

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**INDUSTRIALIZAÇÃO E MODELO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES
NO BRASIL E NA ARGENTINA: UMA ANÁLISE COMPARADA**

José Aldoril dos Santos Júnior

Florianópolis, Dezembro de 2004.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

INDUSTRIALIZAÇÃO E MODELO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES
NO BRASIL E NA ARGENTINA: UMA ANÁLISE COMPARADA

A banca examinadora constituída pelos professores, Lauro Mattei, Wagner Leal Arienti e Marcos Valente, presidida pelo primeiro, avaliou e atribuiu o conceito 8,5 ao aluno José Aldoril dos Santos Júnior, na disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho, que foi julgado adequado como condição parcial para a obtenção de grau de bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Catarina.

Por: José Aldoril dos Santos Júnior

Ass.:

Orientador: Lauro Francisco Mattei

Ass.:

Área de Pesquisa: Desenvolvimento Econômico

Palavras Chave: 1. Formação Industrial

2. Argentina

3. Brasil

Florianópolis, Dezembro de 2004.

RESUMO

O presente trabalho faz uma análise interpretativa e comparativa do processo de formação industrial do Brasil e da Argentina. O método utilizado foi o descritivo analítico, procurando identificar as características dos principais períodos de industrialização pelos quais passaram os dois países. Verificou-se que durante os anos de vigência do modelo de desenvolvimento agroexportador a Argentina obteve maior diversificação na sua pauta de exportações, o que possibilitou um melhor desempenho do setor exportador e um crescimento industrial *per capita* mais significativo em relação ao crescimento apresentado pelo Brasil. Com o esgotamento deste modelo durante a depressão econômica mundial de 1929, o Brasil iniciou um intenso processo de industrialização por substituição de importações, o mesmo acontecendo com a Argentina. Este processo representou uma mudança qualitativa na composição industrial em ambos os países, assim como na pauta de importações, que passou a ser, principalmente, de bens de capital e insumos para a indústria nacional. A dependência destas importações determinou uma atuação mais ativa por parte do Estado, que assumiu o papel na orientação e planejamento do desenvolvimento industrial, tanto no Brasil – com Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek como na Argentina – com Perón e Frondizi. Desta forma, o Estado foi fundamental para o avanço da indústria nos setores produtores de bens de capital e insumos intermediários até o final da década de 1970, quando a política de abertura comercial realizada na Argentina e as crises externas provocadas pelo aumento dos preços do petróleo e das taxas de juros internacionais afetaram a ambos os países, pondo fim ao modelo de industrialização por substituição de importações. O processo de formação industrial gerou uma série de contradições para os dois países, como inflação; dependência externa e endividamento; concentração de renda; concentração industrial; concentração espacial e uma série de desequilíbrios sociais. Passados cerca de vinte anos do fim do modelo de substituição de importações, a abertura comercial impôs um processo de reestruturação industrial nos dois países, resultando, para o caso brasileiro, na modernização de alguns ramos industriais, enquanto que, para a Argentina, significou um processo de desindustrialização e de retorno às exportações agropecuárias.

ÍNDICE

1. PROBLEMA DE PESQUISA	5
1.1 <i>Objetivos</i>	7
1.1.1 <i>Objetivo geral</i>	7
1.1.2 <i>Objetivos específicos</i>	7
1.2 <i>Metodologia.....</i>	7
2. A FORMAÇÃO INDUSTRIAL BRASILEIRA.....	9
2.1 <i>A formação do capital cafeeiro e sua importância para a formação do capital industrial no Brasil</i>	10
2.2 <i>A crise da economia do café e a hegemonia do Estado oligárquico no Brasil.....</i>	14
2.3 <i>Período de 1930 a 1945: a formação do Estado nacional capitalista e a chamada substituição de importações não induzida.....</i>	16
2.4 <i>O período 1946-1955: o fim da guerra e o crescimento industrial.....</i>	20
2.5 <i>O período 1956 a 1961: o Plano de Metas.....</i>	22
2.6 <i>O período de 1963 a 1973: “crise e milagre econômico”</i>	27
2.7 <i>O período de 1974 a 1980: o II PND.....</i>	31
3. A FORMAÇÃO INDUSTRIAL DA ARGENTINA	35
3.1 <i>Período de 1880 a 1930: a economia agropecuária exportadora e a formação do capital industrial na Argentina</i>	37
3.2 <i>Período de 1930-1945: o fim do modelo de desenvolvimento agropecuário exportador e o processo de substituição de importações na Argentina.....</i>	41
3.3 <i>Período 1946-1960: a industrialização organizada pelo Estado, de Perón a Frondizi.....</i>	48
3.4 <i>Período 1963-1973: uma década de expansão econômica e a abertura comercial na Argentina.....</i>	57
4. A COMPARAÇÃO DA FORMAÇÃO INDUSTRIAL DO BRASIL E DA ARGENTINA.....	63
4.1 <i>O modelo de industrialização por substituição de importações.....</i>	63
4.2 <i>Do período agroexportador até a primeira guerra mundial.....</i>	67
4.3 <i>Da primeira guerra mundial até a crise de 1929.....</i>	70
4.4 <i>Da substituição de importações não induzida até o processo de industrialização orientado pelo Estado</i>	72
4.5 <i>O fim do modelo de substituição de importações e a crise da dívida.....</i>	78
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	83
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	87

1. PROBLEMA DE PESQUISA

No final do século XIX e início do século XX, a principal característica das economias brasileira e Argentina era a de que ambas podiam ser consideradas como agroexportadoras, ou seja, a produção era concentrada em poucos produtos de origem agrícola ou pecuária destinados ao mercado externo. No caso brasileiro toda dinâmica econômica estava voltada ao setor cafeeiro, enquanto que no caso argentino a concentração se dava na produção pecuária e de cereais, principalmente o trigo e o milho, oriundos da região do Pampa Úmido (que engloba as províncias de Buenos Aires, Santa Fé, Córdoba e La Pampa).

Neste contexto, enquanto as exportações de produtos primários representavam grande porcentagem na composição da renda destes países, as importações eram a fonte de suprimento dos vários tipos de bens manufaturados destinados a satisfazer a demanda interna. Como o grosso da produção interna era voltado basicamente para o exterior, a capacidade para se fazer importações estava condicionada ao preço alcançado pelas exportações, assim como pela quantidade vendida para outros países.

Porém, entre 1914 e 1945 ocorreram sucessivas crises no comércio exterior, sendo a prolongada crise do início da década de 1930 o ponto crítico deste modelo de desenvolvimento em ambos os países em estudo, principalmente quando se leva em consideração a queda na capacidade de importação¹, apresentada tanto no Brasil como na Argentina.

Na Argentina, especificamente, o processo de substituição de importações se inicia depois da crise de 1929 e se estende até meados da década de 1970 com a política de abertura comercial do presidente Jorge Rafael Videla.

Deste modo são identificadas quatro fases distintas para o processo de formação industrial da Argentina: a primeira compreende os principais anos do período agroexportador, quando surgem várias indústrias produtoras de mercadorias ligadas ao setor dinâmico da economia. A segunda fase condiz com a chamada substituição de importações não buscada, indo de 1930 até 1945. Do pós-guerra até meados da década 1960 ocorreu a intensificação das substituições de importações, quando a industrialização foi conduzida e planejada pelo Estado, caracterizando a terceira fase. A quarta fase vai de 1963 até o final da década de 1970, quando ocorreu um intenso surto de crescimento industrial até

¹ O quanto efetivamente um país pode importar com as divisas geradas por suas exportações.

início dos anos de 1970 e o esgotamento do modelo de desenvolvimento industrial orientado para o mercado interno no final desta década.

No Brasil, o processo de substituição de importações também se inicia a partir da crise de 1929 e estas substituições irão complementar os elos da cadeia industrial até o fim da década de 1970, quando ocorreram os choques do petróleo, o aumento da taxa de juros nos Estados Unidos e a crise do endividamento externo brasileiro.

Este longo período pode ser subdividido de 1880 até 1929, que abrange o nascimento da indústria em paralelo ao setor dinâmico agroexportador; de 1930 a 1945, quando se inicia o processo de substituição de importações dos bens de consumo não duráveis, conjugado com a formação do Estado nacional; de 1946 a 1955, que abrange o período do pós-guerra, quando podem ser observados consideráveis índices de crescimento industrial, prosperidade econômica e a consolidação da indústria leve de consumo no Brasil; o período de 1956 a 1961 que se caracteriza pelo projeto industrial planejado e orientado pelo Estado através do Plano de Metas, personificado em Juscelino Kubitschek; e o período de crise e “milagre” econômico brasileiro entre 1962 e 1973, conjugado com a formulação do II PND pelo governo militar culminando na crise da dívida externa do começo dos anos de 1980 e o fim do modelo de substituição de importações no Brasil.

Observando esta descrição geral dos períodos da formação industrial brasileira e Argentina, verifica-se o caráter contraditório deste processo, ou seja, apesar destes países terem atingido um elevado grau de industrialização, o fizeram às custas de concentração de renda, inflação e endividamento externo.

Este processo de formação industrial assentado nestas contradições prosseguiu até meados da década de 1970, passando por sucessivas fases com características próprias e diferentes interpretações teóricas.

Neste sentido, esta monografia pretende descrever e interpretar os processos de formação industrial nos casos brasileiro e argentino, visando identificar as similitudes e especificidades, ressaltando os aspectos positivos e negativos deste processo em cada país. Além disso, serão apontadas as causas e conseqüências das contradições inerentes ao modelo de desenvolvimento industrial fundamentalmente responsável pela formação industrial brasileira e argentina, que foi o modelo de substituição de importações, sem deixar de caracterizar o papel que o Estado assumiu em relação aos projetos de industrialização nos dois países considerados.

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo geral

Descrever e interpretar comparativamente o processo de formação industrial pelo qual passaram Brasil e a Argentina desde o período agroexportador até o fim do modelo de industrialização por substituição de importações em ambos os países.

1.1.2 Objetivos específicos

- Descrever e interpretar o processo de formação industrial no Brasil
- Descrever e interpretar o processo de formação industrial na Argentina.
- Analisar comparativamente os dois processos considerados, apontando como se deu o esgotamento do modelo de substituição de importações em cada país.

1.2 Metodologia

A abordagem metodológica utilizada será a descritiva analítica qualitativa. Segundo (BÊRNI, 1998) a descrição consiste em indagar: que aconteceu? Por que aconteceu? Que acontecerá *ceteris paribus*? Qual a extensão e limites? Qual o caráter específico? Quais as causas e efeitos? Quanto? Como? Quando?

Esta abordagem organiza o texto no sentido de responder o significado do fenômeno em estudo, as causas e conseqüências envolvidas, o motivo da observação de determinado comportamento, a possibilidade de ocorrência de outro comportamento, a existência de perspectiva teórica, empírica ou histórica que ilumina o fenômeno, e a utilização de comparações temporais, de países, etc. que auxiliem na elucidação do fenômeno.

Portanto, o procedimento de elaboração deste trabalho consiste no estudo comparativo da formação industrial durante o período agroexportador e da industrialização por substituição de importações na

Argentina e no Brasil, através de ampla revisão de literatura escrita, artigos, revistas outras fontes bibliográfica que tratem do tema em questão.

Para fazer tal análise comparativa serão descritos os aspectos econômicos e as principais interpretações elaboradas durante os anos correspondentes ao longo dos períodos de formação industrial vivenciados pela Argentina e Brasil.

A divisão histórica é utilizada para facilitar a comparação em cada etapa correspondente à formação industrial dos países considerados ficando mais evidente desta forma, as características de cada processo em relação aos respectivos períodos abordados.

Primeiramente será feita uma descrição analítica do processo brasileiro, abordando a crise pela qual passou o modelo agroexportador, visando esclarecer os principais efeitos motivadores do início da industrialização por substituição de importações neste país.

Em seguida será adotado o mesmo método para verificar como se deu o processo desenvolvimentista no Brasil, verificando como o processo de substituição de importações avançou de um estágio “não induzido” para um estágio planejado.

Para o caso argentino, da mesma forma serão abordadas as etapas pelas quais passou a formação industrial naquele país, desde o modelo de exportações primárias, passando pelas fases de industrialização não induzida e induzida, até os últimos estágios do processo no fim da década de 1970.

Posteriormente serão comparados os dois processos e estudados os respectivos períodos de declínio do modelo de desenvolvimento baseado na industrialização por substituição de importações. Na conclusão serão avaliados os resultados e apontados os limites e as contradições da formação industrial do Brasil e da Argentina.

2. A FORMAÇÃO INDUSTRIAL BRASILEIRA

Introdução

No Brasil, o processo de industrialização por substituição de importações foi impulsionado pela crise pela qual passou o capitalismo mundial em 1929. A partir de então começou um processo que completaria os elos da cadeia industrial brasileira até o fim da década de 1970.

Assim, o objetivo deste capítulo será descrever o processo de formação industrial brasileira. Para tanto, será relevante verificar a formação do capital cafeeiro e sua importância para o início da industrialização no Brasil; estudar o processo de substituição de importações não induzido e compreender o projeto de industrialização organizado pelo Estado capitalista brasileiro.

Este longo processo, para efeito de análise, será dividido em seis períodos distintos. O primeiro deles abrangerá os anos entre 1880 e 1929, verificando as relações existentes entre o capital cafeeiro e a formação de um setor industrial incipiente. Entre 1930 e 1945 é a época em que se inicia a fabricação nacional dos chamados bens de consumo não duráveis, como tecidos, indústria de alimentos, calçados etc. Paralelamente a este processo econômico, no plano político, ocorre à formação do Estado nacional capitalista, sob a égide do governo de Getúlio Vargas.

Em seguida será estudado o período entre 1946 e 1955. Estes anos caracterizam o período do pós-guerra. É quando se observam consideráveis índices de crescimento industrial, prosperidade econômica e a consolidação da indústria de consumo leve no Brasil.

Posteriormente será apresentado o período referente ao Plano de Metas, idealizado e materializado pelo governo de Juscelino Kubitschek. Neste período se observa o caráter nacional desenvolvimentista da política econômica que foi implementada entre os anos de 1956 e 1961, sem deixar de caracterizar também a consolidação da indústria como setor dinâmico da economia, à luz do planejamento industrial orientado pelo Estado correspondente a este período.

O quarto período deste estudo abrange os anos entre 1961 e 1973, em que se busca compreender as razões e as conseqüências dos anos de “crise” e de “milagre” para a economia brasileira. Estes anos compreendem, na esfera política, o período em que o governo foi ocupado pelo regime militar.

Finalmente, entre 1973 e 1980 discute-se como foram os anos que sucederam a primeira crise internacional do petróleo e a formulação do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), buscando-

se entender porque após este período, emerge a fase terminal do modelo de desenvolvimento econômico fundamentado no processo de industrialização por substituição de importações.

2.1 A formação do capital cafeeiro e sua importância para a formação do capital industrial no Brasil

Desde o final do século XIX até o início de 1930, a acumulação de capital ficou submetida ao desempenho do setor cafeeiro no Brasil. O café passou a ser o principal produto de exportação brasileiro e o principal responsável pela geração de renda interna e pelo dinamismo da economia brasileira.

O surgimento da produção cafeeira em larga escala, esteve atrelado a fatores como a decadência das culturas tradicionais (como açúcar que passou a enfrentar a concorrência de outros países no mercado internacional e do açúcar de beterraba), a crise da economia mineira, a crise da economia colonial, o fim da exclusividade comercial que o Brasil mantinha com Portugal, a independência política e, por fim, a formação do Estado nacional.

Além disso, destaca-se, com a queda do monopólio comercial de Portugal, o papel assumido pelo capital mercantil nacional, “quando inúmeras fazendas de café, certamente as mais significativas, foram organizadas com capitais transferidos diretamente do setor mercantil da economia colonial (comércio de mulas, capital usurário urbano, tráfico de escravos, etc”) (STEIN, Apud CARDOSO DE MELLO, 1984 p. 54).

Ademais, para a efetiva consolidação do setor cafeeiro foi primordial a existência de recursos produtivos em abundância, como; terras propícias à plantação de café, existência de **mão-de-obra** escrava disponibilizada pela decadente economia mineira, força de trabalho europeia que migrou para o país, etc.

No entanto, o último fator chave que impulsionou o ciclo da economia cafeeira no Brasil foi a demanda mundial existente pelo café, a qual aumentou, principalmente, após a independência dos Estados Unidos da América. Como tradicionais consumidores os estadunidenses queriam o produto brasileiro para evitar as importações da Inglaterra ou de qualquer colônia inglesa, e também porque a

proximidade geográfica facilitava o comércio com o Brasil. Além disso, quando a produção brasileira se incorporou à oferta mundial do produto e diminuiu seu preço, houve um substancial aumento do consumo de café na Europa.

A partir de então, a geração de renda interna no Brasil passaria a depender das exportações de café para os países industrializados, enquanto importava dos países industrializados os bens manufaturados necessários ao consumo humano ou para a produção cafeeira, os quais não tinham condições de serem produzidos internamente.

Outro aspecto a ser considerado, quando se fala da acumulação proporcionada pela cultura cafeeira no Brasil, diz respeito ao considerável volume de investimentos ingleses realizados neste período. Estes se constituíram em melhoramento das condições de infra-estrutura para a produção e para o transporte do café produzido.

Deste modo, a produção nacional de café teve o papel de inserir o Brasil em uma nova divisão internacional do trabalho não mais organizada por metrópoles e colônias, mas sim por nações industrializadas e detentoras de capital e nações produtoras de matérias primas, alimentos e outras mercadorias de origem primária e com produção voltada ao mercado externo.

Em síntese, a queda do exclusivismo metropolitano e a formação do Estado nacional criaram as possibilidades de que se nacionalizasse a apropriação do excedente e de que se internalizassem as decisões de investir (CARDOSO DE MELLO, 1984). Porém, ainda sim a demanda externa continuava sendo o fator determinante para geração de renda interna (CARDOSO DE MELLO, 1984).

Como resultado, viu-se que a produção brasileira de café organizada pelo latifúndio (devido às necessidades de produção em grande escala) e assentada sobre o trabalho escravo devido à disponibilidade de escravos e ao baixo custo destes, conseguiu alcançar ao longo do século XIX um grande volume de produção a preços competitivos internacionalmente. Isto fez com que o Brasil, já em 1830, se tornasse no primeiro produtor mundial de café (CARDOSO DE MELLO, 1984).

Em números, verificou-se, que o país produziu entre 1821 e 1830, mais de três milhões de sacas de café, tendo esta quantidade se elevado durante todo o século, chegando ao seu final a uma produção de mais de cinquenta milhões de sacas (PRADO JÚNIOR, 1974).

Outra consequência da implantação da cultura cafeeira no Brasil foi o deslocamento regional da economia brasileira, ou seja, a decadência da região Nordeste e da região das Minas e o fortalecimento do Vale do Paraíba, entre Rio de Janeiro e São Paulo, e posteriormente, o oeste do Estado de São Paulo.

