trabalho (FONSECA, 1999b).

A "Revolução" de 1930 significou uma ruptura política, econômica, social e cultural em relação ao regime oligárquico, que, ao alterar as funções e estruturas do Estado, deu início a uma nova relação entre o Estado e a sociedade. Esse novo Estado que emerge é essencialmente burguês, voltado para o desenvolvimento capitalista das forças produtivas (IANNI, 1971 *apud* SZMRECSÁNYI, 1986). Nas palavras de Fonseca (1999a), a "Revolução" significou a:

> Ruptura com a República Velha e acenou com novas bases para a economia e para a organização social e institucional, assentadas na industrialização, no mercado interno, na urbanização e – aspecto muitas vezes negligenciado em seu alcance –, no reconhecimento pelo estado da estratificação social e da sociedade de classes (no sentido empregado por Max Weber), cuja principal concreção é a legislação trabalhista. (FONSECA, 1999a)

Por mais que se configure um momento de ascensão de novas classes e de constituição de novas formas de política e atuação do Estado, essas mudanças se dão sem romper as estruturas da sociedade brasileira. O que ocorre, de fato, é "o início de uma transição que inaugurava, ainda sob a hegemonia da oligarquia, uma recomposição das estruturas de poder, pela qual se configurariam, historicamente, o poder burguês e a dominação burguesa" (FERNANDES, 1981 *apud* FONSECA, 1999b).

A partir daí passa-se a discutir a problemática nacional, em oposição ao regionalismo e ao poder oligárquico dominante no período anterior. Ao invés das disputas entre estados, há o deslocamento de cunho nacional para o conflito entre classes. Define-se "novo interesse nacional", focado em questões como a intervenção estatal, as alianças do capital estrangeiro, as atribuições dos níveis federativos, a regulamentação do trabalho assalariado, a representação política, entre outras, todas na direção de fortalecimento do poder burguês. É depois de 1930 que há o aprofundamento da Revolução Burguesa, nos termos elaborados por Florestan Fernandes, e a consolidação do capitalismo brasileiro devido ao novo pacto de poder que se estabelecia, ao avanço da industrialização e ao novo tratamento das questões operárias e de participação dos setores médios urbanos (FONSECA, 1999b). Para Tavares (1986), entretanto, "se bem o modo de produção capitalista se torna dominante no Brasil, [...]

não se geram, em simultâneo, forças produtivas capitalistas capazes de produzir, endogenamente, o conjunto do sistema".

Ao longo das primeiras décadas do século XX, a economia brasileira vivenciou uma expansão das atividades urbanas e diversificação da economia, diminuindo relativamente o peso do café, como mostra a tabela 1, e abrindo espaço para o surgimento de novos agentes políticos e econômicos. Essas atividades surgem através do polo dinâmico do café, mas vão adquirindo dinamismo próprio e formam a base material para o processo de substituição de importações (FONSECA, 1999a). Szmrecsányi (1986) afirma ainda que a época contemporânea inicia, em termos econômicos, em 1930 devido às grandes transformações iniciadas nesse ano. O autor destaca o abandono do padrão-ouro pela Grã-Bretanha e após pelos EUA e demais países capitalistas e a crescente intervenção do Estado na economia com a adoção de políticas nacionalistas.

Tabela 1 – Principais Produtos de Exportação do Brasil – 1924 a 1939

(Em %)

Produto	1924-29	1930-33	1934-39
Café	72,5	69,1	47,8
Açúcar	0,4	0,6	0,5
Cacau	3,3	3,5	4,3
Mate	2,9	3,0	1,4
Fumo	2,0	1,8	1,6
Algodão	1,9	1,4	17,6
Borracha	2,8	0,8	1,1
Couro e Peles	4,5	4,3	4,4
Outros	9,7	15,5	21,3

Fonte: VILLELA e SUZIGAN (1973) *apud* FONSECA (1987).

Mesmo que se admita a presença de indústrias na economia brasileira e o início da substituição de importações já no século XIX, há certo consenso na literatura econômica de

que 1930 representa um ponto de inflexão na trajetória de industrialização do Brasil. Inicia-se o processo de alteração do polo dinâmico da economia, passando de uma economia essencialmente agrária e voltada ao setor externo para uma economia mais dinâmica, centrada na indústria e no mercado interno. Além disso, com a "Revolução" de 1930 novas mudanças institucionais foram sendo implementadas pelo governo brasileiro nesse mesmo sentido, inaugurando um novo período no que tange à relação Estado-sociedade.

3.3 O DESENVOLVIMENTISMO EM SUA FASE NACIONALISTA (1930-1954)

Após a vitória do movimento revolucionário, Vargas assume a frente do Governo Provisório, tendo que enfrentar a profunda crise econômica em que o Brasil se encontrava. A grande depressão resultou na diminuição da importância relativa dos fluxos comerciais e financeiros, ocasionando uma mudança de crescimento "para dentro" em países como o Brasil. A conjuntura afetava diretamente o balanço de pagamentos, uma vez que a queda dos preços das exportações não foi compensada pelo aumento do *quantum* exportado – entre 1928 e 1932 o volume das importações teve uma retração de 60%, enquanto que das exportações foi 16%; os preços de importações aumentaram 6% ao mesmo tempo em que os preços das exportações caíram cerca de 25%; destarte, a capacidade de importar tem uma deterioração de 40% (ABREU, 1990).

As primeiras medidas do governo provisório, com o intuito de enfrentar a crise, apresentaram orientação liberal, como a abolição do monopólio do câmbio. Entretanto, logo em 1931, elas se mostraram desconectadas da realidade e frente à situação insustentável da suspensão dos pagamentos relativos à dívida externa, o governo volta atrás e reintroduz o monopólio cambial no Banco do Brasil e estabelece prioridades cambiais no mercado de divisas. A crise cambial desse período torna inviável a continuação do pagamento do serviço da dívida externa, acentuada pela alta desvalorização do mil-réis (entre 1930 e 1931 há desvalorização de 55%) (ABREU, 1990).

Diante da perspectiva da queda dos preços do café, e com a impossibilidade de continuar utilizando empréstimos estrangeiros, viu-se no Brasil a necessidade de uma nova política de defesa do produto. O financiamento da compra do excedente produzido passou a ser feito com recursos internos obtidos pela tributação do café plantado e exportado (GREMAUD, 1997). Para reduzir a pressão dos estoques de café sobre o mercado, o governo federal mais do que retirar do mercado as sacas de café, precisou destruí-las. Tal medida

impediu o colapso do setor cafeeiro e contribuiu para manter os níveis de comércio e indústria (CORSI, 2010). Ademais, o governo buscou diminuir o poder das oligarquias regionais e cria o Departamento Nacional do Café, órgão centralizador que passa a ser responsável pelas diretrizes da política econômica nesse setor, deslocando essa competência à esfera nacional (FONSECA, 1987). À vista disso, a intervenção estatal tem início no mercado do café e não na indústria (FONSECA, 2003a).

Ao evitar um declínio maior da renda nacional, a demanda por importações é mantida, contudo, a redução do preço do café trouxe como consequência a redução da receita das exportações e, por conseguinte, a redução da capacidade de importar. Furtado (1961), alerta que a capacidade para importar não se recuperou ao longo dos anos 1930 – em 1937 ela ainda estava substancialmente abaixo do que havia sido em 1929. A pressão da demanda passou para o mercado interno e para os produtos nacionais, que em parte estavam "protegidos" pela desvalorização da moeda (GREMAUD et al, 1997). Nas palavras de Tavares:

> Tendo-se mantido em maior ou menor grau o nível de demanda preexistente e reduzido violentamente a capacidade de importar, estava desfeita a possibilidade de um ajuste ex ante entre as estruturas de produção e de demanda interna, através do comércio exterior. O reajuste ex post se produziu mediante um acréscimo substancial dos preços relativos das importações, do que resultou um estímulo considerável à produção interna substitutiva. (TAVARES, 1972).

A recuperação da economia brasileira foi relativamente rápida em comparação a outros países – em especial os países desenvolvidos – devido às respostas do Governo Provisório ao cenário de colapso do café, principalmente. No pior ano da crise (1931) a queda do produto real não passou dos 5,3% e logo no ano seguinte já apresenta crescimento de 4%; e em 1933 e 1934, de 9% ao ano (ABREU, 1990). No intervalo de 1933 a 1939 o crescimento anual da indústria foi de 11,2%, conduzindo a recuperação da economia, em contraste ao crescimento da agricultura que alcançava pouco mais de 2% (FONSECA, 2003a). A produção industrial e a produção primária para o mercado interno cresceram a taxas significativamente altas: 50% e 40% de crescimento entre 1929 e 1937, reafirmando a mudança do setor líder da economia (FURTADO, 1961). Para Tavares:

> A ruptura efetiva [do padrão de acumulação] começa a configurar-se em 1933/37, quando, passada a recuperação da crise de 1930, tanto a acumulação industrial-urbana quanto a renda fiscal do governo se desvinculam da acumulação cafeeira e daí em diante submetem-na aos destinos e interesses do desenvolvimento urbano-industrial. (TAVARES, 1986)

São as relações internas dos setores industriais de bens de consumo e de bens de produção que, pela primeira vez, passam a determinar o crescimento da demanda por força de trabalho e das margens de lucro e acumulação dentro das empresas industriais. Isso porque, no que se refere aos ramos da indústria, de 1933 a 1939 o setor de bens de produção, apresentou significativo crescimento, embora ainda não fosse o setor dominante do processo de acumulação industrial, devido à sua ainda insuficiente capacidade produtiva (TAVARES, 1986). A dinâmica do crescimento continua a depender do setor de bens de consumo, que representavam de 70 a 80% do valor agregado industrial (FONSECA 2003a).

A interpretação clássica da CEPAL traz que a política econômica era executava apenas em resposta aos choques adversos da economia. Na tese de Furtado (1961), o processo de industrialização acontece de forma não intencional como reflexo da crise do café e das medidas tomadas para a proteção desse setor. A adoção da desvalorização da moeda e de uma política monetária expansiva para enfrentar a crise no setor exportador acabou beneficiando o setor interno "sem querer" (FONSECA, 2003b). Em outras palavras, não foram ações conscientes e deliberadas do governo que conduziram à industrialização, esta acabou por se constituir um subproduto da política de defesa do café. Bielschowsky (2000) coloca, também, que o período de 1930 a 1945 não caracteriza como projeto de industrialização articulado, pois faltava uma diretriz geral da política econômica, além da coordenação entre os órgãos do governo e recursos financeiros que permitissem uma continuidade no projeto. O que ocorreu, para o autor, foi uma primeira tomada de consciência da problemática da industrialização por parte dessa nova elite que se instalava nas instituições. Carlos Lessa também respalda essa tese ao afirmar que da República Velha até meados da década de 1950, a política econômica esteve necessariamente condicionada a comportamentos externos. Para o autor, é apenas depois desse período que se pode falar em política econômica consciente, em que há esforços deliberados para o desenvolvimento da indústria brasileira. A partir dessa década pode-se identificar "uma sucessão de medidas de política econômica visando à modificação da estrutura econômica nacional, que, em seu conjunto, consubstanciam uma formulação inicial da política de desenvolvimento" (LESSA, 1982 *apud* SALOMÃO, 2013). Por conseguinte, é somente na metade do século XX que há primeira aproximação ao desenvolvimentismo.

Fonseca (2003b) entende que nem sempre as políticas instrumentais, que são o centro da análise de Furtado, são capazes de comprovar a intencionalidade dos governos. Já as medidas referentes às instituições, pelo contrário, podem evidenciar a intenção dos formuladores e assegura que:

> [...] as instituições criadas e/ou modificadas na década de 1930 pelo governo brasileiro evidenciam sua opção industrializante, pois representam mecanismo, regras, arenas e espaços para, dentro do aparelho estatal e sob sua influência, reorientar a economia, definindo nova relação estado/empresariado/mercado/trabalhador. (FONSECA, 2003b)

O autor corrobora sua hipótese mostrando como essa consciência foi sendo construída no governo Vargas através de diversos exemplos: as leis voltadas aos interesses industriais que proibiam a importação de novas máquinas e equipamentos de certos setores, evitando a superprodução; o tratado de comércio assinado com os Estados Unidos que dava ênfase a importação de bens de capital, revelando o interesse governamental em alterar a pauta de importações; a reforma tributária de 1934 e a consequente política protecionista adotada; a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil em 1937, que marca a institucionalização da política creditícia específica ao setor industrial; a criação de diversos órgãos voltados a setores específicos, como o Instituto de Açúcar e do Álcool, com o objetivo de incentivar a diversificação agrícola; o desenvolvimento da legislação trabalhista e a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, alcunhado por Vargas de "ministério da revolução"; e a reforma educacional que privilegiava o ensino técnico e cursos profissionalizantes (FONSECA 2003a; 2003b).

Além disso, os discursos oficiais do governo são fundamentais para comprovar a intenção do governo brasileiro. Nos pronunciamentos de Vargas é possível notar, cada vez mais, a associação da industrialização com o "progresso econômico" e mais tarde com o "desenvolvimento", o que fortalecia a visão de que era necessário superar o atraso e o marasmo associado ao passado agrário.

> Desenvolvimento, então, paulatinamente transformara-se em sinônimo de industrialização [...] O desenvolvimentismo, assim, foi-se formando e se consolidando como ideologia, ao nortear e justificar o reordenamento de leis e práticas de política econômica, bem como mudanças e criação de instituições. (FONSECA, 2003b)

Evidenciar a consciente política industrializante do governo brasileiro não significa afirmar que essa já estivesse plenamente configurada na Aliança Liberal ou na Revolução de 1930. Pelo contrário, os grupos que compunham esses movimentos não tinham um projeto de industrialização formado. A Plataforma da Aliança Liberal criticava a manutenção artificial dos preços do café, além de defender a policultura e a diversificação das exportações. A polaridade se encontrava, nesse momento, entre o exclusivismo cafeeiro e outras atividades

agrícolas, e não entre a agricultura e a indústria (FONSECA, 1987). A postura industrializante foi sendo construída, então, ao longo da década de 1930. As forças políticas que constituíram a Aliança Liberal já não eram as mesmas que estavam à frente da "Revolução" de 1930, que passou a ter o apoio dos tenentes.

Em novembro de 1937, Vargas decreta o Estado Novo num golpe apoiado pelas forças armadas. As eleições e os partidos políticos foram extintos e o poder legislativo fechado em todos os níveis, centralizando o poder cada vez mais no governo federal. A justificativa oficial para o golpe, e que para Fonseca (2003) se assemelha às verdadeiras razões, foi a dificuldade de consolidar o projeto do governo dentro dos marcos democráticos, visto o cenário de polarização política entre integralistas e comunistas, além da ameaça externa de guerra mundial.

Ainda em 1937, mesmo com o aumento do *quantum* das exportações, a capacidade para importar ainda não havia se recuperado e voltado aos níveis anteriores a 1929. Frente à conjuntura e à escassez de divisas, no mesmo ano o governo impôs o monopólio cambial baseado em uma taxa única desvalorizada e implementou um sistema de controle cambial. Esse controle significou o principal instrumento de política comercial, porquanto continha o nível agregado de importações (ABREU, 1990).

De acordo com Abreu (1990), 1942 pode ser considerado como mais um ponto de inflexão da política econômica brasileira, pois "acelerou-se o crescimento industrial, pela primeira vez desde a década de 20 começaram a acumular-se reservaras cambiais; observa-se a entrada de capitais provados norte-americanos após longo período de desinteresse". A partir desse ano também, o governo passou a adotar políticas monetária, fiscal e creditícia expansionistas, acelerando a pressão inflacionária que se manteve a taxas de 15 a 20% ao ano (ABREU, 1990). Este período concedeu ao Brasil importantes mudanças estruturais, principalmente no lado das importações: se no início do século XX os bens de consumo representavam 36,9% das importações, no fim do Estado Novo esse número havia reduzido para 12,6%; movimento contrário acontece com os bens de capital que representavam 11% das importações em 1930-1932 e praticamente dobram em 1940-1945, alcançando 21,5% (FONSECA, 1987).

Durante os anos do Estado Novo, o desenvolvimento nacional vem a ser a prioridade do grupo dominante, o qual intensifica a intervenção do Estado nas mais diversas questões e acastela o ideal do planejamento econômico. Para Fonseca (1987), apesar da ausência de planejamento efetivo, o governo apresentou relativa coerência entre suas propostas e suas

ações na área econômica "*como se houvesse um projeto explícito e delineado* em suas linhas básicas" (FONSECA, 1987, grifos do autor). O objetivo central do desenvolvimento só ocorreria com enraizamento da intervenção estatal sob a égide da meritocracia e de normas técnicas e científicas, livres de critérios políticos e regionais, o que acabou criando as condições para a emergência de uma "tecnoestrutura estatal" (FONSECA, 1987; SZMRECSÁNYI, 1986). Diante a aproximação da guerra, também, fortalecia-se o discurso de defesa da industrialização, em especial a produção de ferro e aço, e da nacionalização das riquezas minerais.

A busca pela modernização do país através da indústria e da diversificação agrícola representou a deserção de dogmas ortodoxos expressos no equilíbrio orçamentário e no saneamento do meio circulante, abandonados em prol da política desenvolvimentista (FONSECA, 1987). Há então a ampliação do crédito e o aceleramento da política de criação de órgãos, conselhos e institutos. Destacam-se em 1938 a criação do Conselho Nacional do Petróleo, do Código de Minas e Código de Águas, centrados na regulamentação do direito a propriedade, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, e do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP. Para Sonia Draibe, o DASP e os "daspinhos" (órgãos criados nos estados para executar as mesmas funções) deram a forma prática do discurso do Estado Novo de substituir a política pela administração, ao basear as indicações em critérios de mérito e competência. Ainda para a autora, é nesses aparelhos estatais cada vez mais complexos, que surgiu um novo segmento social (a burocracia), e passou-se a gestar as políticas nacionais (FONSECA, 2003a). Esta nova classe não era homogênea e se distinguia frente a importantes questões como o papel do estado, do capital estrangeiro e a questão social (DRAIBE, 1985).

No ano de 1939 é criado o Plano de Obras Públicas e Aparelhamento de defesa e o Conselho de Águas e Energia; em 1941, a Companhia Siderúrgica Nacional; em 1942, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI e a Comissão da Vale do Rio Doce; em 1943, destaca-se a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e o Serviço Social da Indústria – SESI; em 1944, a Comissão de Planejamento Econômico; e em 1945, a Superintendência da Moeda e do Crédito – SUMOC (FONSECA, 2003b). Por essas e outras medidas tomadas pelo governo de Getúlio Vargas, afirma-se que "o golpe do Estado Novo, a 10 de novembro de 1937, selaria definitivamente os compromissos entre Estado e industrialização" (FONSECA, 1987). Fora isso, a construção da siderúrgica de Volta Redonda

também significou importante marco, já que concretizava a presença estatal na produção de insumos básicos (FONSECA, 2003a).

A legislação trabalhista cumpriu importante papel na consolidação do capitalismo brasileiro. As leis sistematizadas na CLT atenderam diversas reivindicações históricas do operariado (como o salário mínimo, a jornada de trabalho de oito horas, as férias remuneradas e a carteira de trabalho), ao mesmo tempo, porém, atrelava os sindicatos e as organizações operárias ao domínio do Estado. A CLT também buscou preservar certo poder aquisitivo da classe trabalhadora, no sentido de consolidar o mercado para os produtos nacionais (SZMRECSÁNYI, 1986). Nota-se que a legislação amparava apenas os trabalhadores urbanos, excluindo o setor rural, explicitando a aliança do governo com os setores agrários (FONSECA, 2003).

Ao contrário do que se possa imaginar, mesmo com a clara intenção industrializante do governo, a burguesia agrária não é excluída do pacto de poder, a mudança se dá na forma com que a agricultura se insere no sistema capitalista. Desassistir por completo o setor primário significaria um ponto de estrangulamento com consequências negativas para todo conjunto da economia. Esse setor deveria então crescer em produção e produtividade atrelada às necessidades de acumulação do setor industrial numa "integração subordinada". Ou seja, a produção para o setor externo serviria para a geração de divisas para a compra de máquinas e insumos e a produção para o mercado interno, para a geração de matérias-primas e por reduzir o custo de reprodução da força de trabalho. Do ponto de vista político Vargas também precisava do apoio da burguesia agrária para a implementação do projeto desenvolvimentista, assim, além da não inclusão da legislação trabalhista no campo, não se propôs qualquer alteração na propriedade da terra no sentido da distribuição de terras ou realização de uma reforma agrária (FONSECA, 1987).

A entrada do Brasil na guerra ao lado dos Aliados trazia à tona as contradições entre a política interna e a política externa, tornando insustentável a manutenção do regime ditatorial. A pressão norte-americana também influiu fortemente no processo ao apresentar uma nova política em relação ao Brasil. Isso se mostra na defesa e no substancial apoio ao fim do governo autoritário e à sucessão de um governo mais liberal, alinhado com a política econômica dos EUA (ABREU, 1990). Ademais, para Ianni (*apud* SZMRECSÁNYI, 1986) a crescente oposição descontente com o aumento da participação do Estado na economia, com ostensivo apoio norte-americano foi um dos fatores determinantes para a queda do Estado Novo. Vargas foi deposto em um golpe militar em 1945, e, em dezembro desse mesmo ano, o

general Eurico Gaspar Dutra do Partido Social Democrático (PSD) é eleito presidente com 55% dos votos derrotando o candidato da UDN, também militar, Eduardo Gomes (FONSECA, 2003a).

Ao final da Guerra, os Estados Unidos já eram consolidados a maior potência mundial. Nessa perspectiva é firmado o acordo de Bretton Woods que buscav alinhar os países à política norte-americana e refutava o protecionismo vigente em grande parte dos países desde a crise de 1929. Na prática o acordo estabelecia o dólar americano como padrão internacional – em detrimento do padrão outro – para o qual os demais países deveriam estabelecer taxas fixas de câmbio (FONSECA, 2003a).

Os primeiros anos do governo Dutra foram marcados pelo movimento de liberalização da política cambial, através do controle da demanda agregada e da liberação das importações. Por meio da Instrução 17 da SUMOC, o governo extinguiu o mercado oficial de câmbio e liberou as importações, como parte de um plano de estabilização (BRESSER-PEREIRA, 1968). Entretanto, somado à valorização da moeda e ao crescimento econômico dos últimos anos do Estado Novo, a elevação das importações logo se manifestou na perda de reservas. Esse novo estrangulamento externo obrigou o governo em 1947 a retornar aos controles cambiais e adotar o sistema de contingenciamento das importações, pelo qual concedia licenças prévias para importar de acordo com prioridades (FONSECA, 1987). Segundo Bastos (2003), "a crise da estratégia liberal não resultou de uma reviravolta ideológica e política desenvolvimentista, mas de sua própria insustentabilidade econômica". Tal medida significava selecionar o uso das divisas, de forma que, conscientemente, fomentasse a substituição de importações com mecanismos cambiais, ao mesmo tempo em que consolidava a relevância do planejamento frente ao discurso liberal (BASTOS, 2003).

Octavio Ianni (1971 *apud* SZMRECSÁNYI, 1986) constata que o Governo Dutra representou uma reorientação da relação entre o Estado e a economia, no sentido de reduzir o papel do estado e de "descompromisso com a orientação nacionalista anterior". Mesmo que essa mudança de rumo tenha acontecido na esfera da formulação de política econômica, na prática, como o próprio autor reconhece, o Estado brasileiro continuou a desempenhar as mesmas funções no âmbito econômico e social (SZMRECSÁNYI, 1986). Para além disso, Fonseca (2003a) afirma que houve continuidade da expansão creditícia para o setor industrial e que a política cambial do governo beneficiava o mercado interno, já que barateava as importações de bens de capital e intermediários ao mesmo tempo em que restringia as de bens de consumo. Assim, o governo Dutra não representou uma interrupção na trajetória do PSI

brasileiro. A tabela abaixo mostra o impulso que a industrialização obteve nesse período de prosperidade econômica, reafirmando-se como o setor dinâmico do país.

Tabela 2 – Produto Interno Real e Produção Industrial – 1940 a 1961

(taxa anual média de crescimento por períodos)

Período	Produto Interno Real	Produção Industrial
1940-1945	4,7%	6,2%
1946-1950	7,3%	8,9%
1951-1955	5,7%	8,1%
1956-1961	6,0%	11,0%

Fonte: Fundação Getúlio Vargas e CEPAL (*apud* BRESSER-PEREIRA, 1968).

Em 1951, Getúlio Vargas retornou a presidência ao vencer as eleições pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) derrotando Eduardo Gomes, candidato da UDN. Para tal, Vargas havia conseguido recompor a ampla aliança entre proprietários de terra, o empresariado industrial, e os trabalhadores urbanos, que seriam a "base de sustentação política do chamado *projeto nacional desenvolvimentista*" (FONSECA 2003a, grifos do autor).

No início de seu segundo governo, Vargas estabeleceu um plano de cooperação entre Brasil e EUA responsável por fazer um diagnóstico da economia brasileira e detectar os gargalos para o desenvolvimento. Os projetos setoriais de desenvolvimento apontados pelo diagnóstico da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos contariam com o aporte de capital norte-americano seu para o financiamento. Entretanto, as relações entre os dois países foram sendo problematizadas principalmente com a eleição do republicano Eisenhower em 1952. Este pressionava maior alinhamento com a política norte-americana num contexto de Guerra Fria e questionava as restrições ao capital estrangeiro impostas pelo Brasil. Ademais, defendia ser tarefa da iniciativa privada o financiamento dos países aliados, tendo em vista também que naquele momento a prioridade dos EUA era a reconstrução europeia e asiática. Nisto, dos 500 milhões prometidos para os projetos, apenas 63 milhões foram destinados. A Campanha do Petróleo, que teve como resultado a criação da Petrobrás, também contribuiu para o

enfraquecimento das relações, ao permear o debate sobre a soberania nacional e estabelecer o monopólio da extração do petróleo à estatal (FONSECA, 1987; 2003a).

O nacional-desenvolvimentismo encampado por Vargas criticava o papel periférico reservado ao Brasil na DIT e a partir disso, fazia a defesa do intervencionismo e do planejamento, rejeitando as premissas liberais das vantagens comparativas. Não obstante, a ênfase nacionalista dessa fase não pode ser confundida com autarquismo ou aversão ao capital estrangeiro. Pelo contrário, o aceitava desde que estivesse em consonância com o projeto modernizador forjado pelo Estado (FONSECA, 2003a).

Mais uma vez, o Brasil enfrentava uma crise em seu balanço de pagamentos, ocasionado principalmente pela escassez de moedas conversíveis. Diante desse cenário, o governo abandona o sistema de taxa cambial fixa e através da Instrução 70 da SUMOC, adere a taxas múltiplas de câmbio nas exportações (com o propósito de diversificá-las em detrimento do café), nas importações (divididas em cinco faixas de acordo com a essencialidade, priorizavam os insumos agrícolas e para a indústria) e nas operações financeiras, o que na prática significou a desvalorização da moeda. As taxas múltiplas, determinadas através do sistema de leilões de câmbio, acabaram por significar uma desvalorização da moeda de forma que o setor industrial fosse favorecido (FONSECA 2003a). Por outro lado, muitos autores entendem que a Instrução 70 da SUMOC tinha um caráter ortodoxo e contrário a indústria. Ao divergir dessa concepção, Fonseca (1987) afirma que o sistema de taxas múltiplas representou a forma de o governo administrar a escassez de divisas sem comprometer os interesses desenvolvimentistas, além de optar por um maior intervencionismo com o retorno do monopólio cambial ao Banco do Brasil.

O ano de 1953 é marcado também pelo forte movimento grevista que culmina com a maior greve então ocorrida no Brasil: a greve dos 300 mil em São Paulo. O governo oscilava entre a repressão aos trabalhadores e a busca pela compactuação. No sentido de não perder o apoio e o controle sindical, Vargas nomeia João Goulart como Ministro do Trabalho, pasta que ocuparia o centro do debate no período (FONSECA, 2003a). Jango retorna a política de sindicalização em massa e propõe um aumento de 100% ao salário mínimo, apesar do aumento já concedido pelo governo no ano anterior. Em fevereiro de 1954, com forte pressão dos militares, o ministro é destituído; todavia, meses depois Vargas cede e anuncia o incremento dos salários, além da inclusão dos trabalhadores rurais e profissionais liberais na legislação trabalhista. Com isso, o governo encontrou forte oposição no meio empresarial,

além da perda de parte da base parlamentar, culminando numa profunda crise política, cujo desfecho seria o suicídio de Getúlio Vargas em agosto de 1954.

O segundo governo de Vargas representou o fim da primeira fase do PSI, "com a crise política coincidindo com a quase já completa substituição dos bens de consumo não duráveis" (FONSECA, 2003a). Na tabela 3, observa-se a nítida mudança na indústria de transformação, sinalizando a entrada num estágio mais avançado da substituição de importações. Ao longo dos 25 anos da fase nacional-desenvolvimentista, o Brasil vivenciou um crescimento industrial intenso, sem precedentes na América Latina. É no governo Vargas, todavia, que são criadas "as condições institucionais que tornaram possíveis as realizações do decantado Governo JK" (SZMRECSÁNYI, 1986), como a criação da Petrobrás, do BNDE e da Eletrobrás.