Entretanto, o mais importante fato ocorrido no período cafeeiro foi a substituição do trabalho escravo e a adoção do trabalho assalariado, processo que ocorreu impulsionado por três fatores: a proibição do tráfico internacional de escravos em 1850, os elevados índices de mortalidade dos escravos resultado da intensa exploração a que eram submetidos, e o subsequente aumento dos preços para se obter escravos.

Assim, passou a ser mais lucrativo para o capital cafeeiro o uso do trabalho assalariado em relação ao trabalho escravo. Para tanto, um dos fatores fundamentais para o êxito da acumulação cafeeira foi o fluxo imigratório em direção ao Brasil no final do século XIX.. Entre os anos 1888 e 1900, cerca de 1400000 pessoas imigraram para o Brasil, sendo a maioria de origem italiana e se localizando no Estado São Paulo. Este fluxo foi motivado pelo desemprego verificado na Europa no final do século XIX e pela prosperidade por que passava a economia cafeeira brasileira.

Estas são, portanto, as principais causas e consequências da acumulação de capital proporcionada pela cultura cafeeira no Brasil. O que interessa agora é verificar as relações entre os recursos disponibilizados pela economia cafeeira e o nascimento da indústria no Brasil.

Tal relação esteve ligada ao aspecto contraditório da relação entre o setor cafeeiro e o setor industrial, pois, ao mesmo tempo em que a acumulação de capital no setor exportador estimulava a acumulação industrial, a especialização produtiva exigida pela divisão internacional do trabalho deixava em segundo plano o desenvolvimento da indústria no país (SILVA, 1985).

Deste modo, o setor industrial passou a ganhar em importância a partir do deslocamento dos recursos produtivos do setor cafeeiro para o setor industrial. Estas transferências ocorreram sempre nos momentos em que o setor cafeeiro se via imerso em crise de superprodução e queda de preços, ou mesmo quando choques externos reduziam a capacidade para se fazer importações, reduzindo-se a demanda pelas exportações e garantindo, por conseguinte, boas oportunidades para a realização de investimentos industriais.

Portanto, a decadência do setor produtor de café disponibilizou a força de trabalho para a indústria e forneceu o capital monetário necessário às inversões no setor industrial, uma vez que, quando os investimentos na produção de café não eram lucrativos, os recursos excedentes tinham como destino a indústria.

Em relação à disponibilidade de força de trabalho, viu-se que a população migrante não só foi fonte de trabalho para a indústria nascente, como fez surgir internamente um setor produtor de bens de consumo para assalariados. Ademais, é relevante o fato de que a economia cafeeira foi a responsável por fornecer os bens de produção necessários a este segmento urbano que surge com a expansão do setor cafeeiro.(CARDOSO DE MELLO, 1984).

Silva (1985 p.97) afirma que “a indústria nascente, em particular a indústria de São Paulo, encontra a força de trabalho necessária ao seu desenvolvimento no mercado de trabalho constituído pela expansão cafeeira e organizada pela grande burguesia cafeeira através do Estado que ela controla diretamente”.

O mesmo autor também expõe que a massa de trabalhadores imigrantes que vem para o Brasil representa certamente um mercado consumidor para a indústria nascente, mas ela representa além de tudo a formação do mercado de trabalho e “ao privilegiar o aspecto consumidor do trabalhador imigrante, a maioria dos estudos econômicos superestima a oposição entre café e indústria e é incapaz de pensar a própria expansão do mercado consumidor e o nascimento da indústria como partes de um único processo de desenvolvimento em que a economia cafeeira ocupa posição dominante” (SILVA, 1985 p.98).

O mesmo autor critica ainda, a idéia de que o desenvolvimento da economia cafeeira foi responsável por fornecer a infra-estrutura urbana que posteriormente seria utilizada pela indústria, pois esta idéia obscurece a unidade que existia entre a produção cafeeira e a indústria nascente. Além disso, afirma que é impossível atribuir somente à expansão da economia cafeeira os progressos técnicos realizados nessa época em setores como energia elétrica e a urbanização, pois o crescimento vertiginoso destes setores estava diretamente relacionado ao progresso que, simultaneamente ao do café, era obtido pela indústria, de tal forma que estes progressos foram, ao mesmo tempo, condição e resultado dos progressos da indústria.

Quando se questiona a relação entre o capital cafeeiro e o capital industrial, se verifica que as contradições entre ambos derivam da subordinação do capital industrial ao capital cafeeiro e da subordinação deste ao capital internacional. O capital industrial depende do capital cafeeiro em dois aspectos cruciais: para gerar a capacidade de importar máquinas e equipamentos industriais, assim como bens de salário para a reprodução da força de trabalho; e para criar um mercado para produtos industrializados. O capital cafeeiro, por sua vez, dependia da demanda externa por café. Embora a rápida acumulação de capital cafeeiro estimulasse a acumulação de capital industrial, esta era contraditória à acumulação de capital cafeeiro e à posição subordinada da economia brasileira a economia mundial, posição essa que implicava a especialização da economia brasileira na produção de produtos primários para exportação, dentro da divisão internacional do trabalho. Assim, o desenvolvimento do capitalismo baseado no comércio de café, ao mesmo tempo em que estimulou o desenvolvimento industrial, impôs limites a esse desenvolvimento.(CARDOSO DE MELLO e SILVA, APUD SUZIGAN, 1986).

No que diz respeito à relação dos agentes sociais do processo de acumulação de capital no setor industrial há uma controvérsia entre Cardoso de Mello (APUD SUZIGAN, 1986 p.34) e Silva (APUD SUZIGAN, 1982 p.34). Cardoso de Mello enfatiza o papel dos cafeicultores como o grupo social do qual se originou a burguesia industrial, enquanto Silva afirma que este papel foi desempenhado pelos comerciantes imigrantes. No entanto Silva lembra que o que importa não é o grupo social que forma o núcleo da burguesia industrial, mas sim a origem desta burguesia, que ele afirma ter sido o comércio de importação e exportação, no qual predominavam os burgueses imigrantes (SUZIGAN, 1982, p.34).

2.2 A crise da economia do café e a hegemonia do Estado oligárquico no Brasil

A sociedade brasileira no período referente à primeira república era entendida segundo Fausto (1997, p.227), “como um organismo social em que predominavam os interesses do setor agrário-exportador, voltado para produção de café, representado pela burguesia paulista e parte da burguesia mineira”.

Porém, desde o início do século XX, foram fatos recorrentes as sucessivas baixas nas cotações internacionais dos preços do café, as quais resultavam do inevitável excesso de oferta do produto em questão.

A reação ao problema da superprodução de café, se traduziu na formulação de uma política de valorização que consistia, basicamente, na retirada do mercado de parte da produção, o que iria reduzir a oferta desta mercadoria no mercado internacional e garantir o nível de preços e, conseqüentemente, o nível de renda do setor cafeeiro. Neste processo, é importante frisar que o Estado teve papel fundamental, uma vez que comprava o produto excedente e o revendia quando a situação era mais favorável, ou seja, quando a demanda internacional aumentava ou os preços internacionais se expandiam.

Esta política de valorização teve como êxito assegurar a alta rentabilidade do setor cafeeiro de 1906 até 1930. No entanto, esta mesma política tinha como efeito colateral o estímulo ainda maior a sua produção, fazendo com que fossem acumulados os problemas para o futuro, ou seja, a política de manutenção dos preços do café fazia com que sua produção se tornasse mais atraente e criasse paulatinamente problemas de excesso de oferta (FURTADO 1997).

Por outro lado, o setor público não tinha condições para manter esta política de valorização do café indefinidamente, pois tal empreendimento demandava considerável quantidade de recursos financeiros.

A solução para tal controvérsia foi a de recorrer aos empréstimos dos credores externos. Estes empréstimos, no entanto, tinham como contrapartida o fato de que os credores obtinham as maiores vantagens na repartição da renda da cultura cafeeira, uma vez que os cafeicultores brasileiros deveriam pagar altos impostos ao governo para saldar seus compromissos externos.

Assim, o saldo final deste apelo ao capital externo foi, primeiro, a concretização de uma relação de dependência aos empréstimos estrangeiros e, segundo, tornou o país mais vulnerável às crises internacionais, além de remunerar mais os credores que os produtores de café.

Como se viu, o setor cafeeiro, se caracterizou por ser dominante, uma vez que detinha o poder político e o controle do principal produto de exportação e maior gerador de renda e dependente haja vista a necessidade de obtenção de empréstimos externos para a compra da produção excedente de café.

Deste modo, a oligarquia ligada ao setor produtor de café impôs ao Brasil, durante as primeiras três décadas do século XX, sua hegemonia social e política. Um dado muito significativo é que, todos os presidentes da República eleitos neste período nunca pretenderam alterar a característica básica da vida republicana, ao atender, com primazia o setor do café (FAUSTO 1997).

Deste modo ficam claros os motivos pelos quais não ocorreu, naqueles anos, a formação de uma sólida burguesia industrial que fosse capaz de confrontar os interesses econômicos e políticos do setor cafeeiro. Neste contexto, o setor industrial dependia basicamente, dos acontecimentos econômicos que ocorriam fora da economia nacional e, portanto, não logrou um desenvolvimento contínuo e regular. Em outras palavras, o impulso para o setor industrial dependia da existência de divisas que permitissem a importação de bens de produção. E estas divisas seriam obtidas com a exportação de café, o que deixava o desenvolvimento industrial à mercê das oscilações das relações da economia brasileira com o mercado mundial. Além deste aspecto, cabe ainda ressaltar que ocorreram impulsos industrializantes na primeira república, na medida em que surgiram momentos de retração do fluxo de mercadorias vindas do exterior (Primeira Guerra Mundial) (FAUSTO 1997).

Em suma, o que fica de mais característico deste período é que o relativo desenvolvimento industrial apresentou descontinuidades resultantes, essencialmente, da retomada do ritmo das importações quando cessavam os fatores que haviam determinado sua diminuição (FAUSTO 1997).

2.3 Período de 1930 a 1945: a formação do Estado nacional capitalista e a chamada substituição de importações não induzida

No início dos anos de 1930, a crise do setor cafeeiro gerou um abalo nas estruturas políticas, econômicas e sociais, que conduziram os destinos do país durante a vigência da primeira república.

A crise econômica mundial que enfraqueceu sobremaneira o setor produtor de café significou a perda do dinamismo econômico, o qual se baseava na capacidade do setor externo da economia brasileira.

Em consequência desta mudança, teve início um processo de substituição dos bens manufaturados que antes eram importados pela produção nacional. Isto ocorreu a partir do momento em que o setor industrial brasileiro passou a se aproveitar da capacidade industrial instalada já existente

no país, em função das primeiras políticas governamentais de incentivo a produção interna, principalmente, das políticas cambiais e tarifárias.

Portanto, para fazer referência a esta época serão avaliados dois aspectos: o impulso à industrialização por substituição de importações motivada pela crise do setor cafeeiro e o papel assumido pelo Estado neste processo.

Segundo Furtado (1997), com a crise mundial de 1929 era praticamente impossível a continuação da obtenção de crédito no exterior para financiar a retenção de novos estoques de café visando conter a queda dos preços. Por outro lado, mesmo que as perdas advindas da crise se traduzissem em desvalorização cambial, o que teria como consequência baratear o preço internacional do café, pelo lado da demanda o mercado internacional não poderia absorver toda produção existente, haja vista que a queda do preço do café teria pouco impacto na sensibilidade da demanda pelo mesmo. Deste modo, o modelo de desenvolvimento econômico baseado nas exportações cafeeira viu seu final com o advento da crise de 1929.

Não obstante, dois fatores passam a concorrer para a expansão da atividade industrial no Brasil: primeiro, a política de manutenção da demanda e do poder aquisitivo interno e, segundo, o aumento dos preços dos produtos manufaturados produzidos no exterior e a queda na capacidade para se fazer importações.

Quanto ao primeiro aspecto, verificou-se que o nível de demanda interna se manteve intacto durante a vigência da crise de 1929, porque o governo de Getúlio Vargas assumiu o controle da compra e da destruição dos excedentes de café. Com esta atitude, cresceu a possibilidade do café continuar a ser colhido, garantindo-se um preço mínimo de compra para o mesmo e mantendo-se o nível de emprego na economia exportadora e nos setores produtores ligados ao mercado interno.

Furtado (1997) expõe as causas para tal atitude, afirmando que o valor do produto que estava sendo destruído era muito inferior ao montante de renda que estava sendo criado. Deste modo, os investimentos não se destinavam a aumentar a produção, mas sim manter o nível de emprego e de demanda agregada. Visando manter a renda do setor cafeeiro, o governo impulsionou a demanda para os produtos industriais, que tiveram a partir de então o papel de substituir as importações dos bens manufaturados.

Concomitantemente, os preços dos produtos importados haviam aumentado vertiginosamente no início da década de 1930, devido principalmente às desvalorizações cambiais. Assim, a queda do

poder aquisitivo externo da moeda brasileira, associada à manutenção do poder aquisitivo interno, resultou no incremento significativo dos preços relativos dos produtos importados. Este fato gerou grandes oportunidades para os empresários brasileiros realizarem investimentos altamente lucrativos no setor industrial (BRESSER PEREIRA, 1985).

Portanto, a capacidade ociosa existente nas empresas brasileiras foi prontamente utilizada. A indústria desta época se concentrava, basicamente, na produção de bens de consumo que exigiam máquinas e equipamentos comuns, destacando-se as indústrias alimentícias, farmacêuticas, metalúrgica, artigos de higiene e limpeza, perfumaria, entre outras.

Como resultado desta expansão, verificou-se que em 1935 a produção industrial foi 27% maior que a de 1929, chegando a ser 90% maior que a de 1925. Em termos absolutos, nos anos de 1920 foram criados 4.697 estabelecimentos industriais, enquanto que na década seguinte foram criados 12.232.² Portanto, a década de 1930 pode ser considerada como a época que impulsionou o desenvolvimento industrial brasileiro e o processo de substituição das importações de bens leves de consumo.

Com o advento da segunda guerra mundial, a atitude do governo foi idêntica àquela que havia sido adotada imediatamente após a crise de 1929. Esta política mais uma vez manteve a renda do setor cafeeiro e a demanda interna para os produtos industriais.

Além disso, entre 1937 e 1945 ocorreu uma melhora nas relações de intercâmbio e um incremento na demanda por exportações, tendo em vista que os países industrializados haviam direcionado sua produção para as atividades de guerra, o que acabou reduzindo significativamente a oferta de produtos importados para o Brasil.

Estes fatores ocasionaram uma nova onda de oportunidades para a realização de investimentos e a esperança de outro surto de desenvolvimento industrial. Porém, tal fato não ocorreu devido à elevada dependência da indústria brasileira às importações de equipamentos.

Deste modo, durante a Segunda Guerra Mundial se inviabilizou o aumento da produção na magnitude exigida pela demanda existente, o que fez com que muitas fábricas operassem com uma capacidade além da normal.

² Fonte: IBGE, citado por Bresser Pereira, L.C. **Desenvolvimento e crise no Brasil 1930-1983**. São Paulo: ed. Brasiliense S.A. 1985.

Os dados deste período apontam uma significativa redução do ritmo de crescimento industrial, pois enquanto nos cinco anos anteriores a produção da indústria brasileira havia crescido 43%, entre 1940 e 1944, ela aumentou apenas 30% (BRESSER PEREIRA, 1985).

Em síntese, neste período de 15 anos verifica-se que a crise mundial de 1929 provocou um colapso nos preços de exportação do setor cafeeiro, o qual foi contra-balanceado pela política de compra e queima dos estoques que o governo realizou, resultando na manutenção da renda dos cafeicultores e, por conseguinte, do nível de demanda interna. Isto acabou estimulando o uso da capacidade ociosa das indústrias, o que deu início a substituição de importações de bens leves de consumo manufaturados, gerando um grande impulso ao desenvolvimento da indústria nacional durante toda a década de 1930 e início da década seguinte.

Ao se discutir o papel do Estado durante este período é importante salientar a baixa interferência que o mesmo teve durante os anos anteriores à década de 1930. Segundo Suzigan (1982 p. 41), “no período anterior à primeira guerra mundial praticamente nenhuma assistência foi concedida pelo governo à indústria de transformação, com exceção da indústria de açúcar e, é claro, das ocasionais isenções de direitos sobre maquinaria importada e outras formas indiretas de apoio do governo, como por exemplo, o desenvolvimento do sistema de transportes, infra-estrutura, etc”.

No entanto, a partir da primeira guerra, o Estado começou a estimular deliberadamente o desenvolvimento de algumas indústrias específicas, mas não o desenvolvimento industrial de modo geral. Porém, os incentivos e subsídios concedidos não eram sistemáticos e nem sempre foram eficazes.

É somente após a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, depois da revolução de 1930, que o papel do Estado assumirá nova forma e estrutura. Bielschowsky (1988) expõe que a interpretação corrente sobre o significado da Revolução de 1930 é a de que esta havia rompido com a hegemonia política das oligarquias regionais sem ser, no entanto, uma revolução de cunho industrialista. Vargas teria sido até mesmo avesso à idéia industrializante até 1937 e o eixo central de sua política econômica teria tido um sentido nitidamente ortodoxo.

Entretanto, para Draibe citada por Bielschowsky (1988 p. 292), “neste período a ação estatal foi decisiva tanto no movimento econômico real como na tentativa de definir o processo e tomar a iniciativa da instalação das indústrias de base no país”. Nestes anos do “Estado Novo”, em síntese, se viu um salto qualitativo na ideologia industrialista preexistente, adicionando-lhe elementos básicos para definição de uma estratégia industrializante.

Todavia, a ideologia de superação do subdesenvolvimento nacional com base na acumulação de capital na indústria só viria a se afirmar como hegemônica a partir da década de 1950. Entre 1930 e 1945 “o que existiu foi uma limitada e inicial tomada de consciência da problemática da industrialização por parte de uma elite técnica, civil e militar, que então se instalava nas instituições de orientação e controle implantadas pelo Estado centralizador pós-1930” (BIELSHOWKY, 1988 p.293).

Desta forma, como reação à crise do setor externo e à deflagração da segunda guerra mundial e apoiado na centralização do poder estatal, surgiu com espantosa rapidez todo um arcabouço de instituições de regulação e controle das atividades econômicas do país, que serviria de base para a constituição do Estado capitalista no Brasil.

Foram criados, portanto, seis órgãos de planejamento com atribuições de alcance nacional: o Departamento de Administrativo do Serviço Público (DASP); o Conselho Federal do Comércio Exterior (CFCE); o Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF); a Coordenação de Mobilização Econômica (CME); o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC) e a Comissão do Planejamento Econômico (CPE).

Apesar da existência de tais órgãos de planejamento, não se pode atribuir a este período a geração de um projeto de industrialização articulado e definido. Porém, como resultado prático de intervenção estatal no setor industrial neste período, cita-se a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, em 1942; a criação do Conselho Nacional do Petróleo, em 1940; a criação da Companhia Vale Do Rio Doce, em 1943; e a criação da Companhia Nacional de Álcalis, em 1944.

2.4 O período 1946-1955: o fim da guerra e o crescimento industrial

Dois fatos históricos marcaram o início deste período: o fim da segunda guerra mundial e o fim da primeira era Vargas. As principais características econômicas destes anos são o elevado crescimento do setor industrial e a relativa prosperidade econômica alcançada.