Tabela 3 – Participação Relativa das Importações na Oferta Industrial Doméstica – 1950, 1952 e 1956

(em % baseadas em valores constantes de 1949)

Gêneros	Importações/Oferta Doméstica		
	1950	1952	1956
Minerais não metálicos	7,9	11,0	1,3
Metalúrgica	18,3	19,0	15,5
Mecânica	60,3	64,6	34,0
Material elétrico	40,4	39,8	12,2
Material de transporte	50,7	45,0	11,2
Papel e papelão	26,1	21,8	14,4
Química	47,5	44,7	12,4
Têxtil	2,4	2,1	0,9
Alimentos	2,7	4,2	3,3
Bebidas	2,7	2,2	0,9
TOTAL	13,5	16,0	7,2

Fonte: MALAN et al. (1980) *apud* GIAMBIAGI et al. (2011).

3.4 O DESENVOLVIMENTISMO EM SUA FASE DEPENDENTE-ASSOCIADA (1956-1979)

Algumas economias periféricas, após seu processo de industrialização, passaram a se inserir na DIT de uma nova forma: superou-se a dicotomia produtores de matérias primas *versus* produtores de manufaturados e passou-se a produtores de bens de consumo *versus* produtores de bens de produção (OLIVEIRA, 1984 *apud* CORSI, 2010). Após 25 anos de transformações na estrutura do Estado e de desenvolvimento da indústria e de construção dos pré-requisitos de infraestrutura sob a égide do Estado, apresentou-se um modo de articular a entrada da empresa estrangeira a uma dinâmica industrial de perfil avançado (DRAIBE, 1985).

Com o fim da Era Vargas, Café Filho assume a presidência do Brasil, dando inicio ao interregno entre o governo Vargas e o governo Juscelino Kubitschek. Para garantir a sustentação do seu governo, o novo presidente precisou acomodar diversas forças políticas na composição ministerial, inclusive figuras antigetulistas. De tal forma que o professor Eugênio Gudin, defensor de uma política econômica ortodoxa e crítico às medidas desenvolvimentistas do governo anterior, é nomeado para ocupar o Ministério da Fazenda. Em boa parte, a indicação se deu pelo alto prestígio que Gudin gozava junto à comunidade financeira internacional, o que poderia vir a ser uma vantagem nas negociações dos compromissos externos frente à grave crise cambial brasileira. No entanto, a manutenção da política externa do presidente dos Estados Unidos Eisenhower para com os países em desenvolvimento dificultou a obtenção de empréstimos estrangeiros através das fontes oficiais. Dos US$ 300 milhões que Gudin julgava serem necessários para superar a crise cambial, apenas US$ 80 milhões foram conseguidos junto ao Federal Reserve Bank. Nesse contexto, foi preciso buscar os bancos privados e, num consórcio de 19 bancos, foram levantados mais US$ 200 milhões, embora sob a garantia das reservas internacionais em ouro do Brasil (PINHO NETO, 1990).

Sob esta perspectiva e o já expresso anseio de Gudin de remover os obstáculos à entrada de capital estrangeiro, a Instrução 113 da SUMOC autorizava a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil a emitir licenças de importação sem cobertura cambial para equipamentos e bens de produção, constituindo um mecanismo de incentivo ao investidor externo. Essa medida foi amplamente utilizada pelo governo Kubitschek ao aliviar a falta de divisas para as crescentes importações de bens de capital. A administração de Gudin, ao identificar o déficit público e a expansão monetária como responsáveis pela inflação, adota

um programa de estabilização baseado na austeridade fiscal e na contração monetário-creditícia. O resultado foi a redução das importações, e a consequente contração dos investimentos, a crise de liquidez e a redução da formação bruta de capital fixo. Tal fato, aliado ao descontentamento dos cafeicultores com a Instrução 112 da SUMOC, que fixava a bonificação dos produtos exportáveis a níveis mais elevados que o café, e ao chamado "confisco cambial", que significava a compra dos cambiais de café a uma taxa menor que a do mercado livre, foi fundamental para a queda de Gudin (PINHO NETO, 1990).

Com o propósito de apaziguar as relações com os produtores de café, Café Filho indicou para o ministério o banqueiro José Maria Whitaker, defensor da lavoura e crítico contundente do regime de taxas múltiplas de câmbio. Visando a eliminação do confisco cambial, Whitaker apresentou uma ortodoxa reforma que determinava a unificação cambial por meio de taxas flutuantes e um mecanismo diferenciado para o café. O presidente, entretanto, decidiu submeter o projeto ao Congresso, o que na prática significava sua derrota e também o sepultamento da visão liberal. Apesar de este governo ter tido duas gestões quase que antagônicas a frente da pasta da Fazenda, ele não significou nenhuma descontinuidade político-econômica (PINHO NETO, 1990).

Eleito em outubro de 1955 pelo PSD, Juscelino Kubitschek já em sua campanha eleitoral sublinhava o momento transitório em que o país se encontrava, de um passado essencialmente agrário para um futuro industrial e urbano e defendia a aceleração da industrialização como o meio mais eficiente para enfrentar os problemas de um país populoso e abundante em recursos naturais (VILLELA, 2011). Juscelino foi eleito em um contexto de transformação da economia internacional em que ocorre a retomada do processo de internacionalização do capital calcado na expansão de multinacionais para a periferia, principalmente de empresas norte-americanas e europeias em busca de mercados, matéria prima, mão de obra barata e facilidades fiscais (COUTINHO; BELUZZO, 1984 *apud* CORSI, 2010). Em consonância com esse processo, o governo adotou uma política de desenvolvimento baseada na associação com capitais externos, visível no crescimento do Investimento Externo Direto (IED) que de 1951-1955 era de 340 milhões de dólares e passa a 700 milhões de dólares em 1956-1960, e no aumento da dívida externa líquida, a qual se expande de menos de 1 bilhão para 3,4 bilhões de dólares no período entre 1955 a 1960. Utilizou a Instrução 113 da SUMOC implantada no governo anterior para sua estratégia e durante o governo cerca de 380 milhões de dólares entraram no país para as indústrias de base e outros 130 milhões para as indústrias leves através dessa medida (CORSI, 2010). Ademais,

a existência de uma demanda reprimida por bens de consumo duráveis decorrente da concentração de renda também constituiu elemento importante para introdução do projeto de desenvolvimento associado (OLIVEIRA, 1984 *apud* CORSI, 2010).

O governo JK caracterizou-se pelo integral comprometimento do setor público com uma explícita política de desenvolvimento. Para isso, o Estado definiu um conjunto de investimentos e "assegurou as condições mínimas de financiamento, estendendo *ao limite* seu poder de regulação e a capacidade fiscal e financeira" (DRAIBE, 1985, grifos da autora). Em outubro de 1956, é anunciado o Plano de Metas, marco do governo JK, como resposta aos estrangulamentos setoriais da economia e com o objetivo de aprofundar a industrialização brasileira de tal forma que garantisse a reprodução ampliada do capital. Para Tavares (1986), "o novo perfil de investimento que se desenha e a diferenciação industrial que se pretende requerem investimentos maciços, tanto estatais quanto estrangeiros". Dessa forma, o plano previa 355 bilhões de cruzeiros de investimentos nas áreas de energia, transporte, siderurgia, indústria de base, alimentação e educação, com foco nos primeiros quatro (CORSI, 2010). As inversões sociais, entretanto, além das metas de armazenamento e comercialização de produtos agropecuários tiveram pequeno peso nos objetivos do Plano. Centralmente, visava à construção de grandes hidrelétricas, de indústrias de refino de petróleo, além da modernização do sistema ferroviário e a expansão dos setores siderúrgico e de cimento, áreas em que o empresariado nacional não tinha interesse. Além desses setores, a transferência da capital nacional com a construção de Brasília significou a ampliação do espaço econômico brasileiro. Consolida-se o movimento, iniciado já no inicio da década, pelo qual o setor privado consciente da vulnerabilidade da economia delega ao Estado a tarefa de complementação industrial (LESSA, 1982).

O financiamento interno do Plano de Metas, ao assumir como tarefa do Estado o desenvolvimento de certos setores estratégicos, implicava no aumento do gasto público. Nesse sentido, foram largamente utilizados mecanismos inflacionários para cobrir os gastos. Através de uma política monetária e creditícia expansionista e de instrumentos de política fiscal e cambial, o governo conduziu seu projeto de desenvolvimento nacional, subordinando a politica econômica aos objetivos de transformação da economia e não da estabilidade no curto prazo. Simplificou o sistema de taxas múltiplas de câmbio ao reduzir para apenas duas faixas. A primeira compreendia a importação de máquinas, equipamentos e matérias-primas tidas como prioritárias e a segunda, a compra de bens de consumo e produtos ofertados pelo mercado interno. Além dessas, foi criada mais uma categoria que, diferente das demais, não

estava sujeita aos leilões cambiais e abarcava a importação de petróleo, trigo, papel, fertilizantes e alguns equipamentos. A manutenção do sistema de câmbio múltiplo acentuava a transferência de renda da agricultura para a indústria e para o Estado. Através do BNDE, também, assegurou aos empresários o acesso a créditos no exterior por meio da corresponsabilidade com a liquidação dos débitos. Tais práticas de obtenção de recursos externos foram extremamente eficazes, ainda que tenham incorrido em altos custos para o país. Conjuntamente, foi promulgada a lei de Tarifas Aduaneiras e a Lei de Similares com escopo de proteger a indústria nacional via restrição da compra de produtos com similares nacionais. A administração de JK estimulou as inversões privadas através da facilitação da obtenção de financiamentos externos e internos e da reserva de mercado interno para a produção substitutiva (CORSI, 2010; LESSA, 1982). O governo conseguiu alcançar um nível muito elevado de planejamento da economia, em parte pela criação do Conselho de Desenvolvimento e dos Grupos Executivos e de Trabalho, além de elevar a capacidade e a eficiência da burocracia estatal, permitindo, então, a ampliação da participação pública no Produto Interno brasileiro. (LAFER *apud* DRAIBE, 1985).

O êxito do Plano de Metas no âmbito econômico é comprovado pelo comportamento do PIB, que, depois de um modesto crescimento de 2,9% em 1956, alcançou entre 1957 e 1960 taxas de crescimento de 7,7%, 10,8%, 9,8% e 9,4% (VILLELA, 2011). Percebe-se um elevado crescimento da produtividade do trabalho que, todavia, não é acompanhado pelo aumento real dos salários. Em vista do aumento da relação produtividade/salários, houve a concentração do excedente na mão dos empresários, o que, se por um lado permite a acumulação de capital das empresas, por outro agrava a distribuição desigual da renda. A contenção de salários neste contexto de elevação da produtividade e das restrições relativas à importação leva a um acirramento das tensões sociais (OLIVEIRA, 2003 *apud* CORSI, 2010).

A capacidade de Juscelino de unir os interesses do capital nacional à penetração do capital estrangeiro permitiu que a política de garantir altas taxas de crescimento econômico ocorresse graças aos empréstimos internacionais, mas com a manutenção da taxa de câmbio e os controles de importação, de forma que protegesse também o capital nacional (CORSI, 2010). Seguiu uma política deliberada de industrialização baseada no mercado interno e com ampla participação externa posta em prática pelo Plano de Metas, assimilado como a “mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do país” (LESSA, 1982).

Em 1961, Jânio Quadros assumiu a Presidência da República amparado pela coalizão de setores conservadores e de setores populares sensíveis ao apelo populista. Ao denunciar as dificuldades do balanço de pagamentos e a aceleração do processo inflacionário, o novo presidente implementou um pacote ortodoxo que incluía uma reforma do regime cambial tendo como objetivo a desvalorização da taxa de cambio e a unificação do mercado cambial, além da redução dos gastos públicos e de uma política monetária contracionista. Essas medidas foram bem recebidas pelos credores do Brasil e pelo FMI, garantindo o reescalonamento da dívida externa brasileira e a obtenção de novos empréstimos (ABREU, 1990).

A renúncia de Jânio em agosto de 1961 e a consequente disputa em torno da posse de seu vice, João Goulart, acabou por gerar forte deterioração do ambiente institucional. Ante a escalada de forças golpistas, o movimento pela legalidade, liderado por Leonel Brizola, governador do Rio Grande do Sul, buscou garantir o cumprimento da Constituição e a posse do vice-presidente eleito. Neste contexto, o Congresso, ao empenhar-se numa solução conciliatória ao veto militar, aprovou a mudança do sistema de governo para o parlamentarismo, de modo que assegurasse a posse de Goulart, mas limitasse seus poderes enquanto presidente (VILLELA, 2011). Em decorrência disso, inicia-se a marca que perdurou todo o governo de Goulart, a busca por legitimidade e pelo reconhecimento de sua autoridade, refletido na condução da política econômica e nas alterações ministeriais (FONSECA, 2004b). Assim, o governo Goulart pode ser interpretado em dois subperíodos, o do parlamentarismo e o do presidencialismo, em que:

> [...] em cada um deles tentou-se inicialmente uma política de estabilização de caráter ortodoxo, não só no plano retórico como na efetiva implementação de medidas voltadas ao combate à inflação e ao equilíbrio das contas públicas. Em nenhum dos subperíodos, entretanto, o governo foi capaz de mantê-la e acabou abandonando-a em prol de uma política de prioridade ao crescimento acelerado e de combate ao desemprego. (FONSECA, 2004b)

No sentido de buscar a credibilidade dos setores empresariais, o banqueiro Walter Moreira Salles é indicado para a pasta da Fazenda. Representava um perfil conservador, defensor do receituário ortodoxo no enfrentamento à crise do balanço de pagamentos e ao processo inflacionário, elencados como prioridade da gestão. Assim, mesmo que ainda houvesse a defesa do crescimento econômico, redução do desemprego e da concentração de renda regional, estas pautas estariam "[...] 'suspensas' temporariamente em prol da

necessidade de controlar a inflação e equilibrar as contas governamentais" (FONSECA, 2004b). Referente à política fiscal e monetária, houve a definição de que oferta de moeda não deveria expandir-se em termos reais e que seria adotado controle quantitativo do crédito, além da proposta de cortes nas despesas de cada ministério e a redução de déficit das empresas do governo. Apesar da expressiva variação do IGP de 30,5% em 1960 para 47,8% no ano seguinte, os resultados econômicos de 1961 foram positivos: superávit de US$ 115 milhões no BP e crescimento de 8,6% do PIB. Passados os primeiros meses de 1962, o déficit do Tesouro e a inflação começaram a disparar. Diante das circunstâncias de adversidade política e econômica, Moreira Salles afrouxou as regras de austeridade (FONSECA, 2004b).

> A política econômica de Moreira Salles, portanto, não era a mesma dos primeiros sete meses de gestão, quando parecia apostar em medidas efetivas emolduradas por pronunciamentos de impacto em defesa do equilíbrio orçamentário e do balanço de pagamentos, do corte do déficit público, do respeito a contratos e do saneamento financeiro necessário para que se ingressasse na desejada rota de crescimento com redistribuição de renda. Tudo sugere que, forçado pelas circunstâncias e por pressões de diversos segmentos sociais, e gradualmente emanadas do próprio governo, não possuía a capacidade de resistência inicialmente demonstrada. (FONSECA, 2004b)

Em dezembro de 1962, era apresentado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado por equipe coordenada por Celso Furtado em resposta à aceleração da inflação e à deterioração externa. Seus objetivos incluíam a retomada do crescimento econômico, a redução das taxas de inflação, o crescimento dos salários à mesma taxa da produtividade, a realização da reforma agrária e a renegociação da dívida externa. Em outras palavras, visava o crescimento econômico conjunto com as reformas sociais, além do combate à inflação (VILLELA, 2011). Com a importante vitória do presidencialismo no plebiscito de 6 de janeiro de 1963 e a recuperação dos poderes constitucionais, parecia que as condições políticas para a implementação do plano estavam garantidas (ABREU, 1990).

No inicio dessa etapa presidencialista, Goulart realizou uma reforma ministerial em que nomeou San Thiago Dantas como Ministro da Fazenda, e criou um ministério extraordinário, confiado a Celso Furtado, que deveria acompanhar a execução do Plano Trienal. Embora elaborado por Furtado, o Plano Trienal caracterizou-se por um diagnóstico bastante ortodoxo do processo inflacionário: ele resultava do excesso de demanda causado pelo déficit público. Entendia-se que o Brasil, para retomar o caminho do desenvolvimento e para reverter os baixos índices sociais, precisava de reformas estruturais, em especial nas

áreas financeira, educacional, agrária e administrativa. Mas, desta vez, a estabilidade era vista como pré-requisito para o crescimento sendo a crescente inflação, déficit público e saldos negativos no balanço de pagamentos, empecilhos para o desenvolvimento. Propunha-se, então, uma série de medidas de estabilização de cunho ortodoxo, como a redução do déficit público e a contração do crédito (ABREU, 1990). Por outro lado, o plano dava ênfase à tese cepalina de que a via para superar o subdesenvolvimento e os estrangulamentos da economia brasileira seria o aprofundamento do processo de industrialização pela substituição de importações. Segundo Fonseca (2004b), a compreensão dos elaboradores era de que a crise só poderia ser superada com o aprofundamento do próprio modelo e a ampliação do mercado interno. Tavares aponta que a crise era

> [...] resultante do esgotamento do próprio processo de substituição de importações. Este, depois de vencer as primeiras etapas centradas nos bens de consumo popular e de tecnologia mais simples, via-se estrangulado principalmente pela estreiteza da demanda interna, decorrente, dentre outros fatores, da concentração de renda e da elevação dos coeficientes capital/produto e capital/trabalho que acompanhava os novos investimentos necessários para o aprofundamento do processo de industrialização (FONSECA 2004b).

Entretanto, há uma mudança interpretativa de Tavares no texto de 1986 em relação ao clássico "auge e declínio do PSI": o estrangulamento externo deixa de ser a variável central para explicar a industrialização, que passa a ser entendida como resultante de um processo endógeno em que as relações entre os setores de produção (bens de consumo duráveis, não duráveis e bens de capital) passam a determinar a dinâmica da economia e o ritmo de crescimento da indústria. Dessa a forma a crise dos anos 1960 teria como causa o fato de se ter realizado um bloco de investimentos cuja capacidade não poderia ser plenamente utilizada de imediato. Entende-se que há uma crise *no* modelo de substituição de importações e não uma crise *do* modelo (GREMAUD et al, 1997).

Diante da pressão de grupos políticos e das críticas às medidas contracionistas do Plano Trienal, o presidente João Goulart abandonou a ortodoxia econômica. Nisto, restituiu os subsídios ao trigo e ao petróleo, reajustou os vencimentos do funcionalismo, além de aumentar o salário-mínimo. Observa-se, então, a retomada da aceleração inflacionária (VILLELA, 2011). Em meados de 1963, após a malfadada tentativa de estabilização econômica do Plano Trienal, o presidente promove uma reforma ministerial em que o Ministério do Planejamento é extinto e Carvalho Pinto assume a Fazenda. Nesse período o Brasil assistiu uma forte desaceleração da atividade econômica consequente, em parte, das

medidas contracionistas do Plano Trienal e parte pela perda de dinamismo ocasionada pelo processo de substituição de importações. A fragilidade do governo era mais uma vez exposta quando, ao final do ano de 1963, Ney Galvão assume o Ministério da Fazenda substituindo Carvalho Pinto. O ministro tomou posse em uma conjuntura em que a taxa de crescimento do PIB era de apenas 0,6%, a inflação de 79,9% e o déficit no balanço de pagamentos de US$ 54 milhões (FONSECA, 2004b). No entanto, qualquer tentativa de estabilização estava fadada ao fracasso diante da crise política que se agravava e que culminou no golpe civil-militar que derrubou Jango em 1964, dando fim ao interregno democrático.

Castelo Branco assumiu o governo em abril de 1964 e adotou a política econômica desenhada por Roberto Campos e Octávio G. de Bulhões, ministros do planejamento e da fazenda, ambos com perfil ortodoxo. Devido ao cenário de desequilíbrio externo e monetário, a politica econômica assumiu um caráter restritivo, que, diante da forte repressão à sociedade civil, não encontrou resistência formal (HERMANN, 2011b).

O governo Castelo Branco caracterizou-se como uma fase de ajuste da economia em virtude da implantação das reformas da estrutura financeira, tributária e do mercado de trabalho, e do Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg), de natureza ortodoxa e com vistas à estabilização. A reforma tributária buscava o aumento da arrecadação do governo e a racionalização do sistema tributário. De forte caráter centralizador e regressivo, a reforma conseguiu elevar significativamente a carga tributária brasileira, que passou de 16% do PIB em 1963 para 21% em 1967. Já a reforma financeira tinha o objetivo de complementar o sistema financeiro brasileiro, de modo que se constituísse um segmento privado de longo prazo no Brasil. Fazia-se necessária a reorganização do mercado monetário e assim, foram criadas duas novas instituições: o Banco Central do Brasil (executor da política monetária) e o Conselho Monetário Nacional (regulador do sistema financeiro). Em relação ao mercado de trabalho, criou-se o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que substituiu o sistema vigente de estabilidade, reconhecido como entrave institucional ao aumento de emprego (HERMANN, 2011b).

O Paeg listava em seus objetivos: acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico; conter o processo inflacionário, atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais; assegurar, pela política de investimentos, a manutenção do emprego e da mão de obra; e corrigir a tendência aos déficits no balanço de pagamentos. O programa diagnosticou a restrição no balanço de pagamentos como séria limitação ao crescimento, e como forma de superação propunha o incentivo à exportação, a abertura ao capital estrangeiro e o

alinhamento à política econômica estadunidense (RESENDE, 1990). Apesar das medidas de austeridade monetária e fiscal, as medidas de controle da inflação estavam submetidas ao crescimento econômico. Para Resende (1990), o Paeg pode ser considerado um plano heterodoxo devido ao seu diagnóstico da inflação. Concebe a expansão monetária não como um fator autônomo de pressão inflacionária, mas sim como o veículo de sua propagação. Assim, as normas que conduziam o programa desinflacionário eram a contenção de gastos governamentais, o crescimento dos salários proporcional ao aumento da produtividade e a política de crédito controlada para "impedir os excessos da inflação de procura, mas suficientemente realista para adaptar-se a inflação de custos" (RESENDE, 1990). Apesar de não conseguir atingir as metas, o Plano permitiu a redução da taxa anual de inflação de algo próximo a 100% no início de 1964 para cerca de 20% em 1969. Simultaneamente, o crescimento do produto, que em 1963 fora de apenas 0,6%, chegou a atingir em 1968 a taxa de 9,8% (RESENDE, 1990).

O período de 1968 a 1973, que abarca os governos dos generais Costa e Silva e Médici, distinguiu-se por uma política monetária expansiva e por um acentuado crescimento da atividade econômica, além da redução da inflação e do desequilíbrio externo, caracterizando o "milagre brasileiro". O PIB brasileiro cresceu a uma taxa média de 11% ao ano, liderado pelo setor de bens de consumo duráveis; a taxa de investimento, que estava estagnada em torno de 15% de 1964 a 1967, apresentou recuperação em 1968, subindo para 19%. Ademais, esse ritmo de crescimento foi acompanhado pela queda da inflação (ainda que moderada) e pela melhora no balanço de pagamentos, que registrou superávits crescentes. A capacidade ociosa da economia herdada do período anterior de baixo crescimento, o controle do governo sobre preços industriais e juros, a política salarial vigente - que resultou na queda dos salários reais - e a política agrícola de expansão da produção foram os fatores que permitiram o crescimento com a contenção das taxas inflacionárias. A forte expansão econômica refletiu também a forte entrada de capitais no país, que vieram através de IED e de empréstimos estrangeiros, responsáveis pelo "milagre" no balanço de pagamentos (HERMANN, 2011b).

A frente do Ministério da Fazenda, Delfim Netto manteve a política de combate gradual à inflação, mas ao enfatizar o componente de custos, defendia a conciliação com políticas de incentivo à retomada do crescimento. Em meados de 1968 foi lançado o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) cujo centro da política estava na estabilização dos preços, no fortalecimento da empresa privada, na consolidação da infraestrutura como

responsabilidade do governo e na ampliação do mercado interno (HERMANN, 2011b). Para a autora "o PED foi um plano nitidamente mais desenvolvimentista que o Paeg, prevendo a continuidade do combate gradual à inflação, mas acompanhado de investimentos públicos e políticas propícias à recuperação dos investimentos privados".

Geisel assume a presidência em 1974 e recebe de seu antecessor uma economia com taxas de inflação baixas (na casa dos 15% em 1973) e com o BP recuperado, com recorrentes superávits. Por outro lado, herda uma economia muito mais dependente do exterior em relação à indústria – pelas importações de bens de capital e de petróleo – e ao endividamento externo. Por isso, diante do primeiro choque do petróleo, o Brasil enfrentava uma forte restrição externa e, consequentemente, uma redução da sua capacidade para importar (HERMANN, 2011b).

O declínio do "Milagre" e o fim da expansão cíclica realçaram a necessidade do regime de afirmar sua legitimidade. Fez-se, assim, necessário redefinir estratégias e políticas, já que a abertura do regime e sua institucionalização começavam a se tornar uma exigência. Tendo isso em vista, o governo autoritário opta pela distensão política e pelo lançamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento, que, para Fonseca e Monteiro (2007) "fazem parte de um mesmo processo; e, por isso, a racionalidade de cada um deles só pode ser desvendada se o outro for considerado". Entende-se, dessa forma, que a busca pelo crescimento econômico através do II PND era condicionante para viabilização do projeto de distensão e de legitimação do regime, abalada pela crise do "Milagre" (FONSECA; MONTEIRO, 2007).

O objetivo maior do II PND era manter as taxas de crescimento econômico e conduzir o Brasil para uma nova etapa do desenvolvimento; para isso, exigia-se a reorientação do processo de crescimento. Mais do que superar a crise conjuntural, o plano intencionava também suplantar o subdesenvolvimento. Para tanto a atenção prioritária deveria recair sobre o setor de bens de capital e de insumos, que ainda representavam relativo atraso. Apesar da mudança de rumo, o objetivo maior estava preservado: a construção de uma economia moderna industrial, o que conferia certo caráter de continuidade ao II PND. Em busca da expansão da indústria de bens de capital, o governo orientou seu sistema de incentivos a estes setores, beneficiando principalmente o capital nacional; além disso, era necessário exercer pressões diretas sobre o empresariado, a fim de estimular o crescimento das áreas prioritárias. Referente ao papel das empresas estatais, ainda que o Plano não o explicite, é visível nos volumosos investimentos da Petrobrás, Eletrobrás, Embratel e outras empresas públicas, o papel central do Estado na industrialização (CASTRO; PIRES, 2004).

De maneira geral, os objetivos de mudança estrutural propostos pelo II PND não foram atingidos. O que se percebe, reafirmando a tendência à substituição de importações, é a redução do peso dos bens importados na FBCF de 12,3% em 1971-1973 para 3,5% em 1981-1983; a retração da participação dos bens de capital na pauta de importações, que era de 17,9% em 1974-1978, para 9,3% em 1981-1983; e a queda do peso das importações no consumo final de petróleo, que foi crescente até 1979 quando atingiu 86% e caiu para 77% em 1983. A composição da pauta de exportações também sofreu importantes mudanças após a implementação do Plano: os bens primários, que representavam 65% em 1973 das exportações totais, sofreram uma continua contração, chegando a 32% em 1984. Esta queda foi compensada pelo aumento do peso relativo dos manufaturados, que cresceram de 23% para 56% neste período. Apesar da manutenção das taxas de crescimento (8% ao ano em 1979-1980), ao final da década de 1970 "o crescimento da inflação e a deterioração das contas públicas já sinalizavam o esgotamento do modelo de crescimento do II PND" (HERMANN, 2011a).

Ao longo da trajetória desenvolvimentista, a economia brasileira passou por diversas transformações. O período de 1930 a 1954 representou para o Brasil, o fim do modelo agroexportador e um acentuado crescimento da urbanização e da industrialização, deslocando o centro dinâmico da economia para o mercado interno. Inaugurou-se um novo tempo em que o Estado, a sociedade e a economia, sob a liderança do primeiro, passam a pensar o desenvolvimento nacional desvinculado dos interesses cafeeiros. Através de uma postura consciente, expressa na condução da política monetária, fiscal e cambial e na criação de órgãos e instituições, o Estado passou a ser o responsável pelo desenvolvimento das forças produtivas capitalistas. Este aumento da complexidade do aparelho estatal formou a base para o surgimento de grupos técnicos e de uma burocracia estatal, fundamentais para dar a continuidade do processo desenvolvimentista. "O sentido da mudança, entretanto, não apaga [...] as continuidades" (FONSECA, 1987). Mesmo com a diminuição do papel do café na economia, este continuou sendo o principal produto de exportação, sem qualquer alteração na estrutura da terra. O Brasil inicia seu desenvolvimento capitalista mantendo a concentração de renda, da terra e do poder, denunciando os limites dessa transformação.