Para o Brasil, a principal consequência da guerra foi o acúmulo de grandes saldos de moeda estrangeira. Este saldo resultou da queda do volume de importações imposto pelo conflito e a consequente economia de divisas.

Durante a segunda guerra as importações ficaram restritas, uma vez que a produção dos países envolvidos no conflito foi direcionada para o setor bélico, o que proporcionou um acentuado acúmulo

de divisas estrangeiras. Terminada a guerra, porém, imediatamente ocorreu a expansão das importações motivadas pelos anos em que esta demanda esteve reprimida. Isto fez com que as reservas de divisas estrangeiras acumuladas durante o conflito fossem desperdiçadas em importações supérfluas. No entanto, apesar deste desperdício inicial, o governo provisório que sucedeu Getúlio Vargas aproveitou boa parte das divisas acumuladas e iniciou a reestruturação da indústria nacional, dando o impulso para uma nova etapa de crescimento industrial e de desenvolvimento para a economia brasileira.

Verificou-se que a taxa média anual de crescimento do produto, que durante a segunda guerra foi de 4,7%, nos cinco anos seguintes subiu para 7,3%, manteve-se ainda em um nível elevado de 5,7%, entre 1951 e 1955. O produto *per capita* também apresentou um crescimento de 3,5% nestes dez anos (BRESSER PEREIRA, 1985).

Foi nesse período que o setor industrial ganhou grande impulso e se concretizou como o setor mais dinâmico da economia, ou seja, não mais o setor externo e a “variável exportação” condicionavam o crescimento da economia, mas sim, o setor industrial nacional e a “variável investimento”, o que significou uma mudança qualitativa no padrão de acumulação de capital brasileiro.

Verificou-se que o crescimento médio anual da produção industrial, que no período da segunda guerra mundial foi de 6,2%, nos dez anos seguintes aumentou para 8,5% (BRESSER PEREIRA, 1985)³.

Este período de prosperidade foi determinado, basicamente, pela já citada economia de divisas, que foi responsável por permitir a importações dos equipamentos industriais, e pela melhoria dos termos de intercâmbio que, entre 1946/1955 se recuperaram em 151%, devido à valorização internacional dos preços do café ocorrida no período.

Além disso, teve destaque para a pujança industrial do período o papel assumido pelo Estado. Data desta época, a criação da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC); a adoção do liberalismo cambial, que após seu fracasso é substituído por uma política de controle das importações e de câmbio fixo; o estabelecimento de um sistema por parte da Carteira de Importação e Exportação do Banco do Brasil que priorizou as importações de equipamentos e matérias-primas para a indústria; e a criação do sistema de leilões de câmbio.

³ Fontes: CEPAL, estudos citados, e fundação Getúlio Vargas, dados publicados na Conjuntura Econômica e Revista Brasileira de Economia, citado por Bresser Pereira, 1985.

Analisando com mais detalhes, viu-se que, após o fim do governo Vargas, adotou-se uma política cambial liberal que teve como consequência o rápido esgotamento das reservas cambiais. Este fato fez com que o governo implementasse um rígido controle sobre as importações e passasse a priorizar somente as importações que pudessem colaborar com o fortalecimento do setor industrial, ou seja, a política cambial priorizou as importações de máquinas, equipamentos e matérias-primas para a indústria em detrimento das importações de bens de consumo, as quais passavam a depender de licenças especiais travadas pela burocracia do governo.

Deste modo, o Estado garantiu a reserva de mercado para os produtos industriais nacionais e, paralelamente, garantiu a importação de insumos e bens de produção a um câmbio irreal, onde o cruzeiro ficava supervalorizado e o preço destes bens reduzidos. Posteriormente, a instrução 70 da SUMOC, criou o sistema de leilões de câmbio, mantendo as dificuldades para a importação de bens de consumo, o que favoreceu as importações de bens de capital.

Neste período a melhora nos termos de intercâmbio não veio a beneficiar o setor exportador, mas sim o setor industrial nacional que se aproveitou da redistribuição das divisas oriundas das exportações, via mecanismo cambial adotado pela política econômica.

Assim, do pós-guerra até o Plano de Metas de JK o uso, por parte do Estado, do sistema cambial como um eficiente instrumento de fomento à industrialização brasileira foi a principal característica da política econômica do país.

Cabe destacar no final deste período a criação da PETROBRÁS, em 1953, e o fortalecimento da indústria pesada no Brasil. Por exemplo, a indústria química cresceu no período 608%, motivada pela produção da PETROBRÁS.⁴

2.5 O período 1956 a 1961: o Plano de Metas

O curto período de prosperidade iniciado no pós-guerra foi marcado pela ascensão do processo inflacionário. Por outro lado, os preços do café se desvalorizaram internacionalmente, a partir de 1954, gerando saldos comerciais negativos. Ademais, a indústria nacional passou a enfrentar problemas no

⁴ Fonte: Fundação Getúlio Vargas. Citado por Bresser Pereira, 1985.

que tange a oferta de bens de capital e de infra-estrutura, o que representava relevantes gargalos para a continuidade do desenvolvimento industrial do país.

Até esse momento, apesar de o Estado ter tido papel significativo na promoção do crescimento industrial e na consolidação da indústria como setor dinâmico da economia, todo o desenvolvimento alcançado foi obtido sem muito planejamento, ou seja, grande parte do crescimento industrial foi resultado das condições adversas da economia mundial, que tiveram como efeito reduzir ou impossibilitar as importações de produtos manufaturados e gerar as oportunidades para a substituição de importações destes produtos pela produção similar nacional, processo este chamado de substituição de importações não induzido pelo Estado.

Este crescimento industrial foi intenso, mas gerou uma assimetria entre os investimentos realizados nos setores de infra-estrutura e bens de capital e àqueles realizados nos setores de bens de consumo manufaturados.

Para Lessa (1982), a situação da economia brasileira no início de 1956 apresentava um quadro de desequilíbrio impressionante, o que impunha prudência na condução da política econômica. Entretanto, os desequilíbrios existentes não inibiram a formulação de um programa que, além de propor investimentos que implicavam vigorosa elevação dos gastos do setor público, postulava um substancial avanço na industrialização.

Para este autor três fatores condicionaram a opção do governo pela expansão industrial em detrimento da política de estabilidade proposta pelo FMI: primeiro, a conscientização, por parte das empresas privadas e do comando do Estado, do problema econômico brasileiro em termos de desenvolvimento industrial, o que se chocava com a opção contracionista; segundo, a falta de complementaridade da fase de industrialização anterior e os conseqüentes gargalos produtivos aí criados; e terceiro, o fato de que o processo de desenvolvimento anterior e as características principais da economia tornavam possível a eleição destes objetivos, ou seja, o país já havia alcançado um elevado grau de diversificação industrial e possuía um considerável espaço econômico. Assim, estes três fatores permitiram ao Brasil fugir do dilema entre estabilidade e desenvolvimento fazendo com que ambos coexistissem.

Nesta lógica foi elaborado o Plano de Metas, “que se caracterizou por uma intensa diferenciação industrial num espaço de tempo relativamente curto e articulado diretamente pelo Estado” (SERRA, 1982 p.89).

Os principais ramos indústrias que surgiram neste período foram o automobilístico, de construção naval, material elétrico e de máquinas e equipamentos. Paralelamente houve a expansão da indústria siderúrgica, química pesada, petróleo, papel e celulose e a de metais não ferrosos.

Para Serra (1982), os avanços obtidos na produção de bens duráveis ocorreram, principalmente, devido ao aumento da carga tributária e do déficit fiscal, como fonte de financiamento do governo; a atração de investimentos estrangeiros diretos de curto prazo; ao crédito oficial subsidiado para estimular a acumulação do setor privado nos setores considerados prioritários; e a criação de grupos executivos com representantes da SUMOC, CACEX, BNDE e dos empresários, para organizar, incentivar e acompanhar a implementação das diferentes metas setoriais.

O Plano de Metas gerou um crescimento médio anual do PIB de 6%, sendo o crescimento industrial de 11%. Estas taxas foram resultado da política econômica de cunho desenvolvimentista do governo JK e do afluxo de capitais externos da qual foi beneficiada a economia brasileira. A política desenvolvimentista também agiu no sentido de dinamizar o setor industrial privado nacional, através de incentivos fiscais e concessão de crédito subsidiado.

O capital privado nacional recebeu um volume considerável de incentivos para atuar na indústria de bens de capital e nos setores fornecedores das empresas transnacionais, citando-se, por exemplo, o caso da indústria automobilística transnacional e o setor fornecedor de peças fundamentado na indústria de capital nacional. Também ficaram ao encargo do capital privado nacional os setores não manufatureiros, como o da construção pesada. Além disso, o capital privado nacional se viu beneficiado da expansão da demanda derivada por bens de consumo não duráveis (SERRA, 1982).

Além do apoio ao capital privado, o Estado assumiu um caráter empresarial. Dentre suas principais atividades, merece destaque especial a ampliação da Companhia Siderúrgica Nacional e a criação de mais três companhias produtoras de aço, bem como a expansão da PETROBRÁS e o setor estatal de produção elétrica, com a criação do sistema ELETROBRÁS.

Para completar o “tripé” (Estado, capital privado nacional e capital estrangeiro) coube as empresas transnacionais a implantação no país de indústrias que exigissem maior complexidade tecnológica e possibilitasse um considerável volume de economia de divisas internamente. Desta maneira, surgiram no Brasil a partir da utilização do investimento direto do capital estrangeiro, a indústria automobilística, a indústria naval, a indústria de mecânica pesada, etc.

Portanto, este tripé foi o responsável pela consolidação da indústria no Brasil. Para Lessa (1982) o Plano de Metas se constituiu na mais ampla ação orientada pelo Estado na América latina, com vistas à implantação de uma estrutura industrial integrada.

Assim, as metas perseguidas pelo plano podem ser classificadas em quatro grandes grupos, a saber: as inversões diretas do governo no sistema de transporte e geração de energia; a ampliação e instalação de setores produtores intermediários, sobretudo a siderurgia; a instalação das indústrias produtoras de bens de capital; e, finalmente, a meta da construção da nova sede administrativa do país.

Como principal característica do Plano de Metas cita-se o fato de que foi um projeto nacional de industrialização ancorado pelo Estado, tendo como pilar de sustentação o setor de bens de consumo duráveis, principalmente por parte da indústria automobilística, que saiu praticamente de um nível de produção zero em 1955 para uma produção de 133078 veículos, em 1960 (BRESSER PEREIRA, 1985).

A indústria automobilística impactou diretamente o crescimento industrial e do produto, gerou economia de divisas, aumentou o nível de emprego e também impulsionou o aumento da capacidade instalada de uma série de indústrias a montante da economia, como o setor de autopeças, a indústria de base, além do setor de comércio dos veículos produzidos.

O saldo final do Plano de Metas nas palavras de Lessa (1982), representa a finalização do longo processo de diversificação industrial atravessado pela economia brasileira no contexto do modelo de substituição de importações. Nesta etapa, verifica-se que a industrialização, antes não induzida, mas motivada por estrangulamentos externos, agora encontra um projeto de orientação estatal, fundamentado em uma ideologia desenvolvimentista e industrializante. O crescimento do produto verificado no período foi resultado da concentração de esforços e da definição de prioridades, no sentido de preencher as lacunas da cadeia produtiva, concretizando-se um sistema industrial integrado que superou os gargalos nos setores produtores de bens de capital e insumos.

Como resultado final, ainda que a estrutura industrial depois do plano apresentasse algumas falhas, verificou-se que o Brasil da década de 1960 podia ser considerado como um país industrial.

Porém, o desenvolvimento da indústria fundamentado no setor de bens duráveis, representado principalmente pela indústria automobilística, não trouxe somente benefícios para o país, pois resultou em uma série de conseqüências contraditórias e negativas. Dentre estas se destacam: a concentração industrial, devido à elevada escala de produção exigida por estes setores; concentração de renda, uma

vez que este setor é intensivo em capital e não gera muitos empregos, além de criar uma disparidade entre os salários pagos aos trabalhadores destes setores e os trabalhadores ligados aos setores tradicionais da economia; ademais, o fato deste setor ser constituído por inúmeras filiais de empresas multinacionais, gerou problemas para o balanço de pagamentos devido à considerável quantidade de importações demandadas por estas empresas e de suas remessas de lucros para o exterior.

2.6 O período de 1963 a 1973: “crise e milagre econômico”

Após o fim do período referente ao Plano de Metas e com o Brasil já contando com uma estrutura industrial organizada verticalmente, o país enfrentou sua primeira crise de baixo crescimento oriunda do modelo de desenvolvimento baseado na industrialização por substituições de importações.

Entre os anos de 1962 e 1967 foi visível a retração do crescimento econômico, sendo uma medida clara da desaceleração verificada a queda do nível de investimento que, em 1967, chegou a 11% em relação ao nível de investimento verificado em 1962. (SERRA, 1982). O produto *per capita*, por sua vez, teve uma redução de 6,1% em 1964, quando comparado ao obtido em 1961. Já produção rural decresceu 4,5% no mesmo período, assim como a produção industrial sofreu uma queda de 0,4% (BRESSER PEREIRA, 1985). Este dado sobre a produção industrial é significativo, haja vista as altas taxas de crescimento industrial que vinham sendo obtidas desde o início do processo de substituição de importações.

Três fatores básicos podem ser considerados como responsáveis por este período de crise: a maturação dos volumosos investimentos realizados nos anos do Plano de Metas; as políticas econômicas de caráter recessivo que foram implementadas, primeiramente pelo governo democrático de João Goulart e posteriormente, pelo governo militar de Castelo Branco; e a crise política que assolou o Brasil após a renúncia de Jânio Quadros em 1961 até o golpe militar de 1964.

Quanto ao primeiro aspecto, viu-se no período referente ao Plano de Metas uma intensa concentração dos investimentos no tempo. Esta concentração no tempo fez com que, na fase de maturação destes investimentos, a capacidade instalada ficasse sub utilizada, uma vez que a oferta global da economia estava acima da demanda agregada existente.

Neste período o setor produtor de bens de capital e insumos intermediários teve sua demanda reduzida, devido ao fato de que a expansão obtida pelo setor produtor de bens duráveis, no período anterior, já havia atendido a demanda reprimida pelos estrangulamentos externos que haviam motivado a substituição de importações. O mesmo se passou com o setor de bens não-duráveis.

Assim, o que se viu nestes anos foi a redução generalizada da taxa de crescimento da formação bruta de capital fixo na economia sendo intensa também a redução no nível de investimento das empresas privadas e, de forma ainda mais expressiva, a redução no nível de investimento das empresas estatais.

Por exemplo, a capacidade ociosa da indústria automobilística, em 1960, ficou estimada em 50% (SERRA, 1982). O superdimensionamento dos investimentos verificado nestes anos ocorreu porque o tamanho do mercado interno brasileiro exigia uma considerável escala mínima de produção. Além disso, havia a esperança dos anos de otimismo oriundos do Plano de Metas de que a demanda continuasse em expansão, ademais as empresas estrangeiras (que se instalaram aproveitando os benefícios dos subsídios e incentivos fiscais) trataram de garantir futuros mercados consumidores para seus produtos. Todos estes fatores impulsionaram a realização dos investimentos acima das possibilidades de absorção por parte da demanda interna.

Em relação ao segundo aspecto, durante o Plano de Metas ocorreram desequilíbrios no nível geral de preços, tendo estes aumentado consideravelmente, devido ao financiamento dos gastos públicos via emissão monetária, além de déficits no Balanço de Pagamentos. Estes desequilíbrios exigiram do governo a adoção de políticas que protegessem a estabilidade econômica.

O Plano Trienal buscou esta estabilidade através de políticas econômicas ortodoxas, via um receituário gradualista. O que se buscou com isto foi diminuir a inflação, sem afetar em demasia a produção e o crescimento. Porém, o plano não obteve êxito devido à discrepância que havia entre as propostas estabilizantes e as políticas de reforma de base do Governo de João Goulart.

Já sob o governo militar, a política econômica foi norteadada pelo plano de ação econômica do governo (PAEG). Este plano de combate à inflação logrou reduzir o déficit fiscal, reduzindo o nível de crédito sem muito êxito e usou de poder autoritário para comprimir os salários reprimindo a reação dos sindicatos. Este plano, em síntese, foi uma combinação de políticas estabilizantes ortodoxas e heterodoxas.

Como resultado, a inflação foi reduzida de 90%, em 1964, para 39,5%, em 1966 (SERRA, 1982), porém às custas de retração econômica até 1967.

O terceiro aspecto está associado ao perturbado período político pelo qual passou a sociedade brasileira no início da década de 1960. Primeiramente, com a renúncia do presidente Jânio Quadros, no sétimo mês de seu governo e, posteriormente, com a conturbada posse de João Goulart.

. Este período de crise política, segundo Bresser Pereira (1985), teve como efeito reduzir a confiança dos capitalistas em relação à execução de novos investimentos produtivos. Além disso, foram anos marcados por planos inacabados e de total prevalência do aspecto político sobre o administrativo e o econômico.

Com o golpe militar, os conflitos políticos existentes foram resolvidos de forma autoritária. A elite conservadora assumiu o controle do país, porém a retração econômica ainda resistiria por mais quatro anos.

Ficou claro a partir dos desequilíbrios oriundos do Plano de Metas que o país precisaria de reformas institucionais que permitissem resolver os problemas de financiamento; racionalizar os gastos públicos; e orientar o sistema financeiro no sentido de favorecer novos esquemas de criação de liquidez e financiamento.

Assim, quando da realização da reforma tributária durante o primeiro governo militar, o Estado logrou aumentar sua arrecadação, permitindo ao governo orientar e incrementar, de forma mais racional, a concessão de incentivos fiscais e subsídios aos setores considerados estratégicos.

Já a reforma financeira criou os fundos de poupança compulsória (PIS, PASEP, FGTS) e ampliou o crédito para o consumo, recuperando parte da demanda reprimida dos anos de crise. Data também de 1964, a criação do Banco Central do Brasil.

Estas reformas deram as bases institucionais para o período de crescimento que durou até meados de 1973. Porém, outros fatores contribuíram para tal fato: a reversão cíclica que passou a permitir novas oportunidades de investimentos e a prosperidade da economia mundial nestes anos, que permitiu o acesso ao abundante crédito externo, ou seja, permitiu o endividamento e aumentou o espaço para a diversificação e o crescimento das exportações brasileiras.

Ademais, a política econômica do período também se orientou no sentido da expansão econômica. Dentre as principais medidas destacam-se, a aplicação do realismo tarifário para as empresas estatais (o que as obrigou a se capitalizar, fazer investimentos e gerar lucros em condições de concorrência); as políticas cambiais de minidesvalorizações (que buscaram manter a taxa real de câmbio auxiliando o setor exportador); e os incentivos fiscais ao setor exportador (visando a diversificação das exportações).

O período do chamado “milagre econômico brasileiro” pode ser descrito tendo como referência a capacidade ociosa acumulada pelo setor produtivo durante a primeira metade da década de 1960 (anos de crise), principalmente pelo setor de bens de consumo duráveis. Esta capacidade ociosa permitiu o intenso crescimento da produção e do emprego quando da recuperação dos níveis de demanda, a partir da segunda metade dos anos 1960.

Uma vez recuperado a demanda para os bens de consumo duráveis, ocorreu a reativação da demanda para os setores produtores de bens de capital e insumos intermediários. Associado a isto, as condições externas de demanda e internas de crédito possibilitaram ao setor produtor de bens de consumo não duráveis a expansão da produção e o incremento das exportações. Neste período fomentou-se, por exemplo, as exportações de alimentos industriais processados e produtos de vestuário, produtos típicos da indústria de bens de consumo não-duráveis.

Portanto, esta expansão da demanda e o aumento da renda geraram um surto de crescimento que caracterizou a primeira fase do “milagre”, ou seja, a fase de crescimento “fácil”, onde se aproveita a reversão cíclica.

Porém, como a renda havia aumentado, logo vieram as pressões sobre a capacidade de produção dos setores produtores de bens de capital e insumos intermediários. Tal fato, dada à insuficiência do setor produtor de bens de capital brasileiro, fez com que se acelerasse a demanda por importações. Isto gerou déficits crescentes nas contas de transações correntes, fazendo com que estes déficits tivessem que ser compensados por endividamento externo, de modo que o final do período de “milagre econômico” pode ser considerado como uma fase de crescimento com endividamento.

Os anos de crescimento tiveram uma série de conseqüências para o Brasil, destacando-se o fato de que o crescimento econômico obtido ocorreu sem mudanças na estrutura produtiva, ou seja, aproveitou-se a capacidade instalada que estava ociosa para responder ao aumento de demanda subsequente, porém sem realizar novas rodadas de substituição de importações.

Outra conseqüência importante foi a consolidação do poder estatal no controle da economia brasileira que, agindo sempre de forma autoritária, orientou as políticas de financiamento e as concessões de incentivos fiscais aos setores estratégicos, ao mesmo tempo em que adotou políticas de perdas salariais incrementando o conflito distributivo. Além disso, ampliaram-se, as contradições do desenvolvimento industrial (desigualdades regionais, inflação e desequilíbrios nas contas externas e do governo).

O saldo do período registrou uma taxa anual de crescimento industrial de 12,7% , já o produto cresceu entre 1968 e 1973 11,3%, superando com grande margem ao período anterior, quando o crescimento médio anual havia sido de 3,2% (BRESSER PEREIRA, 1985).

Um dado significativo para o fato de não ter havido mudanças estruturais no período foi a acentuada abertura para o exterior. O coeficiente de importações do PIB aumentou de 5,4% para 8,6%,

enquanto que a contribuição da substituição de importações para o setor manufatureiro foi negativa, entre 1968 e 1974, da ordem de 5,4%. (LOCATELI, APUD SERRA, 1982).

2.7 O período de 1974 a 1980: o II PND

Para entender o período acima é necessário conhecer as condições pelas quais estava passando a economia mundial. O ano de 1974 marca o fim de uma época de prosperidade para o capitalismo mundial, prosperidade esta que teve início na década de 1950, através dos elevados índices de crescimento e desenvolvimento industrial.

A economia brasileira tomou parte deste processo alcançando altos níveis de crescimento, ao formar sua estrutura industrial com apoio do Estado. Porém, em 1973 ocorreu a primeira crise internacional do petróleo, quando os preços deste produto quadruplicaram. Desta forma, os custos de produção associados à produção industrial aumentaram e os investimentos diretos cessaram em escala mundial.

Entretanto, o capital na forma monetária continuou abundante, pois os recursos antes destinados à produção foram buscar valorização na esfera financeira, o que facilitava a obtenção, por parte das nações periféricas, de empréstimos internacionais.

Internamente, como foi visto no período do “milagre”, ocorria um desequilíbrio entre o crescimento da produção de bens de capital e insumos intermediários e o crescimento da produção de bens de consumo duráveis em favor destes últimos. Isso gerou a necessidade de se incrementar as importações dos primeiros produtos, de modo que durante o auge do período de crescimento referente ao milagre econômico, enquanto a produção de bens de consumo duráveis quase dobrou (97%), a produção de bens de capital e insumos intermediários aumentou menos da metade (45%) (SERRA, 1982).

O Brasil que já vinha se endividando de forma consistente desde o período do milagre, viu agravar sua situação com a elevação dos preços do petróleo. Ademais, como cita Barros de Castro (1985), não foram poucos os gastos com matérias-primas importadas, superiores até mesmo aos dispêndios com petróleo.

Esse desequilíbrio nas contas externas significou para o governo um dilema entre o uso de uma política de ajuste (tanto nas contas externas como na inflação que também apresentou ascensão no período), ou uma política de financiamento e continuidade do crescimento.

Uma política de ajuste naquele momento significaria a adaptação da economia ao novo quadro de desequilíbrio, processo este que exigiria mais controle dos gastos do governo, dos investimentos privados e da disposição de crédito.

Já uma política de crescimento continuado teria como condição necessária a existência de recursos no mercado internacional para que fosse possível financiar o volume dos investimentos pretendidos. Como já visto, a ordem internacional propiciava estas condições, pois países da Organização Dos Países Exportadores De Petróleo (OPEP) depositavam seus superávits em dólares nos bancos europeus e norte americanos, gerando grande massa de capital que procurava valorização financeira.

A aposta do governo militar foi a de expandir o endividamento com a esperança de a crise do petróleo fosse passageira, não sendo necessário, portanto, enfrentar os custos recessivos advindos do ajuste. Assim, a partir de 1974 o Brasil fez a opção de crescer com endividamento externo, aproveitando-se do crédito internacional barato e apostando na transitoriedade dos efeitos restritivos vindos do exterior.

O fato de que o governo brasileiro negou-se a frear o crescimento é indubitável. Também é verdade que para cobrir a diferença entre o dispêndio interno (consumo + investimento) e a produção nacional, na conjuntura imediatamente pós-choque, o país foi levado a tomar vultosos empréstimos. Finalmente, é ainda verdadeiro que, na percepção de algumas autoridades, a política de “captação de poupança externa”, visando a sustentação de crescimento acelerado, característica do período anterior (1968-1973), havia sido confirmada e aperfeiçoada pelo governo Geisel, empossado em 1974 (BARROS DE CASTRO, 1985).

Portanto, quando uma série de países em todo mundo adotou uma política econômica restritiva, o governo brasileiro formulou o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), o qual estava ancorado em volumosos investimentos concentrados nas indústrias de insumos básicos, sendo os mesmos realizados pelas empresas estatais e pela indústria de bens de capital privada nacional.

A estratégia do II PND era a de representar a última etapa de substituição de importações para o Brasil. Para tanto, o plano visava concentrar os investimentos no setor produtor de bens de capital e

insumos intermediários, através do investimento privado nacional. Além disso, buscava-se alterar a matriz energética, ao se reduzir a dependência brasileira em relação ao petróleo e aumentar a produção de energia elétrica. Outro objetivo era o de aumentar a exportação de insumos industriais, minério de ferro, alumínio, aço etc.

Para a consecução destes objetivos, o governo se utilizou, em grande medida, dos empréstimos externos, canalizando estes investimentos via BNDES, para as empresas privadas nacionais, que seriam as responsáveis por fomentar a oferta interna de bens de capital. Além disso, este recurso ao empréstimo externo servia para financiar as importações temporárias necessárias para à realização dos investimentos iniciais.

Assim, o setor dinâmico responsável por alavancar o crescimento econômico não foi mais o setor produtor de bens duráveis de consumo fundamentado nas empresas multinacionais, mas sim o setor produtor de bens de capital e insumos básicos (capital estatal e privado nacional). Com isto, se buscou a consolidação da divisão do trabalho existente entre as empresas estatais, as empresas privadas nacionais e as empresas privadas estrangeiras, ou seja, os incentivos fiscais cedidos ao setor produtor de bens de capital com base na empresa nacional, buscaram equilibrar as relações entre as estatais, as empresa nacionais e as multinacionais.

É importante constatar que as metas pretendidas pelo II PND eram de que a economia crescesse entre os anos de 1974 e 1979, a uma taxa média anual de 10%; a indústria a 12%; a agricultura a 7%; e as exportações aproximadamente duas vezes e meia em volume no conjunto do período. O que se verificou efetivamente foi que, entre 1974 e 1981, o PIB cresceu a taxa de 5,4%, (6,9% entre 74-79); a indústria os mesmos 5,4%; e a agricultura 4,9% (BRESSER PEREIRA, 1985). Quanto às exportações, embora estas tenham declinado em relação ao período do “milagre”, mantiveram-se em nível razoável, um pouco abaixo do crescimento do PIB (SERRA, 1982).

Quanto à substituição de importações dos produtos intermediários, o II PND logrou resultados positivos, principalmente devido aos incentivos recebidos do BNDES e do CDI Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), instituição responsável por conceder isenções para as importações de máquinas e equipamentos para o setor privado, e pela ação direta das empresas do Estado.

Do ponto de vista do incremento das exportações, verificou-se o aumento da diversificação das mesmas, a participação dos produtos manufaturados elevou-se de 23 para 45% do total das exportações

do país. Porém, os projetos de exportação de matérias primas se viram afetados de forma contundente pela queda da demanda mundial em meados da década de 1970.

Quanto às mudanças na infra-estrutura, verifica-se que alguns dos projetos tiveram longo prazo de maturação, como afirma Barros de Castro, “o programa só seria realizado nos primeiros anos da década de 1980”. Os exemplos típicos de longo prazo de maturação foram à hidrelétrica de Itaipu, o programa siderúrgico e a construção da ferrovia do aço. Por outro, lado se evidenciou ao longo do desenvolvimento do plano a impossibilidade do alcance de determinadas metas de expansão, principalmente a partir de 1976, quando o governo adotou uma política antiinflacionária e o II PND foi parcialmente desativado.

Em síntese, o II PND conseguiu substituir consideravelmente as importações de produtos intermediários e impulsionar a indústria doméstica de bens de capital, porém, aumentou o endividamento externo brasileiro, assim como as pressões inflacionárias e a concentração de renda.

O II PND foi o último projeto de desenvolvimento industrial orientado pelo Estado e pode ser considerado como o marco para o fim do modelo de industrialização por substituição de importações no Brasil. Os fatos que condicionaram o esgotamento deste modelo serão devidamente discutidos no capítulo quatro deste trabalho.

3. A FORMAÇÃO INDUSTRIAL DA ARGENTINA⁵

Introdução

Como no caso brasileiro, o processo de industrialização por substituição de importações na Argentina se intensificou a partir de 1929, motivado também pela crise capitalista mundial. Porém, ficou claro que a partir da década de 1930 o que aconteceu foi somente a intensificação deste processo, haja vista que no período agroexportador a indústria já estava presente no cenário econômico do país. Portanto, o que ocorreu a partir dos anos 1930, foi a mudança na dinâmica produtiva da economia, ou seja, sendo que o setor industrial passou a ser responsável pela geração de renda interna. Isto significou que a partir daquele momento, o crescimento econômico seria orientado de maneira endógena e o investimento passaria a ser a variável determinante para tal crescimento.

Segundo TOBAR (1998), se distinguem quatro distintas fases para o processo de industrialização por substituição de importações na Argentina. A primeira é aquela que compreende os anos situados entre a formação do Estado nacional, em 1880, até a crise mundial de 1929, quando no país foram desenvolvidas as indústrias ligadas direta ou indiretamente ao setor agroexportador.

A segunda fase se refere aos anos em que a substituição de importações ocorreu de forma não planejada pelo Estado, ficando ao encargo da capacidade ociosa existente no setor industrial (acumulada durante o período agroexportador) e da existência de uma demanda reprimida por importações resultado da queda na capacidade de importação decorrente da crise de 1929. Esta segunda etapa corresponde ao período entre 1930 e 1945, caracterizando-se pelo incremento sensível da produção nacional de bens de consumo não duráveis, com destaque para a indústria têxtil.

A terceira fase compreende o período entre 1945 e 1960, quando se verificou a intensificação do processo de substituição de importações, com maior participação do Estado, isto porque, com a ascensão de Juan Domingo Perón ao poder, em 1945, o setor estatal passou a ocupar um papel central na direção do desenvolvimento industrial argentino mediante a adoção de um conjunto de medidas que visaram proteger e promover esse setor.

⁵ Este capítulo é baseado no livro, *El Ciclo de La Ilusión y Del Desencanto* de Pablo Gerchunoff e Lucas Llach, 2003. As demais citações encontram-se no texto.

Outro governo responsável direto pelo processo de formação industrial na Argentina foi o do presidente Arturo Frondizi (1958/1962) que, seguindo o exemplo de Juscelino Kubitchek no Brasil, promoveu o crescimento industrial adotando idéias desenvolvimentistas assentadas no crescimento endógeno orientado e planejado pelo Estado, além da atração de investimentos diretos externos. Este foi o período em que a ideologia desenvolvimentista alcançou seu auge no país, pois os setores industriais que mais cresceram foram àqueles ligados aos bens de consumo duráveis, bens de capital e insumos intermediários.

A quarta fase vai de 1963 até meados da década de 1970, período em que a Argentina viveu um longo período de crescimento econômico e de desenvolvimento industrial. Nestes anos, aproveitando-se da capacidade instalada ociosa resultante dos elevados volumes de investimentos do período anterior, consolidou-se a substituição de importação dos bens de consumo duráveis.

O esgotamento do modelo de crescimento econômico fundamentado no processo de industrialização por substituição de importações começou a aparecer na medida em que os governos empossados no início da década de 1970 passaram a perceber que este processo havia exaurido suas possibilidades de dar continuidade ao aumento da produção, haja vista que todas as substituições possíveis já se haviam efetivado, exceto no setor de bens de capital com avanços tecnológicos e insumos intermediários, cuja escala de produção impossibilitava a produção doméstica.

Em 1976, o governo militar de Jorge Rafael Videla (1976/81) realizou uma política econômica de abertura comercial. O advento desta política associado aos altos índices de inflação registrados no período e ao endividamento externo a que foi submetido o país a partir da elevação das taxas de juros no Estados Unidos, foram os fatores que puseram fim ao modelo de desenvolvimento econômico baseado no processo de industrialização por substituição de importações na Argentina.

Considerando os fatos citados, o objetivo do presente capítulo será o de descrever e interpretar detalhadamente os principais condicionantes que marcaram a formação industrial da Argentina em seus respectivos períodos históricos.

3.1 Período de 1880 a 1930: a economia agropecuária exportadora e a formação do capital industrial na Argentina

Nos anos situados entre a formação do Estado nacional e o advento da primeira guerra mundial, a República Argentina apresentou uma considerável expansão econômica, que se consubstanciou em um nível de renda *per capita* superior ao de outros países, como França e Alemanha.

Os fatores responsáveis por esta pujança econômica foram: a organização nacional; a existência de terras férteis para o desenvolvimento da pecuária e da agricultura; a incorporação de um volumoso contingente de imigrantes europeus; e a inserção da economia Argentina à economia mundial, tanto através das suas exportações como através da obtenção de bens de capital e infra-estrutura necessários ao desenvolvimento da economia agroexportadora Argentina.

Quanto à formação do Estado nacional, observa-se que, apesar de a Argentina ter se constituído como nação independente já em 1810 (formalmente em 1816), uma série de conflitos externos e internos impossibilitou qualquer tentativa de progresso econômico durante várias décadas. Somente com a dizimação dos indígenas, na chamada *Campaña al Desierto* em 1879, e a federalização da cidade de Buenos Aires em 1880, consolidou-se a unificação das províncias em um governo central, formando-se o Estado Nacional argentino. A partir de então os governantes puderam concentrar suas atenções no sentido de fomentar o progresso econômico da nação.

Além disso, o território argentino contou com uma enorme superfície de terras férteis (Pampa Úmido), que se revelou como uma das regiões mais produtivas do mundo. O clima temperado e a distribuição regular das chuvas condicionavam sobremaneira a produção agropecuária. Fazem parte da região do Pampa Úmido a província de Buenos Aires, parte da província de Santa Fé e parte das províncias de Córdoba e La Pampa.

A imigração foi outro fator fundamental para a consolidação do capital agropecuário na Argentina, uma vez que povoar o país era visto pelos governantes da época como uma necessidade. Em 1876, o congresso argentino decidiu pela criação de um departamento geral de imigração com a intenção de concentrar os esforços do governo no sentido de atrair imigrantes. Ademais, como no Brasil, a imigração para a Argentina esteve condicionada aos fatores econômicos e sociais pelos quais passaram os países europeus no final do século XIX, como o desemprego e os baixos salários causados pelos avanços tecnológicos no setor agropecuário destas nações.

Assim, em busca de novas oportunidades de trabalho e melhores salários, um imenso contingente de migrantes deslocou-se para o território argentino entre 1821 e 1932, totalizando 6,5 milhões de pessoas. No Brasil esse montante foi de 4,4 milhões (TOBAR, 1998). A principal fonte de imigrantes para a Argentina foi à Itália, com 47% entre 1871/1914, e Espanha com 32% do total no período (GERCHUNOFF e LLAACH, 2003).

Quanto à inserção da Argentina na economia mundial, o que se viu foi a especialização por parte deste país como exportador de alimentos, principalmente cereais (trigo e milho) e produtos derivados das atividades pecuárias (coros, charque, etc). O principal parceiro comercial foi a Inglaterra que, além de garantir a demanda pelos produtos argentinos, exportava para o país bens manufaturados.

Outro aspecto referente à inserção da Argentina no cenário econômico mundial esteve ligado à obtenção dos investimentos diretos ingleses, principalmente daqueles dirigidos à construção de estradas de ferro que visavam baratear os custos de transporte das mercadorias oriundas da região do Pampa Úmido até o porto de Buenos Aires, onde eram embarcadas para a Europa.

O efeito adverso destes investimentos foi semelhante ao caso brasileiro, ou seja, os empréstimos realizados no exterior endividavam o governo e o setor exportador argentino, ao mesmo tempo em que formavam a infra-estrutura necessária para que os alimentos e as matérias-primas produzidos pudessem ser ofertados na Europa a preços inferiores.

Em síntese, foi de significativa importância para o progresso econômico argentino durante os primeiros anos da formação do Estado nacional o contingente de imigrantes, que proporcionou a força de trabalho necessária para aumentar a produção; os investimentos diretos estrangeiros, fundamentais para criar a infra-estrutura adequada à economia agropecuária exportadora; a existência de terras férteis que permitiram o cultivo de cereais em larga escala e o crescente mercado internacional para os produtos argentinos. Estavam dadas, portanto, as condições para a intensa acumulação de capital proporcionada pelo setor agropecuário argentino durante a vigência do modelo primário exportador.

Uma vez apresentados os principais fatores para o desenvolvimento da agricultura e da pecuária na Argentina, faz-se agora necessário verificar a evolução destes setores e sua importância para o desenvolvimento industrial.

Assim, até 1870, a pecuária extensiva, especialmente a ovina, foi à atividade mais importante para a região do Pampa Úmido. Porém, com a construção das estradas de ferro e o advento da imigração, foram criadas as condições para a superação da escassez de força de trabalho e para facilitar

o transporte das mercadorias, fatores que foram determinantes para que se desenvolvesse a produção agrícola na região.