A fase associada de 1956 a 1979 representou o aprofundamento e a aceleração da industrialização, em que as etapas mais complexas do PSI foram sendo concluídas. Encontra-se uma estrutura estatal cada vez mais complexa e a consolidação do planejamento econômico pelo Estado. O país vivenciou acentuadas taxas de crescimento econômico, que se deram em

virtude da ampla associação com o capital externo. Entretanto, a expansão do PIB não foi acompanhada pelo aumento dos salários, o que provou uma deterioração do poder de compra da classe trabalhadora e acentuou a concentração de renda. Esse movimento de abertura ao capital estrangeiro teve como consequência o aumento da dívida externa e a afirmação do papel dependente do Brasil em relação às potências centrais.

4 O DESENVOLVIMENTISMO NA ARGENTINA

Ao final do século XIX a economia argentina se destacava no cenário mundial. Experimentava altas taxas de crescimento econômico, comparáveis ao Canadá e EUA no período, fato que lhe conferia papel de destaque na participação do produto latino americano. Entretanto, a crise de 1929 evidenciou a dependência e a vulnerabilidade do país frente às oscilações do exterior. A permanência da oligarquia agrária, defensora da ideologia liberal, no centro do poder político e econômico acabou atrasando a adoção de um projeto industrializante e a retomada do crescimento argentino, em relação a outros países periféricos como o Brasil. Essa trajetória só seria interrompida em 1946 com a eleição de Perón, que através da introdução do planejamento econômico e da intensificação do intervencionismo estatal inaugura o período desenvolvimentista. Esse capítulo, divido em quatro seções, desdobrará o período agroexportador, a Década Infame e os Governos Perón e Frondizi.

4.1 O PERÍODO AGROEXPORTADOR: LIBERALISMO, DESENVOLVIMENTO E A DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

O cenário econômico em que se encontrava a Argentina no século XIX e início do século XX não difere muito do contexto brasileiro: uma economia essencialmente agrária baseada na exportação dos produtos de origem agrícola e pecuária. Apresentava relativa vantagem, todavia, em relação ao Brasil no que concerne ao grau de diversificação da produção, de forma que o milho, principal produto da pauta de exportação, representava em 1913 apenas 22,5% do total exportado. Se em parte a Argentina gozava de uma melhor posição frente aos outros países latinos por ser o único produtor agrícola de zona temperada da região, por outro lado, entrava em concorrência direta com a atividade interna e as exportações das maiores economias do mundo. Tal situação, entretanto, não garantia a Argentina papel diferente na Divisão Internacional do Trabalho se não o de provedor de bens primários e membro da periferia (MATTEI; SANTOS JÚNIOR, 2009). Por ter o centro dinâmico voltado para fora, o nível da renda nacional era diretamente ligado à demanda e aos preços internacionais de seus produtos e a economia bastante sensível às crises dos países centrais. Para O'Connell (1984) a vulnerabilidade e a dependência externa (sobretudo da Inglaterra) era acentuada também pelo fato do país manter uma economia aberta e dessa forma não conseguir manter a autonomia de sua política econômica.

O processo de abertura externa e de integração ao mercado mundial se consolidou no final dos anos 1870, período conhecido como Belle Époque, em que a economia argentina vivenciou elevadas taxas de crescimento econômico, através do aumento das exportações e do afluxo de capital e de trabalho externo. Este crescimento se deu, em parte, pelo deslocamento da fronteira do país através da *Conquista del Desierto*, uma série de operações militares que, ao expulsar os índios da região, incorporou grandes extensões de terras férteis para as atividades agrícolas exportadoras (LENZ, 2006). Este processo de conquista é explicado por Lenz (2006) como condição fundamental para "a consolidação definitiva da formação do estado nacional argentino, com a consequente unificação territorial do País". Mais uma vez, o positivismo assume importante espaço na construção da "consciência do atraso" e na perspectiva da busca pelo progresso, ainda que no contexto da Belle Époque a realidade argentina diferisse dos demais países periféricos. Nas palavras de Fonseca (2013):

> Numa sociedade com forte participação do imigrante, a reflexão sobre o significado de "ser argentino" e a identidade nacional trouxe a lume a nação como objeto. No contexto, o positivismo assumiu uma conotação mais cientificista e voltada ao tema do progresso e da modernização, embora não dispensasse o tom crítico ao liberalismo e tampouco a discussão acerca da consciência sobre as razões do atraso [...]. (FONSECA, 2013)

Com o aumento das exportações e do fluxo comercial com o exterior, cresceu também a necessidade de investimentos em infraestrutura e transporte. Até 1880, entretanto, o estoque de capital fixo argentino era escasso e o Estado ainda não era capaz de providenciar as receitas necessárias. Assim, o governo, além de buscar atrair o investimento externo, passa a contrair um grande volume de empréstimos com a Europa, principalmente com a Inglaterra, com destaque para os investimentos na construção de estradas de ferro (LENZ, 2009).

A expansão das terras férteis e o consequente aumento da mão de obra empregada formaram a base para o grande crescimento do setor primário e da economia argentina do período. As estradas de ferro, a promoção da urbanização e a constituição de uma massa de assalariados com relativo poder de compra, garantiram a formação de um mercado nacional e propiciaram os investimentos internos nos produtos manufaturados (REIS; CARDOSO, 2009). O bom desempenho do setor exportador no final do século XIX, então, assegurou o desenvolvimento do setor industrial argentino e, entre 1895 a 1914, o número de fábricas dobrou e o investimento bruto na indústria aumentou cinco vezes (ROCK, 1988 *apud* MATTEI; SANTOS JÚNIOR, 2009). Nesse sentido Ezequiel Gallo (1970 *apud* BARBERO, 1998) sustenta a interpretação de que a etapa exportadora, através da propagação dos efeitos

de encadeamento, beneficiou não apenas a atividade industrial, mas a economia argentina como um todo.

Furtado (1969), entretanto, aponta as limitações intrínsecas a esse processo de industrialização induzido pela expansão das exportações e mostra que mesmo antes de 1929 esse modelo apresentava sinais de esgotamento. Já em 1910, as modificações estruturais da economia argentina e o crescimento da indústria eram inexpressivos (FURTADO, 1969). Dorfman (*apud* BARBERO, 1998) afirma que a hegemonia do setor agropecuário impunha sérios entraves para o desenvolvimento da atividade manufatureira. Em primeiro lugar, pela manutenção do latifúndio, que restringia a capacidade de compra da maioria da população rural dificultando a formação de um mercado nacional. Em segundo, devido à minoria política e social dos industriais que não conseguiam imprimir força suficiente para influenciar a tomada de decisões. E, por último, a falta da ação estatal para proteger a indústria nascente, principalmente por meio de elevação das taxas de importação e expansão do crédito para o setor (BARBERO, 1998). Ferrer (2006) corrobora com essa visão e considera o crescimento do período 1860 a 1930 inconsistente e dependente do capital externo, em que a carência de uma política estatal e a composição das importações desestimulam as atividades orientadas ao mercado interno e limitam o desenvolvimento industrial (BARBERO, 1998).

A intensa imigração de europeus no final do século XIX teve impacto direto na formação da força de trabalho argentina através do crescimento da total da população e da mão-de-obra disponível (LENZ, 2009). Nesse período, há, então, um fortalecimento do movimento operário e o aglutinamento de novas forças políticas e sociais em torno do Partido Socialista e da União Cívica Radical. Esta última surgiu ao fim da década de 1880 com o objetivo de enfrentar o controle e o poder oligárquico. Hipólito Yrigoyen desponta como uma importante liderança da UCR na cena política nacional e, após algumas malogradas tentativas revolucionárias, chega à presidência em 1916 pela via eleitoral. Semelhante ao apoio à Vargas em 1930, também na Argentina a UCR consegue atrair os crescentes setores urbanos, excluídos da política no sistema oligárquico, ao incorporar no discurso aspirações populares (WASSERMAN, 2007). Exerceu um governo de caráter reformista e com vistas à promoção da industrialização, destacando-se a ampliação da concessão de crédito (tanto para a indústria quanto para a agricultura) e a criação da YPF, empresa estatal de exploração de petróleo (MENDONÇA; PIRES, 2012).

Ao longo da década de 1920, anunciado timidamente pelo presidente Alvear, deu-se início a um processo de proteção à indústria nacional, confirmada pela política de tarifas

alfandegárias. Em seu discurso afirmava a importância de proteger as indústrias da concorrência estrangeira, de forma a assegurar importante fonte de trabalho. Defendia o incentivo às indústrias ditas naturais, ou seja, baseadas nas matérias-primas locais (VILLANUEVA, 1972). Como resultado, constata-se o declínio dos bens de consumo na participação das importações, devido principalmente ao aumento da produção interna desses bens (MATTEI, SANTOS JÚNIOR, 2009).

4.2 A "DÉCADA INFAME" (1930-1943)

A deflagração da crise de 1929 afetou fortemente os países periféricos e acelerou o advento de uma nova fase na DIT. A desarticulação da economia mundial e a retração do comércio exterior afetaram diretamente as economias agroexportadoras, que assistiram a queda dos preços de seus produtos primários e a consequente redução da capacidade para importar. Desse modo, a Argentina passa por mais um estrangulamento externo e uma crise cambial, que exigem novas soluções para antigos problemas. As exportações, que antes da crise mundial entre 1925 e 1929 representavam 23,8% do PIB argentino, retraem para 19,1% no quinquênio 1935-1939. Nota-se também a redução do coeficiente de importação no mesmo período: de 25% em proporção do PIB cai para 15%. Essa contração se dá, particularmente, pela redução do peso dos bens de consumo na pauta de importação (O'CONNELL, 1984). Dessa forma,

> A crise tinha tornado evidente a vulnerabilidade dos países dependentes de uns poucos produtos primários de exportação. [...] De imediato, não se observa a adoção de políticas de cunho industrializante. A preocupação inicial parecia ser em neutralizar a crise através da diversificação da economia (CORSI, 2013).

É nesse momento, assim como no Brasil, que o processo de substituição de importações é iniciado com o intuito de reduzir a dependência do exterior. Para Mattei e Santos Júnior (2009), o PSI é resultado de "uma crise externa provocada pela deteriorização dos termos de trocas e pela queda na capacidade de importação", e sua principal limitação residia no fato de que, "ao mesmo tempo em que as importações foram substituídas por produção nacional, foram sendo criadas novas necessidades de importações qualitativamente distintas, obrigando a realização de novas rodadas de substituição." As políticas de contenção das importações através do controle do câmbio e tarifas alfandegárias, mesmo que não tenham caráter intencional, acabam incentivando o processo substitutivo. Soma-se a isso o fato do

país já ter uma considerável estrutura industrial fruto dos investimentos da década de 1920 e um mercado interno em expansão (MATTEI; SANTOS JÚNIOR, 2009).

Em de setembro de 1930, através de um golpe de Estado, Yrigoyen é deposto. A vitória dos setores conservadores significava ratificar o projeto de uma Argentina agroexportadora e a defesa de uma política econômica liberal. Ao encontro disso, presencia-se a construção de um corpo institucional de agências econômicas voltadas ao fortalecimento dos interesses agropecuários (PERISSINOTTO, 2014). Para Carlos Etulain, a queda da UCR expressava:

> [...] a força do setor agropecuário voltado para as exportações e aliado ao capital estrangeiro, em particular ao britânico, que formavam o bloco hegemônico defensor do Estado Liberal e da inserção da Argentina como produtora de bens primários na economia mundial (CORSI, 2006).

A ideologia liberal e as relações com o imperialismo britânico limitavam a busca de diferentes alternativas para a saída da crise. Não se verifica, pelo menos nos primeiros anos, políticas voltadas à industrialização ou um programa de defesa da renda e do emprego. Os aumentos das tarifas alfandegárias em 1930 e 1932, por exemplo, tinham o objetivo único de acrescer a arrecadação do Estado e não estimular a produção industrial interna (CORSI, 2006). O governo argentino manteve uma política econômica baseada nos preceitos ortodoxos, que, por meio de cortes públicos e elevação de impostos, buscou o equilíbrio orçamentário e monetário, além de manter os compromissos externos. Entre 1929 e 1933, observou-se uma redução da oferta monetária de 14%, além do aumento contínuo das taxas de juros (CORSI, 2012).

O coroamento dessa política liberal foi o tratado de Roca-Runciman assinado entre a Argentina e a Inglaterra em 1933. No contexto de acirramento da concorrência internacional e de fechamento das economias nacionais, o governo britânico exerceu forte pressão sobre a Argentina, que acabou assinando um pacto desfavorável à sua economia (CORSI, 2006). O acordo bilateral previa vantagens à importação de bens ingleses em relação à de outros países e protegia, sobretudo, a importação de têxtis do Reino Unido. Essa medida tinha o objetivo de reduzir a participação norte-americana que vinha numa crescente. Os produtos dos EUA passaram a ser 20% mais caros do que os ingleses e em 1938 estabeleceu-se adicionalmente uma proibição direta aos produtos. Não conseguindo mais competir no mercado de importações, os Estados Unidos passaram a realizar investimentos diretos na indústria argentina, contribuindo para seu processo de industrialização (VILLANUEVA, 1972). O

resultado das negociações favoreceu mais o país europeu, que pode garantir a disponibilidade de divisas para as remessas de suas empresas, o pagamento da dívida externa argentina e diferenciais na politica cambial e tarifária de seus produtos (CORSI, 2012). Além disso, governo adotou políticas para encarecer as importações, sobretudo por meio de tarifas alfandegárias e controle do câmbio (MATTEI; SANTOS JÚNIOR, 2009).

Os anos da Belle Époque argentina, calcado em altas taxas de crescimento, geraram a crença de um futuro excepcional para o país. Entretanto, a crise de 1929 aflorou os limites estruturais da economia agroexportadora, cujos primeiros sinais já surgiam na década anterior. Nesse sentido, há um movimento da própria classe dominante em diferenciar suas atividades para o setor comercial, bancário e industrial, dando origem à chamada oligarquia diversificada. Jorge Sábato (*apud* BARBERO, 1998) afirma que a classe dominante já no período de expansão agropecuária não estava mais constituída por uma burguesia latifundiária rentista, mas sim por uma elite que buscava distintas atividades econômicas.