Essa produção agrícola assumiu, desde o início, um caráter comercial e voltado ao mercado externo. Até o início da primeira guerra mundial, o país exportou mais da metade de sua produção de trigo, 65% da produção de milho, e 85% da produção de linho. Também se destacou o fato de que tendo uma escassa disponibilidade de trabalho, a agricultura usou maquinaria de maneira intensiva desde os primeiros anos de cultivo dos produtos vegetais.

Enquanto no Brasil o café era o produto agrícola com maior importância em termos absolutos, na Argentina a produção logrou ser mais diversificada. Os principais produtos em relação à quantidade produzida e exportada foram o trigo, o milho, o linho, a alfafa e os produtos de origem agropecuária. Porém, dentre tantos produtos o trigo pode ser considerado como o símbolo da revolução agrícola Argentina, pois encontrou na região do Pampa Úmido um solo particularmente fértil e propício para seu cultivo, além de um clima extremamente favorável.

É significativo, ademais, apontar a relação existente entre a produção agrícola e pecuária na Argentina, a qual foi conflituosa em alguns aspectos e cooperativa em outros. Conflituosa porque houve uma competição por espaço, ocorrendo a substituição da produção lanífera pela produção de cereais. Cooperativa porque a possibilidade de exportar carne congelada com a aparição das câmaras frigoríficas garantiu maior rentabilidade à criação do gado bovino e permitiu a utilização de uma rotação entre a produção de cereais e o processo de engorda do gado com alfafa.

Assim, a agricultura e a pecuária foram o sustento do modelo de desenvolvimento baseado na produção e exportação de produtos primários. As exportações agropecuárias representaram mais de 95% do total das vendas externas do país em todos os anos do período considerado. Deve-se registrar, que entre 1880 e 1914 também se verificou o aumento das vendas externas de cereais em relação à de produtos pecuários.

Apesar da importância das atividades primárias voltadas ao mercado externo durante este período, a indústria conseguiu se desenvolver naqueles setores ligados ao crescimento das atividades agropecuárias, como são os casos da indústria de alimentos e bebidas, da indústria molineira, das fábricas de cerveja e das vinícolas de Mendoza e dos frigoríficos.

Além das atividades diretamente ligadas à produção de matérias primas existiram outros setores que de forma indireta surgiram acompanhando o desenvolvimento do setor agroexportador. São os

casos das oficinas para reparação de material ferroviário, obras de infra-estrutura e edificação, além do ramo de imprensa e publicações.

O principal motor desta expansão foi o surgimento do mercado interno para os produtos manufaturados nacionais. Entretanto, sem considerar as atividades ligadas direta ou indiretamente aos produtos primários, a expansão industrial foi limitada. Isto porque a demanda existente para os produtos oriundos dos ramos industriais fundamentais sempre foi atendida por importações, destacando-se os casos da metalurgia e dos produtos têxteis, entre outros. De acordo com o Censo Industrial de 1914, 77% do consumo dos produtos têxteis eram importados, enquanto que 67% dos produtos do setor metalúrgico, tinham origem externa.

Porém, com a eclosão da Primeira Guerra Mundial algumas indústrias obtiveram algum crescimento em função das dificuldades encontradas para se obter as mercadorias importadas. No entanto, com o fim do conflito este impulso foi logo anulado e o volume de importações voltou aos montantes anteriores ao início do conflito.

Somente nos anos de 1920 foi possível um crescimento mais sólido para o setor industrial. Consta desta época a implantação em território argentino das filiais das empresas estrangeiras vindas principalmente dos EUA. Estas empresas direcionaram suas atividades para a produção de químicos, metais e materiais elétricos. Ademais, grande parte destes investimentos foi destinada à exploração de petróleo, produto considerado crucial para o desenvolvimento do setor industrial.

O Petróleo na Argentina foi descoberto em 1907, ficando sua exploração ao encargo do Estado. Em 1914 a produção nacional representava apenas 7% do consumo total. Entretanto, nos anos de 1920 a produção aumentou impulsionada pelos investimentos estrangeiros e pela elevação da demanda devido ao avanço da indústria e a quantidade existente de automóveis, cujo número por habitantes estava entre os cinco maiores do mundo. Data de 1922 a criação da YPF, empresa estatal Argentina produtora de petróleo, sendo também neste período o início de um longo conflito entre a exploração e a produção de petróleo por parte da YPF e pelo capital petrolero norte americano.

Quanto ao Estado, viu-se que nos primeiros anos este esteve voltado às questões relativas à unificação e à formação nacional. A partir de 1880 foram empossados governos que tinham a função de organizar o país produtivamente visando obter o progresso econômico. Essa geração de governantes conseguiu atrair um grande contingente de imigrantes e de capital externo, dando vazão às mercadorias produzidas na região do Pampa Úmido que se destinavam ao comércio externo.

Após 1914, os setores conservadores da sociedade pertencente ao Partido Autonomista Nacional foram derrotados nas eleições presidenciais pelo partido Radical, sendo que o principal motivo desta mudança foi a identificação existente entre os ideais do partido Radical e os interesses dos filhos dos primeiros imigrantes.

Com relação à industrialização, o governo Radical agiu no sentido de regular os impostos sobre importação tornando-os mais protecionistas ao setor industrial. Além deste feito, não houve nenhuma outra política decididamente industrialista até a década de 1930.

3.2 Período de 1930-1945: o fim do modelo de desenvolvimento agropecuário exportador e o processo de substituição de importações na Argentina

Após o final da Primeira Guerra Mundial os fatores que haviam determinado o intenso desenvolvimento agropecuário anterior começaram a se esvaír. Primeiramente, ocorreu uma sensível diminuição do ritmo de crescimento da construção das estradas de ferro, pois até o final dos anos de 1920 as linhas de ferro cresceram a uma taxa anual de 1,4%, enquanto que de 1880 a 1914 haviam crescido a taxas de 15,4% anuais. Esta redução ocorreu devido à queda no volume dos investimentos ingleses e, principalmente, porque as zonas mais férteis da região do Pampa Úmido já eram cruzadas por uma quantidade suficiente de linhas férreas.

Além disso, por volta de 1915 as terras mais aptas para produção agropecuária já estavam quase totalmente ocupadas e, uma vez ocupada plenamente a superfície cultivada, a única maneira de continuar incrementando a produção seria aumentando o capital investido tornando a produção mais intensiva. Porém, isso não aconteceu e ao final dos anos de 1920 a tecnologia aplicada à agricultura era praticamente a mesma do final do século XIX. (TOBAR, 1998).

O autor afirma que mesmo que não tivesse ocorrido à crise de *Wall Street* em 1929, o setor agropecuário argentino já não poderia ser mais o motor do crescimento econômico, pois com a produção estancada e a população aumentando, os saldos exportáveis estavam diminuindo e a capacidade para se fazer importações declinava.

A maneira como a Argentina se inseriu na economia mundial a condicionou a exportar alimentos e importar manufaturas. As exportações eram fundamentais para manter os níveis de emprego internamente e para se obter as divisas necessárias para as importações, não só de produtos

industriais para consumo, como principalmente das maquinarias e equipamentos necessários aos investimentos em infra-estrutura urbana e rural, além de insumos utilizados pela indústria já existente.

Entretanto, com a crise em 1929, houve uma verdadeira onda de protecionismo em todo mundo, reduzindo o comércio internacional e, em consequência, os preços de exportação das principais culturas produzidas na região do Pampa Úmido. Os preços médios recebidos pelas exportações caíram de U\$S 345,4, entre 1921/25, para U\$S 297,5, entre 1926/30, e para U\$S 185,3, entre 1931/35 (TOBAR, 1998).

Este colapso no comércio mundial provocado pela crise de 1929 afetou drasticamente as possibilidades de importações do país. Assim a capacidade para importar⁶ se reduziu a tal ponto que a Argentina, em 1933, podia comprar do exterior com as divisas produzidas por suas exportações somente dois terços do que comprava em 1929. O PIB argentino caiu 13,7% entre 1929/32. Para efeito de comparação direta com o Brasil, neste país a queda foi de 7,4%.

Deste modo, teve início no país um processo de substituição das importações reprimidas pela produção nacional. Quanto a este aspecto, serão apresentadas duas argumentações que procuram explicar o processo de industrialização por substituição de importações na Argentina. A primeira, mais ligada ao pensamento da CEPAL, afirma que a industrialização teve um grande salto quantitativo e qualitativo com o advento da crise de 1929. Já a outra visão, baseada no pensamento de Villanueva (1972), afirma que a evolução da indústria na Argentina esteve ligada ao seu avanço contínuo do setor durante todo o período agroexportador e ao papel assumido pelas multinacionais na diversificação industrial a partir das décadas de 1920 e 1930.

Portanto, para a teoria cepalina a reação às dificuldades provocadas pelos choques externos, principalmente pela crise de 1929, teve início na Argentina, com o processo de industrialização por substituição de importações. Para tanto, foram de fundamental importância a elevada queda na capacidade para importar; a alteração dos preços relativos entre os bens importados e os bens produzidos internamente; a capacidade ociosa das indústrias já existentes; e a política econômica do governo durante os anos de crise.

Uma análise da evolução por ramos industriais confirma a idéia de que a redução das importações foi o fator crucial para o aumento da produção manufatureira argentina. Enquanto as

⁶ Entendida como a quantidade de importações que podem ser compradas por um país com as divisas obtidas pelas exportações deste mesmo país.

atividades mais ligadas à exportação diminuíram ou aumentaram de maneira inexpressiva, os setores que competiam e substituíam as importações lograram ser os mais dinâmicos. Por exemplo, o abastecimento de produtos têxteis, que até 1930 ocorria via importações, iniciou a partir de então sua produção doméstica, sendo que entre 1925 e 1939 este setor alcançou um crescimento de 10,8%. O mesmo aconteceu com o setor de transportes quando apareceram no país as primeiras montadoras de veículos norte-americanas. Também se destacaram nestes anos os produtos derivados do petróleo e da borracha, acompanhando o crescimento da indústria automobilística. Outros setores beneficiados com o fechamento da economia foram os de materiais elétricos e metálicos.

Em síntese, a década de 1930 registrou um considerável salto quantitativo e qualitativo na produção industrial. Assim, não deixa de ser relevante o fato de que o setor industrial argentino era em 1939 cerca de 35% maior do que em 1930 e representava 22,5% da produção total, superando em importância o setor agropecuário (GERCHUNOFF E LLACH, 2003).

A visão cepalina afirma que a partir da crise de 1929 teve início um grande salto na produção industrial dos países da América Latina, não sendo diferente para a Argentina. Deste modo, o bloqueio ao comércio exterior provocado pela crise teve dois efeitos para a economia do país: primeiro, houve um reajuste produtivo resultado da maior utilização da capacidade industrial pré-existente e, segundo, houve um efeito transferência, resultado da ampliação da capacidade industrial em função da reorientação dos recursos locais, isto é, houve uma transferência do setor agroexportador para o setor industrial.

Porém, Villanueva (1972) questiona este aspecto afirmando que para ter ocorrido o dito “efeito de reajuste produtivo” durante a década de 1930, a capacidade industrial ociosa pré-existente já deveria ter sido criada anteriormente o que indicava que consideráveis investimentos industriais já haviam sido realizados em períodos anteriores. Da mesma forma, o efeito de transferências intersetoriais só se manifestou quando da adoção dos mecanismos de controle cambial e esteve associado à formação de empresas fornecedoras de insumos para filiais de empresas estrangeiras que se estabeleceram em território argentino fugindo destas barreiras cambiais e não motivado pelo estrangulamento externo provocado pela crise de 1929.

Portanto, durante a década de 1930 não se observou na Argentina um crescimento industrial que se destacasse em relação aos anos anteriores. Um exemplo disto foi a taxa de participação do setor industrial no total do produto nacional, que foi de 16% no quadriênio 1910/14; 18% no quadriênio

1925/29; e de 19,3% no quadriênio 1930/34, o que indica que a partir de 1929 não houve uma descontinuidade clara no ritmo de crescimento industrial.

O que ocorreu de mais significativo em meados da década de 1920 foram sim mudanças qualitativas no produto industrial, ou seja, houve a partir de então um declínio na participação do produto industrial daqueles ramos que até aquele momento vinham acompanhando o crescimento da economia agroexportadora, como o ramo produtor de alimentos processados, de bebidas, de calçados, couros, madeiras, etc, e o incremento dos investimentos na produção das indústrias que substituíam as importações, principalmente as de produtos metálicos e têxteis, com destaque para esta última.

O volume de investimentos diretos das empresas estrangeiras tornou-se um indicador essencial para o entendimento desta mudança qualitativa no produto industrial. As multinacionais se implantaram na Argentina ainda na década de 1920 e introduziram no mercado novos bens, novas formas de organização e de produção. Entre os anos de 1924 e 1930 os investimentos industriais em máquinas e equipamentos foram de tal montante que não seriam superados até a Segunda Guerra Mundial. Neste processo, os investimentos estrangeiros assumiram papel fundamental, pois durante a década de 1920 se instalaram 43 empresas estrangeiras no país.

Já na década de 1930 a contribuição do capital estrangeiro ao setor industrial argentino foi ainda mais relevante. Instalaram-se mais 45 empresas multinacionais e os investimentos estrangeiros no setor industrial, entre 1931 e 1937, foram de 800 milhões de pesos. Também foi significativo que entre 1937 e 1943, 36% do capital total investido na indústria, ficou ao encargo do capital privado internacional (VILLANUEVA, 1972). Estes capitais dominavam de forma quase monopólica vários ramos da atividade industrial no país, com destaque para os setores químicos, de materiais elétricos, metais e produtos têxteis. A maior parte das empresas instaladas a partir da década de 1930, tinham origem norte americana, estabelecendo-se principalmente no setor produtor de artigos têxteis.

Verificou-se, portanto, a mudança qualitativa pela qual passou o setor industrial argentino durante a década de 1930, além da diversificação industrial motivada pela substituição de importações realizada no período, bem como a participação do capital externo neste contexto. Faz-se necessário agora descrever a importância das políticas econômicas realizadas pelo Estado e a forma como estas políticas influenciaram o contexto anteriormente descrito.

A política econômica nestes anos foi centrada em dois aspectos principais, a política de proteção tarifária aos produtos importados e a política de controle cambial. Quanto a primeira, ainda

em 1923, o governo aumentou os preços das tarifas de referência sobre as quais se calculavam os impostos aduaneiros, aproximando-os dos preços reais do mercado internacional. Com isso, o governo promoveu maior proteção ao setor industrial, ainda que os interesses desta política estivessem direcionados para o equilíbrio fiscal das contas externas.

Já em 1931, o governo militar provisório do general Uriburu aumentou em 10% os impostos de importação e passou a taxar os produtos estrangeiros que até então ingressavam livremente no país com o mesmo objetivo de manter o equilíbrio nas contas fiscais (GERCHUNOFF e LLACH, 2003).

O segundo aspecto da política econômica predominante nestes anos foi a adoção do controle cambial. Esta medida surgiu com a intenção de conter a depreciação do peso argentino sem precisar diminuir o crédito e tampouco perder reservas em moeda estrangeira. Assim, a partir de novembro de 1931 a comissão de controle de câmbios passou a centralizar todas as operações com moeda estrangeira. Os exportadores deveriam depositar suas posses de divisas em bancos especialmente autorizados e a comissão teria a função de distribuir estas divisas segundo uma lista de prioridades.

Em primeiro lugar era assegurada aos governos municipais, das províncias e nacional a moeda estrangeira necessária ao pagamento de suas respectivas dívidas para com o exterior. Em ordem de preferência, seguiam as importações de matérias-primas e de bens de consumo indispensáveis, depois vinham as remessas de imigrantes, mercadorias não essenciais e dívidas comerciais atrasadas (GERCHUNOFF E LLACH, 2003).

Em 1933 ocorreu um redesenho deste mecanismo de controle cambial através de uma desvalorização da moeda, com a criação de um mercado oficial e um mercado livre, de tal modo que a oferta de divisas no mercado livre fosse provida pelas exportações tradicionais, enquanto que poderiam participar como demandantes dessas divisas as importações que tivessem autorizações prévias e aquelas oriundas dos países que tivessem acordo de câmbio com o país.

Além de encarecer as importações não essenciais, este mecanismo influenciou de uma maneira mais substancial, ainda que indiretamente, o processo de formação industrial, ou seja, sua influência esteve ligada à relação de competência que se estabeleceu entre os Estados Unidos e a Inglaterra pelo mercado de importações argentino e o tratado bilateral Roca-Ruciman estabelecido em meados da década de 1930 entre a Argentina e a Inglaterra.

O conflito entre os interesses Britânicos e Estadunidenses era patente pelo fato de que os capitais ingleses haviam tecido toda a rede ferroviária do país, enquanto que o capital norte-americano estava concentrado em território argentino, principalmente no setor automobilístico.

As preferências dadas ao comércio com a Inglaterra foram motivadas pelos interesses dos exportadores, especialmente os produtores de carnes, que procuravam se recuperar dos transtornos causados pela crise de 1929. Assim, ao firmar um acordo bilateral com a Inglaterra mantendo as importações vindas deste país, ficavam mantidos os mercados ingleses para as exportações argentinas.

Portanto, uma das principais vantagens cedidas pela Argentina para a Inglaterra pelo tratado Roca-Ruciman foi a já citada preferência no mercado cambial. Esta preferência dava aos produtos ingleses um preço mais baixo no mercado de importações argentino em relação ao oferecido por outros países que não estavam beneficiados pelo tratado, uma vez que a moeda inglesa ficava substancialmente mais barata na troca por pesos argentinos. Isto fez com que as importações estadunidenses, quando não proibidas, ficassem 20% mais caras em relação às inglesas, (VILLANUEVA, 1972).

A existência destas barreiras serviu como incentivo para que as empresas dos EUA realizassem os já descritos investimentos diretos em território argentino. Deste modo, a estratégia do governo ao assinar o referido tratado com a Inglaterra teve um duplo efeito: por um lado, garantiu o mercado inglês para o setor agropecuário e por outro, incentivou a diversificação industrial, tecnológica e organizacional através da atração do capital norte-americano.

A dúvida está em saber se esse duplo aspecto foi resultado de uma política deliberadamente industrialista ou se foi somente consequência das intenções do governo de proteger os níveis de renda das classes exportadoras tradicionais da Argentina. O autor afirma que a prioridade concedida às importações de matérias-primas indispensáveis à indústria local ligada ao capital estrangeiro confirma a idéia de que havia alguma intencionalidade, por parte do Estado da época, em desenvolver o setor industrial do país. Assim, esta não foi com toda probabilidade uma estratégia concebida desde o princípio em todos seus detalhes, não obstante, não se pode pensar que tal estratégia tenha passado despercebida pelos governantes da época (VILLANUEVA, 1972).

Iniciada a segunda guerra mundial, a recuperação em relação à depressão da década passada já era um fato. Entretanto, o impacto fundamental da segunda guerra esteve ligado mais uma vez as maiores dificuldades para o comércio internacional. Porém, desta vez a economia da Argentina logrou um razoável crescimento motivado pela expansão da atividade industrial.