Apesar da diligência do governo em manter uma postura liberal, a crise internacional e os recorrentes desequilíbrios nas contas externas levaram o Estado a intensificar a intervenção na atividade econômica a partir de 1933 (CORSI, 2006). A equipe liderada por Federico Pinedo assume a condução da política econômica, buscando uma nova formulação através de medidas "estruturais" e "anticíclicas", como classifica Villanueva (1972). As ações estruturais consistiam em assegurar parte do mercado da Grã-Bretanha de carnes para os produtores argentinos em troca do acesso às importações (o pensamento da classe dirigente era de que a elevação da compra de produtos britânicos é que garantiria a manutenção das vendas argentinas). Já as medidas anticíclicas estavam ligadas ao apoio à indústria local com o objetivo de preservar o emprego e atrair capital estrangeiro (ainda que esse não fosse um objetivo explícito) via política cambial (VILLANUEVA, 1972). Assim, o governo introduz um sistema de taxas múltiplas de câmbio, além do controle do câmbio e das licenças de importações, que mesmo de forma não deliberada, estimularam o desenvolvimento da indústria, cuja produção voltava-se para o mercado interno (CORSI, 2006).

Esse sistema de câmbio e as melhores condições de crédito estimularam a entrada de capitais estrangeiros na Argentina e entre 1936 e 1938 o país recebeu uma nova onda de investimentos diretos estrangeiros, desta vez já com uma base mais sólida referente aos investimentos da década anterior (VILLANUEVA, 1972). De acordo com Dorfman (1983 *apud* CORSI, 2012), em 1938, cerca de 50% do capital industrial estava nas mãos de empresas estrangeiras. Llach (1972) enfatiza a participação do capital externo não apenas no

setor industrial, mas também na condução da política econômica, já que a elite política que controlava o Estado e estava à frente da formulação e execução da política, era majoritariamente composta por pessoas vinculadas ao capital estrangeiro (industrial ou não). Instaurava-se um novo sistema de dominação política sob a condução de uma nova elite que se internacionaliza (LLACH, 1972).

Para Ferrer, 1930 constitui um ponto de inflexão em que se inaugura a etapa de "*economia industrial no integrada*" tendo o setor manufatureiro um papel chave na nova dinâmica da atividade econômica (BARBERO, 1998). Por outro lado, Villanueva (1972) defende um caráter mais gradual do processo de industrialização, enfatizando a importância do desenvolvimento da década anterior. A expansão do setor industrial nos anos 1930 se deu primeiramente sobre a capacidade instalada existente, fruto dos investimentos de 1920. Para o autor, a importância de 1930 não se dá pela taxa de crescimento da indústria, mas sim pela mudança na composição da produção industrial, que passa a ter maior diversificação. Nesse período, também, a Argentina continuou sendo o país mais industrializado da América Latina e apresentou significativo crescimento de suas exportações industriais. Cabe pontuar também, o surgimento de uma pequena indústria de bens de capital (cimento, refinarias de petróleo, plástico e maquinarias) apoiada pelos Estados Unidos, que tinha como consumidor final os setores produtivos e o Estado (MATTEI; SANTOS JÚNIOR, 2009).

No início dos anos 1940, Federico Pinedo, então Ministro da Fazenda do governo Castilho, apresenta o Plano de Reativação Econômica, o chamado Plano Pinedo, que propunha uma intervenção moderada do Estado na atividade econômica. Suas principais medidas eram: estimular a construção civil, por ser um setor intensivo em mão de obra, instituir a compra das colheitas pelo Estado como forma de garantir preço mínimo para os produtos agrícolas e estimular o crescimento da indústria (CORSI, 2012). O plano procurou estabelecer uma estratégia de desenvolvimento industrializante sem, contudo, ir de encontro aos interesses do setor agropecuário. Apontava para a necessidade de diversificar as exportações e aumentar seu valor agregado e o caminho seria desenvolver as indústrias consideradas "naturais". Assim, não ocorreria o deslocamento do eixo hegemônico (CORSI, 2006). O Plano de Pinedo acabou sendo rejeitado no Congresso apesar do apoio de setores industriais e rurais (CORSI, 2012).

Diferente do ocorrido no Brasil, apesar do crescimento da atividade manufatureira, não houve na Argentina a mudança no foco de uma economia agrário-exportadora para uma industrializada, o que para Moran (1970 *apud* REIS; CARDOSO, 2009) foi crucial para a

ausência de uma base sólida para o desenvolvimento. Alguns autores expressam que ao longo desse período não há um setor empresarial capaz de liderar o projeto industrializante, seja pela incapacidade de formar uma elite alternativa, seja pela identificação com os interesses do setor agropecuário (BARBERO, 1998). Já Cortés Conde (*apud* BARBERO, 1998) enfatiza a significativa proporção de imigrantes e de pequenos empresários, o que contribuiu para a redução da capacidade de pressão desse segmento. A oligarquia agrária, que sempre fomentou uma politica mais liberal, se opondo às tarifas protecionistas e defendendo que a vantagem comparativa da argentina se encontrava no setor agrário e não no setor industrial, dominou a política até a ascensão de Perón a presidência (REIS; CARDOSO, 2009).

4.3 O PRIMEIRO GOVERNO PERÓN (1946-1955)

A partir de 1945, emerge um novo momento da DIT no nível do intercâmbio de manufaturas, tecnologia e capitais entre os países industrialmente avançados, agora regido pelo progresso técnico. Os países de periferia, neste contexto, ficaram à margem das correntes dinâmicas do comércio mundial. Além disso, o crescimento desses países no último período gerou uma expansão da demanda por máquinas e insumos manufaturados a um ritmo maior que o crescimento das exportações. Consequentemente, a periferia enfrentou um problema crônico de desequilíbrio externo e falta de divisas, prejudicando a formação de capital e refletindo no crescente endividamento externo (FERRER, 2006).

Em 1943, depois da queda do Presidente Castilho por um golpe militar, há um amadurecimento de um projeto nacional de desenvolvimento centrado no mercado interno. Articulou-se um plano através do *Consejo Nacional de PosGuerra*, criado em 1944 e presidido pelo coronel Juan Domingo Perón, em que o centro da discussão estava na promoção da industrialização por meio da substituição de importações. Os objetivos da política econômica deveriam ser a manutenção do pleno emprego e a elevação do nível de vida dos trabalhadores e só poderiam ser alcançados com uma ação mais contundente do Estado. Este documento guiou a formulação da política econômica do governo seguinte (CORSI, 2012).

Em fevereiro de 1946, Perón foi eleito presidente com forte apoio das classes trabalhadora e média. Crítico ao liberalismo econômico, optou por não aderir aos acordos de Bretton Woods e, contrariando as recomendações dos países desenvolvidos, assumiu uma postura fortemente intervencionista (CANDEAS, 2005 *apud* FANTINEL; LENZ, 2015). A

política econômica implementada no governo ampliava os limites da participação estatal na economia e inaugurava o planejamento econômico argentino com a elaboração de dois planos quinquenais: 1947-1951 e 1952-1956 (MENDONÇA; PIRES, 2012). Para Corsi (2006), não havia mais espaço para estratégias de desenvolvimento calcadas nas exportações, assim, o bom desempenho econômico de vários países que vinham se desenvolvendo com base no mercado interno influenciaram a tomada de decisão no início do governo.

A política elaborada em torno do primeiro plano consagrou o perfil nacionalista do governo ao criar a *Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina* (SOMISA) e o Instituto Argentino para la Promoción Del Intercambio (IAPI), que centralizava as divisas das exportações e as redirecionava para o setor industrial (FERRER, 2006). Destaca-se também a nacionalização dos depósitos bancários e o processo de estatização das ferrovias e os serviços de gás e telefonia. Referente a isso, Fantinel e Lenz (2015) afirmam que:

> A nacionalização de grande quantidade de empresas teve um papel muito importante na evolução do setor público. Segundo Diaz Alejandro (2002), esse processo dava ao Estado a possibilidade de corrigir alguns desequilíbrios econômicos, visto que se tornava mais responsável pela geração de empregos e ampliação e melhoria dos serviços públicos. Foram nacionalizados os setores de distribuição nacional de gás, de telefonia, dos transportes (estradas de ferro), entre outros. De acordo com Bussola (2008), a nacionalização das estradas de ferro teve um importante valor simbólico para a Argentina, já que cortou os laços com os capitais estrangeiros e inaugurou um período de relativa independência econômica, concedendo ao Governo o seu caráter nacionalista (FANTINEL; LENZ, 2015).

A Constituição Argentina de 1949 reafirmava e aprofundava os mecanismos de intervenção estatal, além de nacionalizar as riquezas minerais e garantir a propriedade privada com função social. Dessa forma o Estado argentino assumia o papel de promotor do desenvolvimento capitalista (MENDONÇA; PIRES, 2012). Nesse contexto, o capital estrangeiro que em 1913 equivalia a 50% do ativo fixo total do país, reduziu-se a 5% em 1955; as remessas de lucros ao exterior declinaram de 58% em 1910-1914 a 2% em 1955. Essa política foi acompanhada por medidas altamente expansionistas como do aumento da oferta monetária em 250%, a ampliação do gasto público que passou a representar 29% do PIB argentino e a elevação dos salários reais e benefícios sociais (FERRER, 2006). A política econômica implementada não pode ser dissociada da política social, cujas principais medidas foram o direito de férias remuneradas, indenização por demissão, assistência médica e 13° salário (CORSI, 2006).

Em três anos de governo concluiu-se simultaneamente a fase expansionista da política baseada na ampliação da demanda e na redistribuição de renda, e a fase clássica do processo de substituição de importações. Os instrumentos expansionistas aceleraram as pressões sobre o nível dos preços e em 1951, a inflação atingiu limites até então sem precedentes. Já em 1949, o governo enfrentou a crise causada pela a queda nos preços de intercâmbio argentino, enfraquecendo os mecanismos de sustentação do Primeiro Plano Quinquenal. A diminuição das exportações do país gerou uma nova escassez de divisas, que prejudicaram as importações de bens essenciais. Assim, o crescimento interno esbarrava no estrangulamento da capacidade produtiva e na retração da capacidade para importar (FERRER, 2006). Para Fantinel e Lenz (2015),

> O processo de industrialização havia permitido substituir importações de maneira que, em meados da década de 50, fabricava-se localmente um conjunto de bens de consumo substancialmente maior e que antes se comprava do exterior. Porém esse processo suscitou um crescimento veloz da importação de insumos diretos e indiretos, além de máquinas. Portanto, pode-se dizer que a produção industrial argentina era extremamente dependente dos ciclos econômicos mundiais. No longo prazo, seu crescimento dependia de que as exportações geradas pelo Setor Primário agropecuário gerassem divisas suficientes para cobrir as importações de insumos e de bens de capital (FANTINEL; LENZ, 2015).

Frente ao estrangulamento do balanço de pagamentos e a estagnação da capacidade produtiva, iniciou-se uma nova estratégia sustentada no estímulo à produção agropecuária e ao investimento estrangeiro (FERRER, 2006). Em 1952, após sua reeleição, Perón apresentou o Segundo Plano Quinquenal como ferramenta dessa estratégia. O Plano previa um programa de estabilização e o controle do comércio exterior guiado pelo objetivo de defender a produção nacional e obter termos de troca equitativos. Além disso, reduzia os empréstimos para a indústria e, por intermédio do IAPI, invertia as prioridades de investimentos em favor da produção agropecuária com a finalidade de incrementar a disponibilidade de saldos exportáveis (MENDONÇA; PIRES, 2012; FANTINEL; LENZ, 2015).

O papel da indústria no projeto político de Perón suscita diversas interpretações referentes sua prioridade e suas funções. Alguns autores defendem que a industrialização surgiu por decisão deliberada de Perón com o fim de combater a “oligarquia retrógrada”. Afirmam que o peronismo cumpriu um papel histórico não assumido pela burguesia nacional de impulsionar a modernização da estrutura produtiva e superar o estágio de economia primária. Outros autores como Ferrer, colocam que o projeto industrialista da Argentina foi assumido de 1930 a 1976, por isso não consiste uma marca do governo Perón, inclusive as

taxas de crescimento industrial da década peronista apresentaram grandes oscilações e não tiveram crescimento significativo. Ademais, o desenvolvimento industrial da Argentina já era considerável desde o início da Segunda Guerra Mundial (FONSECA; HAINES, 2012).

Outros autores, entretanto, reconhecem a existência do crescimento industrial anterior a 1943, mas entendem que as medidas tomadas por Perón, como as restrições de importações e a ampliação do crédito à indústria local, expressam a escolha (deliberada) por um projeto industrializante (MATTEI; SANTOS JÚNIOR, 2009). Corsi (2012) coloca que a adoção da política industrializante voltada ao mercado interno significou a saída para o impasse da economia exportadora. Por outro lado, Llach (1984 *apud* FONSECA; HAINES, 2012) interpreta que a indústria não era o centro da política, mas sim constituía um componente do projeto "mercadointernista". A defesa do mercado interno e do consumo dos trabalhadores é que formavam as prioridades do governo concatenadas à política social a qual prevalecia frente aos interesses industriais.

Para além da análise apenas dos dados estatísticos e das variáveis ex post, Fonseca e Haines (2012) recorrem aos discursos de Perón para detectar a intencionalidade da política industrial. Embora a defesa da indústria estivesse presente nos pronunciamentos, ela não representava seu aspecto essencial. O desenvolvimento desse setor era apenas parte da questão social, que tinha seu foco na distribuição de renda. A industrialização é compreendida como um instrumento da política social e aparece, então, como meio e não como fim. Dessa forma, a política econômica peronista, então, não parecia ser motivada por um afã industrializante e isso fica comprovado pelas decisões de gasto público que refletiam as prioridades do governo: de nacionalização, aumento do orçamento militar e pleno emprego, ainda que a custo da indústria (FONSECA; HAINES, 2012).

Segundo Gerchunoff e Llach, o crescimento ou a retração das manufaturas e a consequente oscilação no emprego representava para Perón, além de uma questão econômica, uma questão política, pois sua sustentação dependia, em grande parte, do apoio dos trabalhadores. Além disso, diagnosticava que o problema econômico da Argentina encontrava-se no âmbito da distribuição, na expropriação da riqueza do país por parte de uma elite nacional e estrangeira, e não no fato do país produzir bens primários de baixo valor agregado. Para Perón, *"la Argentina es un país riquísimo que hasta ahora había sido saqueado por próprio y extraños".* Assim a industrialização não constituía uma "*necessidade econômica*, mas uma *opção política*" (FONSECA; HAINES, 2012).