Nos primeiros cinco anos da década de 1940 muitas atividades manufatureiras conseguiram intensificar a substituição de importações, uma vez que a guerra impossibilitou a importação de um

elevado número de manufaturas. Além disso, houve um fenômeno sem precedentes na história do comércio argentino, pois se exportou produtos industriais em magnitude considerável, principalmente para países da América latina e para os Estados Unidos. É neste período que o Brasil cresceu em importância como destino dos produtos argentinos (de 4,9% para 8,6%), assim como para os Estados Unidos, onde a dedicação à produção bélica permitiu a penetração de produtos industriais argentinos neste país. Deste modo, a importância dos Estados Unidos como mercado para a Argentina cresceu durante a guerra de 12,5% para 23,2% (GERCHUNOFF E LLACH, 2003).

No entanto, o êxito imprevisto das exportações industriais se desfez com o fim da guerra. Ademais, a dificuldade para importar durante o conflito impediu o acesso das indústrias às matérias-primas e aos bens de capital, impossibilitando a satisfação da demanda por produtos industriais. Assim, nos anos de guerra a produção Argentina cresceu a taxas anuais menores que a de outros países da América latina. Enquanto o país cresceu 2,45%, o Brasil cresceu 2,89%, o Chile 4,07 e o México 5,25% (GERCHUNOFF E LLACH, 2003).

O advento da segunda guerra mundial e as previsões pessimistas de ocorrência de novas crises internas impôs ao governo a necessidade de agir com rapidez para prevenir um novo ciclo recessivo. Nestas circunstâncias foi elaborado o Plano Pinedo em 1940¹. Este plano se baseou em um diagnóstico pessimista que previa uma nova crise do comércio exterior com influências negativas sobre a atividade interna, o que indicava uma iminente depressão, crise industrial, desemprego e convulsão social.

Diante de tal diagnóstico as medidas adotadas deveriam ser rápidas no sentido de prevenir um novo desmoronamento produtivo, como havia sido o da depressão de 1929. Portanto, o plano recomendava medidas de curto prazo, como a compra de colheitas dos produtos agrícolas que não encontrassem mercado, maior restrição às importações e à execução de um vasto programa para o setor de construção civil, orientado no sentido de construir casas populares e manter o nível de emprego da economia.

Além destas estratégias de curto prazo, o plano reconhecia que a redução das importações incentivaria a produção industrial nacional durante a segunda guerra, de modo que deveriam ser aproveitadas as oportunidades para que a indústria fosse mais fortalecida e diversificada. Neste sentido, as principais propostas defendidas por Pinedo foram assegurar facilidades de crédito para o

¹ Frederico Pinedo em 1940, era o ministro da fazenda do presidente Ramon Castillo.

financiamento dos investimentos industriais e para a aquisição de máquinas e equipamentos, além de fomentar as exportações industriais, através do devido uso das políticas cambiais.

Entretanto, ficou claro com o desenrolar da Segunda Guerra que os diagnósticos em que se baseou o Plano Pinedo não se confirmaram. Como já visto, durante a guerra as exportações argentinas mantiveram seus mercados tradicionais, além de aprofundar suas vendas para países como os Estados Unidos e o Brasil. Assim, esta evolução das exportações contrariou um dos supostos básicos do plano e contribuiu para seu fracasso político.

No entanto, a existência do Plano Pinedo foi o primeiro sintoma da nova mentalidade com que se encarou a questão industrial na Argentina, pois ficou evidente que os condutores da economia estavam voltando sua atenção sobre a importância do papel do Estado nos assuntos econômicos e sobre a fragilidade dos setores exportadores de carnes e cereais, até então pilares da economia do país. Assim, o plano serviu como arcabouço ideológico para as políticas que seriam adotadas com a ascensão de Juan Domingo Perón ao poder em 1946.

3.3 Período 1946-1960: a industrialização organizada pelo Estado, de Perón a Frondizi

Em 1943, os militares depuseram o presidente Ramon Castillo e assumiram o controle do país. Entre 1943 e 1945 os acontecimentos políticos foram caracterizados pela evolução política do coronel Perón. Este acumulou os cargos de ministro da guerra, secretário do trabalho e previdência, além da vice-presidência. Posteriormente, apoiado decisivamente pelos sindicatos, igreja católica e os militares, foi eleito presidente da República em fevereiro de 1946.

Perón que havia estudado economia política fascista em Turim² sempre teve como principal fundamento político uma visão corporativista da sociedade. Prova disto, foi sua política quando secretário do trabalho de priorizar as reivindicações dos trabalhadores sindicalizados em relação às feitas pelos trabalhadores não afiliados aos grêmios sindicais. Deste modo, uma concepção corporativa da sociedade veio substituir a visão classista dos sindicatos até então predominante. Perón

⁸ Esta educação como o próprio Perón admitiria mais tarde, influenciou o seu pensamento em relação ao corporativismo e a questão do trabalho.

sempre se esforçou por diferenciar-se do pensamento de esquerda e se opôs ao conceito de lutas de classes por um de harmonia entre as classes. Deste modo, foi um compromisso geral com a equidade, que orientou o enfoque da política econômica do primeiro governo peronista.

Além disso, o presidente acreditava na iminência de um novo conflito mundial protagonizado pelo Estados Unidos e pela União Soviética, que colocaria a Argentina em uma situação privilegiada no contexto mundial. Isto o levou a adotar uma política internacional de soberania e neutralidade em relação à guerra fria.

Também foi característica da política adotada pelo governo peronista a influência do Estado no plano econômico através de medidas como a nacionalização e estatização dos setores de infra-estrutura; o aumento dos gastos governamentais e a nacionalização do Banco Central e, posteriormente, de todo sistema bancário, que permitiu ao governo o controle irrestrito da emissão monetária e o direcionamento das concessões de crédito.

No que diz respeito ao desenvolvimento industrial, o governo agiu deliberadamente em favor daquelas indústrias que substituíam importações. Perón via no crescimento industrial a possibilidade de manter o nível de emprego da economia, assim como o nível de consumo.

Perón, primeiramente defendia uma proposta mais razoável de industrialização, ou seja, seguia a moderação do Plano Pinedo que preconizava um apoio limitado e seletivo à indústria. Entretanto, com os problemas de escassez de matérias-primas e de bens de capital registrada durante a guerra, começou a ver com melhores olhos a possibilidade de intensificar o processo de industrialização na Argentina. Ademais, a atividade industrial havia sido a responsável direta pela geração de empregos durante os anos de guerra, de modo que o fim do avanço industrial, uma vez terminada a guerra, geraria aumento do desemprego com um ônus político considerável.

Os meios escolhidos pelo governo para concretizar esta idéia pró-industrialista foram basicamente, a manutenção da restrição às importações que pudessem competir com as empresas instaladas na Argentina e uma generosa política de concessão de créditos. Além disso, as permissões prévias para a obtenção de divisas estrangeiras passaram a se dar em condições de extrema dificuldade. Também foi estabelecido um sistema de preferências para as importações de matérias-primas e bens de capital.

Já a política de crédito industrial foi canalizada para o setor industrial, via bancos oficiais, através das transferências de recursos do setor agropecuário. Além disso, a já citada centralização do Banco Central permitiu ao governo destinar recursos para o setor industrial, que se beneficiou de créditos abundantes com longo prazo de pagamento e a taxas de juros negativas.

A política fiscal adotada também contribuiu no que diz respeito ao apoio dado pelo governo peronista à industrialização. Esta foi derivada principalmente do aumento dos gastos militares que geraram demanda adicional aos produtos industriais. Além disso, houve a expansão dos gastos com a educação dirigida à formação profissional para habilitar a mão-de-obra a trabalhar no setor industrial.

No entanto, o mais importante indicador do apoio direto direcionado às indústrias neste período foi a transferência de renda do setor agropecuário exportador para o setor industrial. Esta transferência foi possível porque os preços internacionais dos produtos de exportação argentinos estavam em alta no período considerado. Isso permitiu a criação do *Instituto Argentino para la Promocion Del Intercambio* (IAPI), que monopolizou a comercialização dos cereais e oleaginosos e, entre 1946 e 1949, comprou as colheitas dos agricultores para as vender internamente e no exterior, obtendo uma margem de ganho considerável. De posse dessa margem o instituto remunerava os agricultores com um lucro razoável, porém abaixo do real, destinando o restante na forma de crédito barato para o setor industrial, além de sustentar os crescentes gastos públicos. Ademais, o setor agrícola dentro do esquema econômico peronista foi fundamental na obtenção das divisas necessárias à importação dos insumos básicos e equipamentos que ainda não eram produzidos internamente.

Outro aspecto que motivou o crescimento industrial foi a política salarial implementada durante o primeiro plano quinquenal de Perón, quando se verificou uma expansão salarial sem precedentes. Os salários reais aumentaram 62% entre o fim da segunda guerra e o final da década de 1940 (GERCHUNOFF E LLACH, 2003). Com maiores salários, os trabalhadores aumentaram o montante global consumido, favorecendo o aumento dos investimentos industriais.

Portanto, o Estado assumiu durante o primeiro governo de Perón um papel central no desenvolvimento industrial argentino, não só protegendo e incentivando a indústria privada, como também participando como produtor direto de bens e serviços. Agindo desta forma, o Estado adquiriu a propriedade das estradas de ferro da Inglaterra, nacionalizou o setor de telefonia, instalou hidrelétricas na área energética e iniciou a exploração de carvão mineral na província de Santa Cruz, além de

estatizar o serviço de gás e de transporte urbano. O texto constitucional de 1949 consagrou esta tendência, declarando o Estado dono natural dos serviços públicos e das fontes de energia do país.

O aumento do gasto público durante o primeiro governo peronista foi significativo³. Estes gastos foram decisivos para os investimentos nos setores de comunicações, materiais ferroviários, na construção de auto-estradas, etc. Não obstante, em alguns setores estes gastos não chegaram a compensar a forte depreciação do capital já instalado, nem satisfazer completamente a demanda existente por infra-estrutura, sendo mais notável o caso do setor de energia elétrica, uma vez que a capacidade instalada não cresceu no ritmo previsto pelo governo.

O que ficou para a história econômica da Argentina conhecida como a etapa “clássica” do peronismo abarcou um lapso de tempo de apenas três anos, entre 1946 e 1948. Já em 1949, a economia entrou em crise, fundamentalmente porque os preços de intercâmbio argentino diminuíram, debilitando os mecanismos de sustentação do primeiro plano quinquenal, ou seja, o apoio à industrialização se viu prejudicado pelos problemas de déficit na balança comercial e o esquema distributivista enfrentou o problema da elevação dos preços.

A partir de 1949, o valor exportado pela Argentina esteve em 933 milhões de dólares, contra 1 milhão e 600 mil do ano anterior. Essa drástica redução nas divisas disponíveis obrigou o país a comprimir ainda mais as importações. Porém, nesta altura do processo de industrialização já não era mais possível uma redução nos volumes importados de equipamentos, matérias-primas e insumos, sem que se desacelerasse a produção industrial local. Em 1948, apenas 30% das compras externas argentinas eram relativas a bens de consumo. Assim, as importações para a indústria caíram no final da década de 1940, acompanhando a queda nos termos de intercâmbio, indicando desta maneira como a industrialização peronista ainda era dependente do setor primário exportador.

No entanto, as proteções tarifárias, cambiais e as concessões de crédito para o setor industrial garantiram um elevado grau de substituição de importações até o início da década. Em 1929, 45% das manufaturas consumidas no território argentino era importada, já em 1950 esta proporção caiu para 15% (GERCHUNOFF E LLACH, 2003).

⁹ Gasto Público total, em termo reais (1941=100), Gerchunoff et Llach, 2003 p. 179.

1941	1942	1943	1946	1949
100	135,7	147,7	183,8	284,8

Ainda assim, a demanda por importações de bens de capital e insumos intermediários aumentou de maneira não desprezível durante o primeiro governo peronista. A maior participação das importações nestes ramos industriais não ocorreu devido ao crescimento mais lento da produção nacional em relação à produção de bens de consumo, mas devido ao fato de que estas primeiras iniciaram suas atividades a partir de produção bem mais incipiente.

Portanto, a principal consequência da política econômica do primeiro governo peronista para o setor industrial foi a de que os maiores níveis de renda estimularam a demanda por produtos industriais locais e isto se traduziu em maior necessidade de insumos industriais importados. Dados ilustrativos mostram que, dos cerca de um bilhão de dólares pagos por importações em 1955, quase 800 milhões eram usados para comprar bens de capital, metais não ferrosos, produtos siderúrgicos e produtos químicos e derivados do petróleo.

Com sua reeleição em 1952, Perón conseguiu maior margem de manobra para implementar medidas impopulares visando combater a inflação e os déficits nas contas externas. Assim, o plano econômico de 1952 resultou na redução dos gastos do governo em 23% e na adoção de uma política monetária restritiva. Desta forma, a inflação foi controlada chegando ao piso de 3,1%, enquanto que em relação às contas externas o problema foi resolvido apenas temporariamente, uma vez que depois de significativos déficits nos anos 1951 e 1952, estas contas passaram a ser superavitárias em 1953 e 1954, mas voltaram a apresentar déficits já em 1955.

Com relação ao setor industrial, verificou-se no segundo governo de Perón que muitos dos bens manufaturados importados antes da década de 1930 haviam sido substituídos pela produção nacional. Esta expansão da indústria nacional foi adotada com particular ênfase pelo governo peronista. Porém, a partir dos anos de 1950, o que se viu foi que, enquanto a substituição de importações estava restrita à indústria de bens de consumo não duráveis, a provisão de determinados insumos, máquinas e equipamentos necessários à produção destes bens dependia de importações. Com isso, a dificuldade para incorporar os equipamentos e insumos industriais importados à produção nacional se chocava com as possibilidades de se obter um crescimento econômico sustentado.

A solução procurada pelo novo governo de Perón foi preconizada no segundo plano quinquenal. Uma vez esgotada a substituição de importações de bens de consumo não duráveis, houve por parte do governo uma tentativa de estimular a instalação de indústrias básicas em território argentino. Porém,

esta estratégia ficava condicionada pela necessidade de aumentar a quantidade de importações para que fossem efetivados tais investimentos. Deste modo, a solução encontrada foi a de tentar atrair capital internacional. No entanto, estas idéias foram de todo rechaçadas pela oposição, principalmente pelo partido Radical e até mesmo por alguns setores do próprio partido justicialista do presidente.

Em 1955, Perón foi deposto por um golpe militar, o terceiro vivido pela Argentina desde 1930. Esse golpe foi organizado pela chamada “Revolução Libertadora” e teve o objetivo de trazer de volta a normalidade constitucional em “uma democracia sem Perón e sem seu partido”. Os motivos que levaram a queda de Perón estão relacionados aos conflitos surgidos entre seu governo e a igreja católica que era até então uma base de apoio. Este conflito cedeu espaço para uma atitude mais efetiva por parte dos partidos de oposição e dos militares, os quais depuseram Perón e proibiram o partido peronista de disputar eleições. Desta forma, o ex-presidente foi exilado para a Espanha e ficou impedido de voltar a Argentina até o início da década de 1970.

O governo militar da “Revolução Libertadora” ficou no poder por dois anos e meio e em relação à indústria manteve a idéia de que sua expansão era a única possibilidade para a manutenção do crescimento econômico de forma sustentável. Naquele período procurou-se intensificar a substituição das importações visando economizar divisas para evitar problemas no balanço de pagamentos do país.

Em 1958, após ter assinado um acordo com Perón, que estava fora da Argentina, Arturo Frondizi pertencente ao partido radical e opositor ferrenho de Perón conseguiu a vitória nas eleições para presidente da república e seu governo foi caracterizado no plano econômico por sua adesão aos projetos desenvolvimentistas de industrialização, porém sustentado em uma política econômica que visava à estabilidade.

Ainda antes de Frondizi ter assumido a presidência, o famoso economista argentino Raul Prebisch, renomado presidente da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), foi incumbido pelo então presidente Lonardi de fazer um diagnóstico sobre a situação econômica da Argentina. Este diagnóstico foi incisivo ao afirmar que o principal obstáculo para o desenvolvimento argentino era a impossibilidade de aumentar as importações de matérias-primas e combustíveis, assim como máquinas e equipamentos industriais. Prebisch criticava os governos anteriores por terem desestimulado as exportações e ignorado o desenvolvimento das indústrias básicas. Ademais, afirmava que deveriam ser reduzidas as importações não essenciais e, ao mesmo tempo, estimulada a produção de bens de capital

através do recurso ao capital externo, fosse através de endividamento ou da atração de investimentos diretos.

As idéias de Prebisch foram determinantes para a política que foi seguida durante os anos de Frondizi (1958/62) no governo. Destaca-se que na mesma época em que Frondizi assumiu a presidência da Argentina, o Brasil estava vivendo o auge de seu projeto desenvolvimentista. Deste modo, o êxito do programa brasileiro reforçou a convicção do governo argentino de por em prática um projeto similar. Porém, enquanto o projeto brasileiro deixou a estabilidade econômica em segundo plano e alcançou elevadas taxas de crescimento, a estabilidade macroeconômica nunca deixou de estar presente como prioridade no caso argentino.

A proposta desenvolvimentista do governo Frondizi pressupunha que o desenvolvimento econômico estava ligado ao desenvolvimento industrial, tendo em vista que a Argentina se caracterizava por ter realizado uma parte deste processo. Porém, a concentração da substituição de importações nas indústrias leves criou uma assimetria na estrutura industrial que estava comprometendo as possibilidades de progresso do país.

Assim, para se alcançar uma economia industrial integrada foram estabelecidas uma série de prioridades: Em primeiro lugar, foi ampliada a produção de petróleo e de gás natural com o objetivo de economizar divisa estrangeira. Em 1955 quase um quinto das importações do país eram constituídas por importações de combustíveis. Em seguida, na lista de prioridades estava a siderurgia, cujo desenvolvimento dependia das explorações das reservas de carvão e de ferro. Neste sentido, havia uma vantagem relacionada ao término da construção da siderúrgica SOMISA em San Nicolas. Ademais, o plano desenvolvimentista previa uma solução permanente para o problema da provisão de energia elétrica e o desenvolvimento das indústrias de cimento, papel, maquinarias e equipamentos industriais.

Outras metas diziam respeito à construção de uma ampla rede de estradas, ao mesmo tempo em que seria estimulada a produção nacional de automóveis e caminhões. O que se buscava com o desenvolvimento do setor de transportes era a integração regional. Consta que naquela época 50% da população, 70% dos transportes e 80% da atividade industrial nacional estavam situados em um raio de 300km de Buenos Aires (GERCHUNOFF E LLACH, 2003). Para o governo, um mercado unificado proporcionaria uma fonte de demanda consistente para os novos produtos industriais.

Para Frondizi e sua equipe, não se tratava apenas de concretizar este conjunto de prioridades, mas também de executá-los em um curto período de tempo e em todas as suas partes. Assim, para conseguir o capital necessário para extrair petróleo, construir pontes e estradas, aumentar a produção de aço, estabelecer indústrias químicas e de celulose e obter ferro e carvão, foi imprescindível um massivo aporte de capital externo. Desta forma, o recurso aos investimentos estrangeiros se tornou a base de sustentação do projeto desenvolvimentista argentino.