4.4 O DESENVOLVIMENTISMO ASSOCIADO: O GOVERNO FRONDIZI (1958-1962)

A partir da década de 1950 a economia mundial retoma o processo de internacionalização do capital com a forte expansão das empresas multinacionais em direção aos países periféricos. Essas firmas vinham para a América Latina em busca de mão de obra barata e matérias-primas com o objetivo de ocupar e expandir o mercado interno. Referente ao contexto internacional, Mendonça e Pires (2012) assinalam que:

> [...] a abundância de capitais em circulação e as consequentes baixas taxas de juros, bem como o predomínio da forma industrial do capital, propiciaram a conformação de mercados internos fechados à competição de capitais no setor de bens de consumo dentro das economias nacionais, mas abertos à entrada de Investimentos Estrangeiros Diretos (IEDs), fundamentalmente norte-americanos e europeus (MENDONÇA; PIRES, 2012).

Assim, abriu-se a oportunidade de um projeto de desenvolvimento baseado na associação com o capital estrangeiro, evidenciando a crescente dificuldade de autonomia nacional (CORSI, 2013). Nesse contexto, Arturo Frondizi se elegeu em 1958 defendendo a adoção de um projeto desenvolvimentista cujo objetivo estratégico seria alcançar o "auto abastecimento industrial" (FONSECA; LENZ, 2014). Contava com o apoio de um bloco integrado pelos empresários industriais, pelos trabalhadores, parte dos intelectuais, a Igreja e o Exército, aglutinados no discurso pela busca do progresso. Em oposição, estavam os latifundiários e os setores relacionados à agroexportação (FANTINEL; LENZ, 2015).

O novo governo entendia que o desenvolvimento econômico estava diretamente ligado ao desenvolvimento industrial e que a concentração da substituição de importações nas indústrias leves acabou criando uma assimetria na estrutura industrial, comprometendo o desenvolvimento (MATTEI; SANTOS JÚNIOR, 2009). Além disso, para Frondizi, o lento crescimento das indústrias básicas e a dependência das importações de bens industriais essenciais somados à dependência externa da produção petrolífera eram a causa dos recorrentes estrangulamentos do balanço de pagamentos (FERRER, 2006). Com base nesses diagnósticos, Frondizi elaborou uma nova estratégica para suplantar o atraso argentino e em seu discurso de posse já deixava explícito que a busca pelo desenvolvimento nacional seria o centro do seu governo. Ressaltava, entretanto, que devido aos baixos índices de poupança e investimento, o crescimento não seria alcançado sem a participação do capital estrangeiro:

> La Nación Argentina inicia hoy un nuevo período constitucional que las circunstancias han convertido en comienzo de una nueva era. En lo profundo este acto inicial está presidido por un ideal moral: la clara e inequívoca

> voluntad del reencuentro argentino y de reanudar el desarrollo nacional.[...] El mayor aporte a la capitalización del país, deberá provenir del esfuerzo y de ahorro nacional, pero la capacidad de ahorro local es todavía insuficiente para financiar el ritmo de progreso que se necesita. En tales condiciones, el capital extranjero, aplicado a inversiones productivas, opera como factor de aceleración del proceso (FRONDIZI, 1958 *apud* FONSECA; LENZ, 2014).

A proposta de desenvolvimento partia de uma contundente crítica ao liberalismo e sustentava a participação do Estado na atividade econômica. O intervencionismo ocorreria mediante a definição das prioridades dos setores a desenvolver e dos instrumentos necessários, tais como proteção tributária e crédito. O Estado deveria, ainda, incentivar o investimento naqueles ramos em que a resposta do setor privado não se mostrava satisfatória (RAPOPORT, 2000 *apud* FONSECA; LENZ, 2014). Nesta nova estratégia, as exportações, dificultadas pela deterioração dos termos de troca e pelo controle estrangeiro desses mercados, eram consideradas um elemento secundário (FERRER, 2006). As prioridades estavam definidas em torno dos setores voltados ao mercado interno: em primeiro lugar, a produção de petróleo e gás natural e em seguida a siderurgia. O plano desenvolvimentista previa a solução permanente para o problema da provisão de energia elétrica, além do crescimento acelerado das indústrias automotiva, de cimento, papel, maquinarias e equipamentos (MATTEI; SANTOS JÚNIOR, 2009).

Ferrer (2006) classifica a articulação da política desenvolvimentista do governo Frondizi em duas fases. A primeira se estende até o final de 1958 e é caracterizada pela expansão da oferta monetária, incremento do déficit fiscal e do aumento da demanda em virtude do ajuste dos salários. Fausto e Devoto (2004, *apud* FANTINEL; LENZ, 2015) atentam que a elevação salarial visava estimular o consumo e fortalecer o mercado interno, além de cumprir as promessas eleitorais feitas aos peronistas. Todavia, a política expansionista acabou gerando fortes pressões no nível de preços e rapidamente corroeu os reajustes salariais (FONSECA; LENZ, 2014). Inaugurou-se, então, a partir de 1959, "a estratégia econômica principal, por meio de um conjunto de medidas tendentes a estabelecer a confiança necessária nos círculos financeiros internacionais e nos grupos internos dominantes." (FERRER, 2006).

Em consonância à politica de desenvolvimento, o governo Frondizi adotou uma vigorosa política de investimentos em setores estratégicos (petróleo e bens de base) e em infraestrutura (transporte, energia e comunicações) além da liberação das importações de máquinas e equipamentos, permitindo o reaparelhamento da atividade produtiva (FERRER,

2006). De acordo com Gerchunoff e Llach (2003, *apud* FANTINEL; LENZ, 2015), a intensificação das obras públicas e a construção de uma ampla rede de estradas, ao mesmo tempo em que seria estimulada a produção nacional de automóveis e caminhões, revelava a intenção governamental em fortalecer a integração regional.

Os resultados da política expansionista e industrializante logo foram percebidos e o desenvolvimento industrial assumiu a direção esperada pelo governo. A partir de 1958, percebe-se a inversão do setor dinâmico da indústria: a produção de bens intermediários e de bens de consumo duráveis passou a ter um crescimento mais acelerado em comparação aos bens de consumo não duráveis, que sofreram uma estagnação relativa (FONSECA; LENZ, 2014). Nesse período, destaca-se a expansão do ramo automobilístico que foi responsável por cerca de 80% do incremento da produção manufatureira, entre 1958 e 1961. Além disso, o Investimento Bruto Interno em relação ao PIB cresceu de 19,0% em 1958 para 22,6% em 1962. Na área energética, a produção anual de petróleo, aumenta em quase três vezes em dois anos e meio, passando de 5,6 milhões de metros cúbicos para de 16 milhões, o que significou um alívio para o balanço de pagamentos. Com o início do funcionamento da usina SOMISA, a siderurgia também apresentou significativas taxas de crescimento. A produção de aço triplicou nesse quinquênio. Entende-se que ao longo do governo Frondizi aconteceram mudanças na estrutura industrial, de forma que "a liderança do crescimento da indústria recaiu em setores intensivos em capital, com índices elevados de produtividade e com uma maior complexidade tanto do ponto de vista tecnológico quanto do organizacional" (FANTINEL; LENZ, 2015).

Em decorrência da pressão inflacionária causada pelas medidas expansivas do início do governo, a Argentina precisou recorrer ao FMI em 1952 e firmou um acordo que comprometia o governo a adotar uma série de ações restritivas em prol da estabilização, como a desvalorização da moeda, a contenção dos salários, o fim das restrições quantitativas ao comércio, o cancelamento dos financiamentos hipotecários e a eliminação de diversos controles estatais (FERRER, 2006). Para Fonseca e Lenz (2014), o resultado dessa política, entretanto, foi a redução da renda dos trabalhadores e o acentuado aumento dos níveis de desemprego.

Com o agravamento da inflação e da crise econômica, diversas revoltas e mobilizações populares eclodem no país, fragilizando politicamente o governo. Apesar de Frondizi ter encerrado a política de estabilização em 1961 e adotado uma política social mais flexível, a economia já apresentava sinais claros de desaceleração, em virtude, principalmente, da queda

dos investimentos externos (RAPOPORT, 2000 *apud* FONSECA; LENZ, 2014). Em 1962, a democracia argentina sofre mais um golpe militar e ao fim do governo a política frondizista de desnacionalização da economia com o incentivo aos investimentos de capitais estrangeiros é taxada tanto de antinacionalista, como de antipopular.

Em relação à estrutura industrial argentina, o governo Frondizi conseguiu imprimir transformações importantes. Expandiu a oferta interna de bens industriais e superou o déficit energético do país, através, principalmente, da autonomia em relação às importações de petróleo (MATTEI; SANTOS JÚNIOR, 2009). A estratégia de desenvolvimento pode, segundo Fantinel e Lenz (2015), "fabricar um processo de capitalização, modernização e concentração em vários setores industriais", que se mostrou fundamental para a continuidade do desenvolvimento econômico e social argentino nos anos seguintes. Apesar das altas taxas de crescimento, a estrutura nacional continuava apresentando gargalos em alguns setores estratégicos. As principais deficiências encontravam-se nos setores de base – maquinarias, instrumentos e materiais de transporte – mantendo a Argentina num papel ainda extremamente dependente de bens de capital e de tecnologia do exterior. A vulnerabilidade nesses ramos acabava limitando a estratégia futura de avançar no processo de industrialização (DÍAZ ALEJANDRO, 2002 *apud* FONSECA; LENZ, 2014). Ademais, Ferrer (2006) demonstra que a base do processo de crescimento era frágil, pois a política econômica supunha que o coeficiente de importações pudesse ser reduzido indefinidamente. Na medida em que isso só aconteceria em uma autarquia, o país estava fadado a recorrentes estrangulamentos do balanço de pagamentos. Nesse sentido, Fonseca e Lenz apontam um problema para a continuidade do desenvolvimento:

> A instalação de novas indústrias exigia um substancial crescimento inicial de importações de bens de capital e de alguns insumos, o que poderia provocar uma situação crítica no balanço de pagamentos argentino. Desse modo, a concretização dos projetos dependia da disponibilidade de créditos no exterior e de um considerável fluxo de investimentos estrangeiros, que deveriam fornecer divisas suficientes para cobrir o déficit comercial que iria ser gerado (FONSECA; LENZ, 2014).

A capacidade ociosa herdada do projeto desenvolvimentista de Frondizi foi importante para o crescimento econômico registrado na década de 1960 e permitiu que o governo adotasse medidas expansivas. Estimulado pela capacidade existente, pelo aumento da demanda e pela disponibilidade de divisas estrangeiras, o setor industrial cresceu a taxas anuais medias de 7% em 1964 e 1967. As indústrias que mais cresceram foram as ligadas aos

setores dinâmicos: química, metalúrgica, maquinaria não elétrica, elétrica e material de transporte (GERCHUNOFF; LLACH, 1975 *apud* MATTEI; SANTOS JÚNIOR, 2009).

O regime militar, iniciado em 1966 com a derrubada do presidente Illia, aprofundou a concentração do poder econômico nas empresas estrangeiras e públicas, além de ter ampliado a área de influência do capital externo. Nos primeiros anos do governo, viveu-se uma relativa estabilidade do nível de preços, o aumento das reservas internacionais e o crescimento do produto. Entretanto, a base desses avanços ainda era frágil e durante o ano de 1970 verificou-se diversas inconsistências no programa implementado em 1967. Acirraram-se as tensões sociais com os sindicatos, a inflação voltou a crescer e o balanço de pagamentos passa por um novo estrangulamento. Nesse sentido,

> O desenvolvimentismo começou a entrar em crise na década de 1970 em virtude da incapacidade de completar os processos de industrialização, de resolver os gravíssimos problemas sociais, do acirramento das lutas de classes e das transformações em curso na economia mundial. A crise estrutural dos anos 1970 e a mundialização do capitalismo que se seguiu ao reorganizarem a divisão internacional do trabalho fecharam os espaços para o desenvolvimentismo na América Latina (CORSI, 2013).

A experiência desenvolvimentista na Argentina imprimiu diversas mudanças na estrutura social e econômica do país assentadas na crescente urbanização e industrialização. Ainda que o país desfrutasse um contexto de rápida expansão econômica diferente do resto da América Latina no final do século XIX e início do século XX, a hegemonia do pensamento liberal e a grande dependência externa acabaram por atravancar a trajetória de crescimento. A opção pelo liberalismo e a manutenção das forças oligárquicas no centro do poder atrasaram, em relação ao Brasil, o deslocamento do polo dinâmico da economia argentina para o setor interno e o início da industrialização induzida pelo Estado. Isso só foi ocorrer em 1946 com a chegada de Perón à presidência. Crítico ao liberalismo, inaugurou a cultura do planejamento e intensificou a intervenção estatal na economia. O governo identificava a razão pelo atraso argentino na má distribuição das riquezas do país, por isso o centro de sua política estava na questão social, sendo a industrialização apenas um dos meios para essa política e não compunha sua centralidade. O governo Frondizi, representante da fase dependente associada, foi marcado pelo desenvolvimento de setores produtivos estratégicos, consolidando o papel do Estado (agora com uma estrutura mais complexa) na economia. Por outro lado, o aumento da participação do capital estrangeiro na forma de investimentos diretos e empréstimos intensificou dependência externa da Argentina.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimentismo se configurou durante o século XX como a política econômica transformadora dos países latino-americanos. Ao longo desse período, Brasil e Argentina constituíram as bases da acumulação capitalista e vivenciaram intenso processo de urbanização, industrialização e modernização das estruturas sociais e econômicas. Nesse sentido, transformou-se também a estrutura e as funções do Estado, que passa a ter sua intervenção regida pela busca de um futuro desejável, ou da alteração do status quo. Assim, ao Estado cabe conduzir uma estratégia com vistas ao progresso e suplantação do subdesenvolvimento. O atraso em que se encontravam as economias latinas era associado ao marasmo da economia agropecuária, só seria superado através da industrialização, que passa a ser vista como o único caminho para o desenvolvimento. É papel do Estado, então, intervir para incentivar a atividade econômica industrial. O desenvolvimento é, então, o que justifica e dá sentido as ações estatais.

Em cada uma das experiências históricas, buscou-se identificar na formulação e execução de política econômica, na criação de instituições ou no discurso dos líderes nacionais, a intencionalidade e a presença de um projeto de desenvolvimento calcado na industrialização. Conforme o conceito de desenvolvimentismo elaborado no primeiro capítulo, verificou-se que, apesar de ambas partirem de economias agrárias voltadas ao setor externo, Brasil e Argentina trilharam trajetórias desenvolvimentistas distintas em função, sobretudo, das diferentes respostas e políticas adotadas por seus governos.