Da mesma maneira que no primeiro governo de Perón, a administração de Frondizi viu cumprir seus prognósticos de expansão econômica com bastante precisão. Em 1961, o investimento bruto aumentou 66% em relação a 1959; o capital internacional aproveitou o quanto pode as oportunidades oferecidas e, em 1960, os investimentos estrangeiros foram aproximadamente de 322 milhões de dólares, cerca de 30% das exportações argentinas.

Deste modo, o desenvolvimento industrial argentino logo assumiu a direção esperada pelo governo Frondizi. Na área energética, a produção anual de petróleo, que era de 5,6 milhões de metros cúbicos, trinta meses depois passou a ser de 16 milhões e a economia de divisas obtida representou cerca de 300 milhões de dólares anuais.

Similar ao crescimento petrolífero foi o crescimento da siderurgia. O início do funcionamento da usina SOMISA fez a produção de aço triplicar. Além disso, também foram iniciadas as explorações de minério de ferro dos reservatórios de *Sierra Grande*, ao mesmo tempo em que a petroquímica se destacou como uma das atividades com os maiores níveis de investimentos estrangeiros. O aumento das construções acompanhado pelo incremento do nível geral de investimentos determinou um importante crescimento da produção de cimento, atingindo a taxa de 32%.

Contudo, em nenhuma atividade houve um crescimento tão vertiginoso e desordenado como na indústria automobilística. Cerca de 80% do incremento da produção manufatureira, entre 1958 e 1961, pode ser explicado pela expansão deste ramo industrial. A fabricação de automóveis triplicou em um período de três anos e foi como um ímã para a inversão estrangeira, atraída pelas vantagens oriundas da percepção de havia uma demanda reprimida disposta a consumir em grande quantidade. A indústria automobilística ilustrou como nenhum outro setor, o ímpeto progressista e intenso da industrialização desenvolvimentista, porém sem deixar de ser também o melhor exemplo de suas deficiências.

Estas deficiências podem ser resumidas em dois grupos: o problema de escala insuficiente e a “falácia da economia de divisas”. Quanto ao primeiro aspecto, a escala mínima necessária para uma produção eficiente ficava limitada à capacidade de absorção do mercado interno. Quanto ao segundo aspecto, a indústria automobilística era intensiva em importações de insumos. O próprio Banco Central argentino chamou a atenção para o fato de que, em 1962, as divisas estrangeiras demandadas pelo setor representaram 300 milhões de dólares. Ou seja, somente a indústria automobilística esgotou a economia de divisas obtida através da expansão petroleira.

Ademais, como o capital invertido para a instalação das indústrias era de propriedade estrangeira, passou a existir um fluxo contínuo e crescente de divisas enviadas ao exterior para o pagamento de dividendos, somados aos pagamentos de juros decorrentes dos empréstimos externos feitos por estas empresas multinacionais. Assim, todo o esforço desenvolvimentista realizado naquele momento, significava o pagamento de dividendos ou juros em um período seguinte.

No que diz respeito à política econômica adotada viu-se que, apesar do governo ter priorizado e impulsionado o desenvolvimento de certas atividades, essa política foi conservadora, se chocando inclusive com os princípios desenvolvimentistas da gestão Frondizi.

A principal intenção da austeridade do governo adveio da necessidade de se oferecer um marco estável para a atração de capital estrangeiro. Para tanto, se buscou o equilíbrio das contas fiscais e a estabilidade monetária e cambial (CONDE, 1997). Deste modo, apesar do elevado volume de investimentos realizados neste período, o crescimento do produto ficaria retraído até 1963.

Em síntese, apesar da gestão Frondizi não ter conseguido resolver os problemas mais sérios da economia Argentina, logrou superar o permanente déficit energético do país, além de produzir um processo de capitalização, modernização e concentração em vários setores industriais (GERCHUNOFF E LLACH APUD CONDE, 1997).

Apesar do relativo sucesso econômico, no plano político a gestão de Frondizi sempre sofreu várias pressões, pois em seu governo sempre pairou uma sombra de ilegitimidade. Primeiramente, porque os comícios de sua candidatura foram convocados por um governo militar que havia deposto Perón três anos antes com o propósito de garantir as reformas constitucionais. Desta forma, as forças armadas na Argentina se autodenominavam guardiãs do que consideravam um correto funcionamento

da república. Dentro deste contexto, para poder sobreviver, qualquer governo civil deveria levar em consideração os limites impostos pelos militares.

Assim, a aproximação de Frondizi com os peronistas⁴ causou a desconfiança dos militares desde o início do seu governo. Isto porque os militares haviam assumido o compromisso cívico de impedir qualquer possibilidade de uma volta do partido peronista ao poder. Este aspecto reduziu a margem de manobra política de toda a gestão de Frondizi e seu governo sempre esteve ameaçado por um golpe das forças armadas.

A situação ficou mais difícil quando os militares começaram a perceber tendências esquerdistas em Frondizi e sua equipe. O encontro do presidente com Ernesto Che Guevara foi o ponto culminante para que as forças armadas aumentassem as pressões sobre seu governo. Associado a isto, o apoio peronista a Frondizi foi se reduzindo ao longo de seu mandato. Deste modo, depois de seguidas crises políticas, as forças armadas novamente interferiram no processo democrático argentino e depuseram Frondizi em 1962.

3.4 Período 1963-1973: uma década de expansão econômica e a abertura comercial na Argentina.

O governo militar de José Maria Guido durou de abril de 1962 até outubro de 1963. Neste ano, com o partido peronista ainda proibido pelos militares de participar da disputa pelo poder, foi eleito sob a tutela dos militares um novo representante do partido Radical,⁵ Arturo Illia (1963/66).

No começo do governo de Illia as perspectivas econômicas já eram melhores em relação ao período de dois anos de recessão enfrentados no início da década de 1960. Estas perspectivas positivas resultaram da existência de recursos ociosos herdados do projeto desenvolvimentista de Frondizi, que permitiram a adoção de políticas econômicas mais expansivas sem risco de aparecimento de pressões inflacionárias e déficits comerciais.

¹⁰ Apesar de estar exilado e seu partido impedido de disputar eleições presidenciais, Perón ainda exercia muita influência na política Argentina. Deste modo, foram fundamentais para a vitória de Frondizi nas eleições de 1958 os votos dos seguidores de Perón. Um exemplo da influência de Perón foi o ocorrido nas eleições para a assembléia constituinte de 1957 que foi vencida pelos votos brancos por uma sugestão de Perón desde o exílio na Espanha.

¹¹ É importante deixar claro que as eleições eram disputadas por diferentes facções do partido Radical, que foi dividido depois do fim do governo Justicialista de Perón, por exemplo, Illia pertencia a Unión Cívica Radical Del Pueblo (UCRP), enquanto seu concorrente pertencia a Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI).

No início dos anos de 1960, a substituição de bens importados por similares de produção nacional orientada ao mercado interno já havia sido completada para a maioria dos ramos industriais. Entretanto, a provisão de alguns insumos básicos, sobretudo de máquinas e equipamentos para a indústria ainda seguia dependendo do exterior. Estas importações representavam cerca de 90% do total das compras feitas pela Argentina no exterior. As possibilidades de produção ficavam assim fortemente determinadas pela capacidade para importar. Deste modo, o montante importado ficava restrito ao volume de exportações realizado pela Argentina.

Assim, não havia como evitar o fato de que os ciclos expansivos de industrialização acabavam sendo incipientes e de curto alento, pois em algum momento a carência de divisas para realizar as importações necessárias para se efetuar novas inversões na indústria excederia a quantidade de divisas disponibilizadas pelas exportações.

A solução adotada pelas autoridades econômicas quando esse processo ocorria era a de desvalorizar a moeda aumentando as exportações e diminuindo as importações. Esta política tinha o efeito negativo de diminuir o salário real, devido ao encarecimento dos produtos comercializados internacionalmente e, por conseguinte, diminuir o consumo interno. Com o nível global de consumo restringido a economia entrava inevitavelmente em recessão. Porém, quando os saldos comerciais externos se estabilizavam, os salários se recuperavam sendo acompanhados pelo nível de consumo. Assim, se reavivavam a produção e as importações, plantando-se a semente para uma nova recessão (GERCHUNOFF E LLACH, 2003).

No entanto, entre 1964 e 1971, o PIB argentino cresceu sem interrupções a uma taxa média anual de 5,4%, o que determinou um progresso econômico não visto na Argentina desde o fim do período agroexportador.

Um fator condicionante para esta década de expansão econômica foi o crescimento das exportações. Durante o governo Illia a Argentina aumentou a produção de bens agropecuários, garantindo o aumento no volume exportado. A melhoria dos preços externos e as boas condições climáticas foram determinantes para que entre 1964 e 1965, a produção agropecuária se elevasse. Entre 1963 e 1965, a produção de cereais cresceu 60%, enquanto que a produção pecuária atingiu uma marca histórica de 51,4 milhões de cabeças de gado, mais de 20% em relação ao período anterior a 1960.

A aposta do governo era a de que esta reativação estimulada por uma política fiscal e monetária expansionista associada ao manejo mais adequado das contas externas, seria capaz de livrar a economia argentina dos recorrentes ciclos de crescimento seguidos por períodos de recessão. Estas projeções de crescimento sustentável estavam presentes no PND (*Plano Nacional de Desarrollo*) argentino, elaborado em 1964.

O objetivo econômico do governo Illia era o de alcançar um crescimento acumulado em cinco anos de 33,6%, além de obter uma situação externa favorável como resultado de sucessivos superávits de comércio. Deste modo, os resultados do PND argentino foram alcançados, pois em dois anos da gestão Illia se registrou um crescimento médio anual do produto de cerca de 10%. A reativação econômica teve como efeito a redução da taxa de desemprego de um patamar de 8,8%, em 1963, para 4,6%, em 1965. Ademais, o setor exportador acumulou consideráveis saldos comerciais entre 1963 e 1966. O PND que tinha projetado uma taxa de crescimento acumulado de 33,6% para o período entre 1964 e 1969, obteve um crescimento de 34% no referido período (GERCHUNOFF E LLACH, 2003).

Na esfera política, o governo de Illia teve inicialmente uma relação amistosa com os militares, principalmente após ter ajudado as forças armadas a impedir o retorno de Perón do exílio⁶. Deste modo, Illia teve um pouco mais de independência em relação às forças armadas por um curto período de tempo. Mas em 1965 o presidente se negou a enviar tropas argentinas para Santo Domingo em apoio à intervenção norte-americana, o que gerou uma imediata oposição dos militares, que nesta época estavam alinhados com os Estados Unidos. O estopim da crise política entre o governo e as forças armadas foi à concessão dada por Illia para que partidos identificados com o peronismo participassem das eleições parlamentares em 1965. Assim, utilizando os mesmos argumentos dos golpes anteriores de manter a ordem constitucional e a segurança nacional, os militares assumiram mais uma vez o comando da nação em 1966, declarando o início da “Revolução Argentina”, sob o comando de Juan Carlos Onganía.

A “Revolução Argentina” tinha um projeto mais ambicioso em relação aos governos militares anteriores. Após o golpe foi anunciado um plano geral que contemplava sucessivas fases: um tempo econômico (que faria da Argentina um país mais rico), um tempo social (que repartiria a riqueza

¹² O avião em que Perón retornava foi detido no Rio de Janeiro por autoridades argentinas.

produzida e o bem estar social) e um tempo político (caracterizado pela instauração de um sistema político permanente e estável).

Apesar da instabilidade política e da restrição democrática, a economia argentina manteve um considerável ritmo de crescimento até meados de 1973. Isto ocorreu devido aos seguintes fatores: a conjuntura mundial favorável da década de 1960, que estimulou o comércio mundial beneficiando as exportações argentinas; os avanços na produtividade rural, que permitiram aliviar o estrangulamento externo; e o uso da capacidade ociosa decorrente do intenso volume de investimentos realizadas nos tempo de Frondizi, que ajudaram a consolidar o desenvolvimento industrial.

Quanto ao setor industrial, as substituições de importações realizadas nos setores da indústria de base, ainda não haviam sido completadas, tornando-se evidente o fato de que a margem para substituir produção importada por produção nacional era muito restrita em virtude dos constantes estrangulamentos externos. Então se passou a fomentar as exportações industriais como forma de reduzir a dependência em relação às exportações oriundas do setor agropecuário, ao mesmo tempo em que se estimulou a competitividade internacional da indústria Argentina.

No entanto, as medidas efetivadas em prol das exportações industriais não lograram reverter a tendência favorável às vendas industriais direcionadas ao mercado interno, isto porque as proteções alfandegárias ao setor industrial eram mais compensadoras do que os subsídios destinados a fomentar as exportações industriais.

O desenvolvimento industrial que ocorreu na Argentina depois de 1963, gerou um significativo avanço na estrutura industrial do país. De 1964 até meados da década de 1970 se registrou um crescimento industrial de 50% sem nenhum ano de recessão. As indústrias ligadas aos setores dinâmicos foram as que mais cresceram, alcançando uma taxa média anual de 9,4% entre 1964 e 1971, com destaque para a indústria química (10%), a indústria metalúrgica (9,3%), maquinaria não elétrica (9,4%), maquinaria elétrica (7,9%) e material de transporte (8,6%). (GERCHUNOFF E LLACH, 1975).

O crescimento das indústrias tradicionais foi de 4,1%, duas vezes maior que a média histórica destas indústrias. Em consequência, a produção de bens de consumo não duráveis se recuperou em relação à de bens de consumo duráveis, tendo como principal impacto o aumento da capacidade do

setor industrial de empregar mão-de-obra, uma vez que o setor de bens não duráveis é menos mecanizado. Com este aumento no emprego, os salários reais aumentaram em 33,7% entre 1964 e 1971, seguindo uma tendência contrária à experiência brasileira, que havia iniciado nestes anos uma política de repressão sindical e de corte nos salários.

Em síntese, para a expansão industrial foram de fundamental importância os investimentos realizados durante o governo desenvolvimentista de Frondizi, pois ampliaram a capacidade instalada da indústria. Desta forma, o crescimento industrial acumulado entre 1964 e 1971 foi, em média de 7% ao ano, maior que o registrado pelo conjunto da economia (5,4%). E, ao contrário do que ocorreu nos anos de Frondizi, a indústria gerou muitos empregos. Consta que dois terços dos postos de trabalho criados na indústria entre 1951 e 1970 correspondem ao período iniciado em 1965. (GERCHUNOFF E LLACH, 2003).

Em 1973, o governo do general Lanusse reconheceu que seria inviável manter a proibição eleitoral do partido peronista. Naquele ano a juventude peronista forçava o regresso de Juan Perón ao poder mediante protestos cada vez mais consistentes, impedindo qualquer possibilidade de equilíbrio político na Argentina. Da mesma forma os sindicatos, o tradicional e principal grupo de apoio Perón, agia no sentido de fazer retornar ao país sua principal liderança.

Assim, nas eleições de 11 de março de 1973, como Perón não poderia se candidatar oficialmente, foi eleito presidente o representante do partido peronista Héctor Campora. Este ficou na presidência somente por cinquenta dias. Em seguida foram convocadas novas eleições, que elegeram Perón para presidente e sua esposa Maria Estela de Perón para vice, contando com 62% dos votos. Perón iria governar por oito meses até sua morte, quando assumiria a presidência Maria Estela Perón. O governo da viúva de Perón foi conturbado tanto na esfera política como na econômica, devido a recorrente pressão dos militares no plano político e os intensos desequilíbrios nos preços e nas contas externas no plano econômico.

O governo peronista deu forte ênfase às exportações industriais. Neste sentido, a principal contribuição para o setor foi a introdução de uma série de incentivos para a comercialização no exterior da produção industrial argentina. Além disso, se anunciou um generoso apoio creditício e técnico para as pequenas e médias empresas, como aposta em seu potencial exportador.

Além disso, já estava se verificando durante este governo a ruptura do modelo de crescimento econômico baseado na substituição de importações industriais por produção nacional orientada para o mercado interno. No entanto, foi no governo militar de Jorge Rafael Videla (1976/81), que a abertura comercial do ministro Martínez de Oz selou definitivamente esta fase do processo de formação industrial da Argentina. O fim do modelo de desenvolvimento baseado no processo de industrialização por substituição de importações na Argentina será discutido no capítulo seguinte.

4. A COMPARAÇÃO DA FORMAÇÃO INDUSTRIAL DO BRASIL E DA ARGENTINA

Introdução

Nesta seção será feita uma apresentação do modelo de industrialização por substituição de importações com ênfase em Tavares (1972) e posteriormente realizada uma análise comparada dos processos de formação industrial pelos quais passaram Argentina e Brasil. Para tal comparação, serão consideradas as principais especificidades de cada país em cada fase respectiva de seu processo de formação industrial, ou seja, será analisado o desempenho deste setor durante o período agroexportador, de substituição de importações não induzido, de substituição de importações orientado pelo Estado e a crise do modelo de substituição de importações em meados da década de 1970.

4.1 O modelo de industrialização por substituição de importações

Nas primeiras décadas do século XX a economia capitalista mundial via o poder hegemônico do império Britânico ceder espaço aos Estados Unidos, que apareceram após a primeira guerra mundial como a principal potência capitalista.

No campo da teoria econômica, segundo Mantega (1992) a escola Neoclássica, ainda insistia na eficiência da livre concorrência para engendrar o equilíbrio econômico que deveria conduzir a alocação ótima dos recursos produtivos. Não obstante, após a crise mundial de 1929 que mergulhou o capitalismo na maior crise de sua história, os alicerces desta teoria foram abalados.

A partir de então e para garantir a sobrevivência do capitalismo, fazia-se necessário renovar a economia política com novos instrumentos de interpretação e intervenção. Para os teóricos da burguesia não cabia lançar mão da teoria marxista, surgindo então espaço para novas abordagens que procuravam mostrar que a concorrência capitalista não era tão perfeita quanto julgava a escola neoclássica. Estas abordagens heterodoxas tinham como principal preceito a maior intervenção do Estado na esfera econômica.

Na América Latina, o caráter primário-exportador destas economias fundamentado nas concepções liberais, que eram traduzidas pela teoria clássica das vantagens comparativas do livre comércio internacional, do livre fluxo de mercadorias e da especialização produtiva, é posto em “xeque” por doutrinas heterodoxas, principalmente pelo pensamento da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), órgão da Organização das Nações Unidas (ONU).

O pensamento da CEPAL veio questionar o papel assumido pelas nações da América Latina na divisão internacional do trabalho, afirmando que estes países estavam em desvantagem ao serem fornecedores de produtos primários e importadores de manufaturas do mercado internacional.

A CEPAL dividiu os países em dois grupos: os centrais e os periféricos apresentando características estruturais para distinguir esses grupos: nos países periféricos havia uma economia dual com uma sociedade heterogênea e muito polarizada, sendo a produção repartida por dois setores, um com baixa produtividade e outro dinâmico, com alta produtividade e competitividade internacional. Assim, nos países periféricos as exportações estavam ligadas aos setores mais dinâmicos que eram os produtos primários, enquanto que as importações abasteciam o mercado interno por produtos industrializados. Em síntese, o dinamismo das economias periféricas sempre estava condicionado pela demanda de exportações de seus produtos primários.