Durante o período agroexportador do final do século XIX, a divisão internacional do trabalho reservou aos países latinos no mercado mundial o papel de fornecedores de bens primários e importadores de manufaturas. A Argentina, entretanto, apresentava uma pauta de exportações relativamente mais diversificada, imprimindo certa vantagem em relação ao Brasil. Desde 1870, o país platino experimentou um período de forte crescimento econômico liderado pela expansão do setor agropecuário, conhecido como a Belle Époque, que permitiu o nascente desenvolvimento da indústria local. Similarmente no Brasil, ainda que de forma mais tímida, foi a partir da expansão do capital cafeeiro e seus encadeamentos que surge o processo de industrialização. Outro aspecto importante é que no caso brasileiro, o discurso liberal passa a ser questionado logo no início do século, catalisado pela crise do setor exportador. Na Argentina, todavia, a ideologia liberal continuou hegemônica por mais tempo, atravancando o intervencionismo estatal e a origem do desenvolvimentismo.

A “Revolução” de 1930, ao deslocar a oligarquia agroexportadora do centro de poder, inaugura um novo momento para a política brasileira. Vargas assume a condução de um projeto nacional de desenvolvimento, defendendo a superação da dependência externa decorrente da economia baseada na agroexportação. Ao afastar-se do receituário ortodoxo, Vargas, através de uma política deliberada e consciente, intensifica a intervenção do Estado e cria leis, instituições e medidas de política econômica que mudaram a estrutura da economia através da industrialização. Dessa forma, as ações tomadas na fase nacional desenvolvimentista construíram uma sólida base para a intensificação da industrialização na fase seguinte no Brasil. Perón, eleito em 1946, introduziu o planejamento econômico na política argentina e reafirmou os mecanismos de intervenção estatal. Defendia a importância da industrialização na estrutura produtiva, todavia, ela deveria estar associada à política maior de distribuição de renda e de proteção dos trabalhadores.

Para ambos países, a fase nacional desenvolvimentista significou a crítica ao liberalismo, o aumento do papel do estado e a mudança do centro dinâmico da economia para o mercado interno. O setor manufatureiro de bens de consumo passou, então, a definir os níveis de emprego e renda. Estabeleceu-se uma nova relação do Estado com a sociedade, em que o primeiro seria responsável pela condução da política econômica e social com vistas a superação do atraso. Vargas e Perón, com a tomada de consciência do subdesenvolvimento, justificavam a intervenção estatal com o objetivo de se alcançar o desenvolvimento. Partiam, entretanto, de diagnósticos diferentes para a condição periférica dos países. Enquanto que para Vargas o atraso brasileiro era consequência da economia exportadora baseada em poucos produtos primários de baixo valor agregado, para Perón, o problema da sociedade argentina estava na concentração da renda do país nas mãos das elites locais e estrangeiras. Essas diferentes concepções explicam os diferentes focos da política econômica: para Vargas a solução estava no desenvolvimento da industrialização e para Perón, na política social, tendo a indústria papel secundário.

Destaca-se o fato, também, do Brasil ter conseguido constituir uma elite modernizante que no processo de racionalização do estado ergueu agências públicas que formaram uma burocracia estatal, responsável pela condução das políticas desenvolvimentistas. Na Argentina, a força da oligarquia agrária que permaneceu no controle da política até a eleição de Perón, acabou por atrasar a implementação da política desenvolvimentista em relação ao Brasil. Assim, percebe-se o quanto a postura das classes dominantes é crucial na determinação do processo de desenvolvimento.

A década de 1950, no contexto de internacionalização do capital, significou para os dois países o início da fase associada ao capital estrangeiro. Devido à debilidade das fontes internas de financiamento, Juscelino Kubitschek no Brasil e Arturo Frondizi na Argentina, apresentaram planos de expansão da capacidade produtiva baseados no financiamento e no investimento externo. Ambos governos optaram por uma política expansionista em prol do crescimento que teve como consequência no Brasil a significativa ampliação da indústria de bens de capital e na Argentina a superação do déficit energético, às custas do aumento da dependência e da dívida externa, além de forte pressão no nível de preços nas duas economias.

A década de 1970 representou o esgotamento do processo de substituição de importações e o fim do desenvolvimentismo nestes países. Mas se por um lado, o Brasil realizou uma nova rodada de substituições através do planejamento estatal com o II PND, a Argentina adota, mais uma vez, uma política de abertura comercial, prejudicando a indústria nacional.

Em termos estritamente econômicos, a política desenvolvimentista foi exitosa, pois garantiu elevadas taxas de crescimento do produto puxadas pela expansão do setor industrial, para os dois países nesse período. Por outro lado, fracassou no âmbito social, mantendo uma sociedade desigual, a estrutura agrária baseada no latifúndio, e alta concentração de renda. Além disso, por mais que os países tenham passado por um intenso processo de urbanização e modernização e que o centro dinâmico da econômica tenha se alterado para a indústria, não se conseguiu alterar a estrutura do capitalismo periférico, mantendo as economias da América Latinas atreladas ao subdesenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. de P. (org.) **A Ordem do Progresso**; Cem Anos de Política Econômica Brasileira: 1889-1989. Rio de Janeiro, Campus, 1990.

BARBERO, M. I. **El Proceso de Industrialización en la Argentina:** viejas y nuevas controvérsias. In: Anuario Instituto de Estudios Historico-Socialies, Universidad Nacional del Centro, Tandil, n.13, 1998.

BASTOS, P. P. Z. **Geopolítica e finanças no pós-guerra:** esperanças e restrições no governo Dutra. In: Anais do VIII Encontro Nacional de Economia Política. Florianópolis, 2003.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento Econômico Brasileiro:** o ciclo ideológico do desenvolvimento. 5ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina in DELORME, L. C. P. (org.), **Desenvolvimento Econômico e Crise**, Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento e Crise no Brasil.** Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

CASTRO, A. B. de e PIRES, F. **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2004.

COLISTETE, R. P. **O Desenvolvimentismo Cepalino:** problemas teóricos e influências no Brasil. Estudos Avançados, v.15, n.41, 2001.

CORSI, F. L. A criação das bases da industrialização (1930-1945). In: PIRES, M. C. **Economia Brasileira:** da colônia ao governo Lula. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____, F. L. **As Estratégicas de Desenvolvimento na América Latina e as Transformações na Economia Mundial (1930-2008).** BJIR, Marília, v.2, n.2, 2013.

_____, F. L. **Brasil e Argentina:** uma análise das políticas econômicas do período 1930-1945. Revista de Economia Política e História Econômica, n.05, 2006.

_____, F. L. **Política Econômica e Política Externa:** uma análise comparativa do Brasil e da Argentina (1930-1945). Texto para Discussão. PPGE/UFRGS, Porto Alegre, 2012.

COSTA, F. N. **Desenvolvimento do Desenvolvimentismo:** do socialismo utópico ao social-desenvolvimentismo. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, nº 205, 2012.

COUTO, J. M. **O Pensamento Desenvolvimentista de Raúl Prebisch.** Economia e Sociedade, v.16, n.1 (29), Campinas, 2007.

DRAIBE, S. M. **Rumos e Metamorfoses:** Estado e Industrialização no Brasil. São Paulo, Paz e Terra, 1986.

FANTINEL, V. D.; LENZ, M. H. **Crescimento e Crise na Argentina, nos Séculos XIX e XX:** análise do período Frondizi. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 36, n. 1, 2015.

FERRER, A. **A Economia Argentina:** de suas origens ao início do século XXI. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

FISHLOW, A. **Origens e Conseqüências da Substituição de Importações no Brasil**. Revista de Estudos Econômicos, v. 2, n. 6, 1972.

FONSECA, P. C. D. **A Controvérsia entre Metalismo e Papelismo e a Gênese do Desenvolvimentismo no Brasil.** In: Anais XXXVI Encontro Nacional de Economia da ANPEC, Salvador, 2008.

_____, P. C. D. **A Gênese Regional da "Revolução de 30".** Revista Estudos Econômicos, São Paulo, v.29, n.1, 1999a.

_____, P. C. D. **As Origens e Vertentes do Pensamento Cepalino.** Revista Brasileira de Economia. Rio de Janeiro, n.3, v.54, 2000.

_____, P. C. D. **Desenvolvimentismo:** a construção do conceito. Presente e Futuro de Desenvolvimento Brasileiro, Brasília: Ipea, 2013.

_____, P. C. D. **Estado e industrialização consciente:** 1930-45. In: Questões de Economia Política. Porto Alegre, n.4. 1987.

_____, P. C. D. **Gênese e Precursores do Desenvolvimentismo no Brasil**. Revista Pesquisa & Debate, São Paulo, v.15, n.2 (26), 2004a.

_____, P. C. D. **Legitimidade e credibilidade:** impasses da política econômica do governo Goulart. Estudos econômicos, São Paulo, USP, v.34, n.1(93), 2004b.

_____, P. C. D. **O Ideário de Vargas e as Origens do Estado Desenvolvimentista no Brasil.** In: Anais do Segundo Congreso Nacional de Historia Econômica, México, 2004c.

_____, P. C. D. O processo de substituição de importações. In REGO, J. M.; MARQUES, R. M. **Formação Econômica do Brasil.** São Paulo: Saraiva, 2003a.

_____, P. C. D. **Vargas:** o capitalismo em construção. 2.ed. São Paulo, Brasiliense, 1999b.

_____, P. C. D. **Sobre a Intencionalidade da Política Industrializante no Brasil na Década de 1930**. Revista de Economia Política, São Paulo, n.89, 2003b.

FONSECA, P. C. D.; HAINES, A. F. **Desenvolvimentismo e Política Econômica:** um cotejo entre Vargas e Perón. Economia e Sociedade, Campinas, v.21, n. especial, 2012.

FONSECA, P. C. D.; LENZ, M. H. **The New-Style of Developmentalism in Latin America:** Kubitschek and Frondizi. In: Anais da ANPEC, Pernambuco, 2014.

FONSECA, P. C. D.; MONTEIRO, S. M. **O estado e suas razões:** o II PND. Revista de economia política, São Paulo, jan/mar 2008, n. 109, p. 28-46.

FURTADO, C. **Formação Econômica da América Latina.** Rio de Janeiro: Lia, 1969.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

GREMAUD, P. A.; SAES, F. A. M.; TONETO JUNIOR, R. Processo de Industrialização na Era do Populismo (1930-1964). In: **Formação Econômica do Brasil.** São Paulo: Atlas, 1997.

HERMANN, J. Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: o II PND e a Crise da Dívida Externa. In GIAMBIAGI et al. **Economia Brasileira Contemporânea.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011a.

HERMANN, J. Reformas, Endividamento Externo e o "Milagre" Econômico. In GIAMBIAGI et al. **Economia Brasileira Contemporânea.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011b.

LENZ, M. H. **Investimento Estrangeiro e Fluxo Migratório:** duas âncoras do crescimento da economia argentina no século XIX. In: Anais Encontro Nacional de Economia Politica. São Paulo PUC-SP, 2009.

LENZ, M. H. **O Papel de La Conquista Del Desierto na Construção do estado Argentino no Século XIX.** Ensaios FEE, Porto Alegre, v.27, n.2, 2006.

LESSA, C. **15 Anos de Política Econômica.** São Paulo: Brasiliense, 1982.

LLACH, J. J. **Dependencia, Processos Sociales y Control del Estado em la Década del Trienta.** Revista Desarrollo Económico, Buenos Aires, v.12, n.45, 1972.

MATTEI, L.; SANTOS JUNIOR, J. A. **A Industrialização e Substituição de Importações no Brasil e na Argentina:** uma análise histórica comparada. Revista de Economia, v.35, n.1 (33), 2009.

MEDEIROS, C. A; SERRANO, F. Inserção externa, exportações e crescimento no Brasil. In FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. (org.). **Polarização Mundial e Crescimento.** Petrópolis: Vozes, 2001.

MENDONÇA, M. G.; PIRES, M. C. (org.). **Formação Econômica da América Latina.** São Paulo: LCTE, 2012.

MOLLO, M. L. R.; FONSECA, P. C. D. **Desenvolvimentismo e Novo-desenvolvimentismo:** raízes teóricas e precisões conceituais. Revista de Economia Política, São Paulo, v.33, n.2 (131), 2013.

O'CONNELL, A. **La Argentina en la Depresión:** los problemas de uma economia aberta. Revista Desarrollo Económico, Buenos Aires, v.23, n.92, 1984.

PAULA, J. A. **Raízes do Desenvolvimentismo:** pensamento e ação de João Pinheiro. Pesquisa & Debate, São Paulo, v.15, n.2 (26), 2004.

PERISSINOTTO, R. **O Conceito do Estado Desenvolvimentista e sua utilidade para os casos brasileiro e argentino.** Revista de Sociologia e Política, v.22, n.52, 2014.

PINHO NETO, D. M. O Interregno Café Filho: 1954-1955. In: ABREU, M. de P. (org.) **A Ordem do Progresso**; Cem Anos de Política Econômica Brasileira: 1889-1989. Rio de Janeiro, Campus, 1990.

REIS, C. F. B.; CARDOSO, F. G. **Outra Vez a Crucialidade dos Condicionantes Internos:** O contraste das trajetórias de desenvolvimento econômico de Brasil, Argentina e Canadá entre 1850 e 1930. EconomiA, Brasília, v.10, n.3, 2009.

RESENDE, A. L. Estabilização e Reforma: 1964-1967. In: ABREU, M. de P. (org.) **A Ordem do Progresso**; Cem Anos de Política Econômica Brasileira: 1889-1989. Rio de Janeiro, Campus, 1990.

SALOMÃO, I. C. **O Desenvolvimento em Construção:** um estudo sobre a pré-história do pensamento desenvolvimentista brasileiro. 2013. Tese – Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2013.

SOUZA, L. E. S. de; PIRES, M. C. O Pensamento Econômico Latino-americano e a CEPAL. In: MENDONÇA, M. G.; PIRES, M. C. (org.). **Formação Econômica da América Latina.** São Paulo: LCTE, 2012.

SZMRECSÁNYI, Tamás. **Apontamentos para uma História do Brasil no Período 1920-50**. Ensaios FEE, Porto Alegre, n.7,1986.

TAVARES, M. C. Auge e Declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro.** Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

_____. **Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 1986.

VILLANUEVA, J. **El Origen de la Industrialización Argentina.** Revista Desarrollo Económico, Buenos Aires, v.12, n.47, 1972.

VILLELA, A. Dos "Anos Dourados" de JK à Crise não Resolvida. In GIAMBIAGI et al. **Economia Brasileira Contemporânea.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

WASSERMAN, C. **Os Programas Políticos e Trajetória Pública dos Candidatos à Sucessão das Oligarquias no México, Brasil e Argentina no Começo do Século XX.** Revista de História Comparada, v.1, n.1, 2007.