Já nos países centrais a sociedade era mais homogênea e sem uma nítida distinção entre setores mais produtivos e outros menos produtivos, ao mesmo tempo em que a estrutura de produção era tanto industrial quanto agrícola. Assim, tanto a pauta de exportações e de importações como o dinamismo econômico era orientado pelo investimento interno.

Segundo Prebisch (1968), o centro desenvolvido não estaria transferindo seus aumentos de produtividade para a periferia atrasada e, além disso, estaria se apropriando dos modestos incrementos de produtividade desta última região, de modo que havia uma relação desigual entre os preços dos produtos manufaturados do centro e os preços dos produtos primários da periferia em favor dos primeiros, caracterizando-se como um intercâmbio desigual. Em outras palavras, ao longo do tempo ocorria uma deteriorização dos termos de troca, que significava a diminuição dos preços das exportações relativamente ao preço das importações (P_{exp}/P_{imp}), ficando as primeiras mais baratas em relação às segundas. O principal argumento de Prebisch era de que com o passar do tempo o aumento da oferta de produtos primários faria com os preços destes produtos tivessem uma tendência de queda, enquanto que os preços dos produtos industriais apresentavam uma tendência crescente.

Deste modo, a CEPAL entendia que a saída para essa situação residia na implementação de uma nova política de desenvolvimento industrial, cuja função era reverter a dinâmica econômica voltada ao setor externo em favor de uma dinâmica voltada à substituição de importações e à internalização do setor industrial, criando um novo dinamismo econômico orientado para o mercado interno.

É neste contexto que surge a idéia da substituição das importações de produtos manufaturados pela produção industrial nacional. O período de transição do modelo primário exportador para o modelo de industrialização por substituição de importações foi considerado por teóricos, como Furtado e Tavares, como sendo a crise capitalista mundial de 1929, quando a capacidade de importação dos países produtores de produtos primários se reduziu de forma acentuada, devido à queda dos preços de seus principais produtos exportados. Este fato impulsionou o aumento da demanda pelos manufaturados produzidos internamente, elevando a expansão da oferta dos mesmos.

Tavares (1972, p.35) conceitua o processo de substituição de importações “como um processo de desenvolvimento parcial e fechado que, respondendo às restrições de comércio exterior, procurou repetir aceleradamente, em condições históricas distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos”.

Analisando este processo, a autora trabalhará com alguns conceitos que são de fundamental importância para se entender o processo em questão: o primeiro deles é a queda na capacidade para importar, isto é, o quanto o país pode efetivamente importar com as divisas geradas pelas exportações, já que as variáveis que determinam a capacidade para importar são os quantum exportados, o preço das exportações e o preço das importações $Q_{exp}(P_{ex}/P_{imp})$. Outro conceito importante utilizado é o de estrangulamento externo, este ocorrendo de forma absoluta ou relativa. De forma absoluta quando a capacidade para importar se encontra estancada ou em queda, e de forma relativa, quando a capacidade para importar aumentava, porém a uma taxa inferior ao aumento do produto total da economia, ou seja, a demanda por importações cresce mais que a capacidade para importar.

Desta forma, a autora afirma que, ao se substituir bens de consumo finais antes importados por produção nacional, o resultado obtido será uma queda no coeficiente de importações, (que é a demanda por importações em relação ao total do produto), porém não no saldo absoluto das importações, uma vez que a queda no volume importado de bens finais substituídos se traduz em um aumento das importações de bens de capital e bens intermediários, não impedindo a continuidade de estrangulamentos externos. Assim, nas palavras da autora “a produção de determinado bem apenas

substitui uma parte do valor agregado, que antes era gerado fora da economia, isso em termos dinâmicos pode aumentar a demanda derivada por importações em grau superior à economia de divisas que se obteve com a produção substituta” (TAVARES, 1972, p.43).

Deste modo, o início da industrialização por substituição de importações é resultado de uma crise externa, sendo que a dificuldade para o avanço deste processo residia no fato de que, ao mesmo tempo em que se substituíam, se criava novas necessidades de importações qualitativamente distintas, o que terminava por exigir novas rodadas de substituição.

Barros de Castro (1985) reforça esta idéia ao afirmar que o surto de substituição de importações na América Latina se deu através da implantação de atividades produtoras de bens de consumo duráveis. Tratava-se de um processo de diversificação do aparelho produtivo nacional situado predominantemente nos últimos estágios de produção. A substituição se referia, a rigor, a uma parcela maior ou menor do valor correspondente ao bem final. Vale dizer, feita a substituição, a produção internalizada requereria a aquisição no exterior de determinadas matérias primas, peças e componentes. A concepção liberal que tradicionalmente defendia a prioridade da livre movimentação das forças de mercado como meio de atingir a eficiência econômica não necessariamente se opunha abertamente à industrialização, até mesmo se dizendo favorável a alguma diversificação industrial. Sua participação no debate econômico veio mais no sentido de afirmar a importância de se estabelecer as condições de equilíbrio monetário e financeiro, indispensável à maximização da eficiência dos mecanismos de mercado (BIELCHOWSKY, 1988).

Portanto, seriam os preços relativos entre os produtos industriais importados e agrícolas exportados que deveriam determinar a viabilidade ou não de se substituir importações de manufaturados, contrariando assim a visão desenvolvimentista que pressupunha que a industrialização não apenas dependeria da alocação dos preços relativos, mas necessitaria do apoio do Estado como promotor de infra-estrutura e da produção dos insumos necessários à produção industrial.

4.2 Do período agroexportador até a primeira guerra mundial⁷

A divisão internacional do trabalho orientada pela Grã-Bretanha reservou tanto para o Brasil como para a Argentina, o mercado para as exportações de produtos primários. Neste sentido, a produção brasileira ficou dominada, basicamente, pelo setor cafeeiro que representava 62,3% do total das exportações brasileiras em 1913. Já na Argentina a produção logrou um grau de diversificação maior, pois em 1913 o país recebia divisas por uma variedade impressionante de cereais, destacando-se, o trigo, a linhaça, o centeio, a cevada e o milho, além dos produtos pecuários, como a carne congelada, a lã e o couro. Assim, nenhum país da América Latina sequer se aproximou da variedade e da qualidade das exportações Argentinas antes da primeira guerra mundial, que eram de tal magnitude que, em 1913, representavam quase 30% da renda total obtida com exportações pela América Latina, considerando que só viviam neste país 9,5% da população latino-americana (BULMER-TOMAS, 1998 p.79). Isso fez da Argentina o país mais rico da América Latina durante os anos orientados pela dinâmica agroexportadora.

As taxas anuais de crescimento das exportações entre 1850 e 1912 foram de 6,1%, para o caso argentino, e de 3,7%, para o caso brasileiro. Da mesma forma, em 1913, o valor das exportações era de (US\$) 510,3 milhões para a Argentina e de (US\$)315,7 milhões para as exportações brasileiras.

Outra diferença do período esteve no destino das exportações: enquanto para o caso brasileiro o principal mercado era o norte americano, representando 32,2% do total das exportações, para o caso argentino o principal mercado era a Grã-Bretanha, representando 24,9% do total exportado por este país.

Como a dinâmica produtiva estava voltada para o mercado externo, a oferta de bens internamente deveria ser satisfeita pelas importações, cuja capacidade para realizá-las era determinada pela quantidade de divisas obtidas pelo setor exportador. Também neste quesito verificou-se que, para o caso brasileiro, o poder aquisitivo das exportações esteve abaixo do poder aquisitivo das exportações Argentinas, haja vista que entre 1890 e 1912 o crescimento do poder aquisitivo das exportações argentinas esteve em 5,4%, enquanto que para o caso brasileiro foi de 3%.

⁷ As comparações realizadas em boa parte deste capítulo se fundamentam no livro **La Historia Economica de América Latina Desde La Independencia** de Bulmer-Thomas, 2003.

A industrialização na Europa e nos Estados Unidos produziu um excedente de bens manufaturados para o qual era necessário encontrar novos mercados. Assim, Argentina e Brasil por suas bases industriais incipientes e um sistema de comércio aberto, se traduziram como vantajosos mercados para estes bens. Em 1913, As importações brasileiras tiveram origem principalmente, no Reino Unido, com 24,5% do total, e nos Estados Unidos, com 15,7%. Da mesma forma para a Argentina, o principal fornecedor de importações foi o Reino Unido, com 31%, seguido dos Estados Unidos, com 14,7% do total.

Os dados citados anteriormente indicam que durante a fase de crescimento econômico orientado pelas exportações a Argentina obteve melhores resultados em relação ao obtido pelo Brasil. O PIB *per capita* na Argentina, em 1913, era de 537 dólares⁸, enquanto que no Brasil era de apenas 125 dólares. Desta forma, explica-se porque o setor industrial na Argentina se desenvolveu acompanhando o setor exportador mais do que se desenvolveu no Brasil.

Em ambos os países a disposição dos recursos para o desenvolvimento da indústria, força de trabalho e capital, estiveram ligados ao desenvolvimento do setor primário exportador. Quanto ao primeiro aspecto, tanto no Brasil como a Argentina, recorreu-se ao uso da força de trabalho migrante, sobretudo italiana. Para a Argentina a imigração esteve associada à necessidade de povoar o país. De fato, a imigração para a Argentina foi a mais notável, pois em 1890, mais da metade do aumento da força de trabalho ocorreu devido à imigração. *Buenos Aires* se constituiu como a primeira cidade latino-americana a possuir mais de um milhão de habitantes.

No caso do Brasil a imigração européia esteve associada ao fim da escravidão e à necessidade de preencher a força de trabalho demandada pelo setor cafeeiro. Entretanto, nem este fluxo migratório conseguiu organizar o mercado de trabalho e evitar a ganância dos barões do café que não mediram esforços para impedir qualquer aumento de salários. Esta resistência em aumentar salários teve como efeito concentrar a renda obtida pelas exportações nas mãos de poucas pessoas ligadas à oligarquia cafeeira.

Em relação à disponibilidade de capital, foi característico para os dois casos, o intento de melhorar a eficiência do mercado de capitais, com a promoção de bancos modernos. Porém, estes se converteram rapidamente em meros financiadores dos déficits governamentais.

¹⁴A preços de 1970.

Entretanto, na Argentina surgiu em 1854, o *Banco y casa de moneda de Argentina*, posteriormente renomeado para *Banco de la provincia de Buenos Aires*, chegando a ser uma das principais instituições financeiras do país. Em 1913 a Argentina já contava com 13 bancos comerciais nacionais, sendo característico também o elevado número de sucursais de bancos estrangeiros, que naquele mesmo ano atingiu o número de 76 instituições.

No Brasil, a formação do capital bancário teve início com o Barão de Mauá que começou a construir um império financeiro durante a década de 1850 para complementar seus investimentos na agricultura e na mineração. Em 1913 o Brasil já contava com 17 bancos comerciais nacionais e 48 bancos estrangeiros.

O maior problema enfrentado por estes países foi o fato de que os financiamentos sempre priorizavam as atividades ligadas ao setor exportador, deixando pouco espaço para as atividades ligadas ao mercado interno, tendência que só mudaria quando o modelo exportador entrou em crise nos dois países. Desta forma, e dada a dificuldade para mobilizar recursos nacionais para a acumulação de capital, a procura pelo capital estrangeiro foi adotada pelos dois países.

Estes países emitiram títulos regularmente a partir de 1870 visando equilibrar os gastos governamentais. Antes da primeira guerra, a dívida pública externa da Argentina era de 784 milhões de dólares, enquanto que a do Brasil era de 717 milhões de dólares, sendo a maior parte desta dívida resultado dos empréstimos ingleses (50,8% do total dos empréstimos para o caso argentino e 83,4% para o caso brasileiro). Quanto aos investimentos externos diretos a maior parte se destinou à construção das estradas de ferro e infra-estrutura urbana. Um dado comparativo indica que em 1913 existiam, na Argentina, 31.859 Km de estradas de ferro, enquanto que no Brasil este número chegava a 24.737 Km.

Portanto, a expansão do setor exportador promoveu a urbanização destes países e contribuiu para o desenvolvimento de uma classe assalariada, ampliando o mercado para os produtos manufaturados. Esta demanda foi inicialmente satisfeita com importações, mas ao mesmo tempo criou oportunidades para que fossem transferidas as rendas do setor exportador para o setor manufatureiro nacional. Esta produção destinada ao mercado interno, foi impulsionada, no Brasil, pelas dimensões de seu mercado interno, enquanto que para o caso argentino além deste fator, também se destacam o rápido crescimento das exportações e o PIB *per capita* relativamente elevado.

Outra característica da indústria do período agroexportador foi a de que esta, para ser rentável, deveria estar perto dos principais centros urbanos. Deste modo, a indústria têxtil brasileira se deslocou do nordeste para as enormes concentrações urbanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, enquanto a cidade de *Buenos Aires*, com 20% da população Argentina, foi o centro básico para a produção manufatureira daquele país.

As principais mercadorias industriais produzidas no Brasil estavam ligadas ao processamento de alimentos e bebidas, com 40,7% do total. Também se desenvolveu no Brasil desta época a indústria têxtil que chegou a representar 25,2% do total da produção manufatureira. Já na Argentina o desempenho das indústrias processadoras de alimentos e de bebidas foi ainda maior, com 53,3% do total produzido pela indústria, mas o setor têxtil continuou incipiente até 1930.

Apesar da localização das indústrias se relacionar com a proximidade dos principais mercados, o nível de produção foi determinado basicamente, pela renda *per capita*. Neste sentido, a Argentina tinha uma população muito menor que a brasileira e um nível de valor agregado nas manufaturas muito maior, ainda que sua produção total menor, quando comparada à produção brasileira. Em síntese, enquanto a produção industrial brasileira, em termos absolutos, era de um montante considerável, em termos *per capita* era muito pequena comparativamente à Argentina. Em 1920 o produto industrial *per capita* do Brasil era de 16 dólares, enquanto que o argentino era de 84 dólares.

Portanto, verifica-se que o dinamismo apresentado pela economia argentina neste período teve como resultado um vasto diferencial em relação ao nível de vida apresentado no Brasil. Isto fica claro quando se observa que o produto *per capita* argentino era, em 1913, quase cinco vezes maior que o brasileiro, sem deixar de se considerar que a concentração de renda no Brasil sempre foi superior à verificada na Argentina.

4.3 Da primeira guerra mundial até a crise de 1929

Com a primeira guerra mundial os países que não exportavam matérias-primas estratégicas tiveram suas condições comerciais deterioradas, como foi o caso de Brasil e Argentina. O Brasil, dependendo em grande medida das exportações de café, não conseguiu sustentar as políticas de valorização do produto, o que provocou uma redução nos termos de intercâmbio em 50%, nos anos de

guerra. Apesar do Reino Unido ainda continuar dependendo da importação de carne, a Argentina também teve suas exportações reduzidas e seus mercados externos restringidos.

Outra situação diferente neste período foi a de que os Estados Unidos assumiram um novo papel de exportadores de capitais e de parceiros comerciais para o Brasil e para a Argentina. Esta última ainda conservou o predomínio comercial da Inglaterra e continuou sendo o maior mercado consumidor da América latina, assim como o maior exportador da região. No entanto, o superávit que a Argentina tinha com o Reino Unido era compensado por um déficit comercial com os Estados Unidos. Já o Brasil possuía um déficit com a Inglaterra e superávit comercial com os Estados Unidos.

Quanto ao desenvolvimento industrial neste período, viu-se que as dificuldades para se fazer importações provocaram mudanças em alguns setores na Argentina, como foi o caso do setor têxtil. Porém, algumas indústrias, como a de metais, não conseguiram responder às restrições das importações e reduziram sua produção. Em síntese, o índice industrial argentino foi inexpressivo e o nível de produção de 1913 não foi superado pelo menos até 1919.

Já a experiência da indústria brasileira mostrou visível contraste em relação à produção industrial da Argentina durante a primeira guerra. Apesar de terem sido deteriorados os termos do comércio brasileiro, a demanda interna não diminuiu na mesma proporção. Isto aconteceu devido às políticas fiscal e monetária expansivas adotadas pelo governo brasileiro, sendo que estas políticas serviram de alento para as empresas aumentarem sua produção. Porém, no final da guerra, a política anticíclica resultante do período de conflito mundial foi substituída por uma política econômica ortodoxa.

Durante a década de 1920 a Argentina recuperou seu crescimento industrial. A participação dos bens de consumo no total das importações se reduziu ao nível do período pré-guerra devido ao aumento na produção dos bens duráveis e não duráveis em relação ao volume de importações dos mesmos. Além disso, se desenvolveram algumas indústrias intermediárias, como a de refinação de petróleo, indústria química e a metalurgia.

No Brasil, a valorização do café no começo da década de 1920 estabilizou a renda das exportações, permitindo que muitos recursos do setor cafeeiro, já em decadência, passassem a ser destinados ao setor industrial. Apesar da queda observada no setor têxtil, a produção industrial aumentou velozmente durante os primeiros três primeiros anos da referida década, o mesmo acontecendo entre 1926 e 1928. O saldo de todo decênio para o setor industrial foi um crescimento da

produção industrial da ordem de 55%, a uma taxa anual média de 5%. Entretanto, o fato mais contundente foi o grande volume de equipamentos industriais importados neste período, criando uma grande capacidade industrial e modernizando a planta já existente. Esta capacidade instalada foi fundamental para o processo de substituição de importações que seria iniciado após a depressão de 1929.

No final da década de 1920 a Argentina continuava sendo a república mais rica da América Latina, mas a produção industrial brasileira vinha obtendo um ritmo de crescimento acelerado. Antes da crise de 1929 os bens industriais representavam, para a Argentina, 20% do produto interno bruto total (PIB), sendo que a produção manufatureira *per capita* era de 112 dólares (preços de 1970); no caso brasileiro a produção industrial representava 12,5% do PIB, enquanto que a produção manufatureira *per capita* ainda era inexpressiva quando comparada a da Argentina, sendo de 20 dólares. Entretanto, apesar deste alto nível de produção industrial *per capita*, a Argentina perde para o Brasil quando se trata da comparação do volume da participação da demanda total satisfeita pelos bens manufaturados nacionais. Isto significa que o setor industrial argentino não obteve êxito em satisfazer a imensa demanda interna por artigos industriais derivadas do rápido crescimento de suas exportações, ou seja, a produção têxtil, de bens de capital e de produtos de consumo durável estava pouco desenvolvida, sobretudo se for considerado o fato de que naquele período a Argentina era relativamente rica.

4.4 Da substituição de importações não induzida até o processo de industrialização orientado pelo Estado

Até as vésperas da crise de 1929, tanto a economia brasileira como a argentina continuavam com um modelo de desenvolvimento orientado para as exportações de produtos primários, o que as tornavam vulneráveis às oscilações na demanda internacional por seus produtos. Mesmo a Argentina, que era a economia latino-americana mais avançada da época e com um PIB quatro vezes maior que o do Brasil, não havia sido capaz de romper os nexos de dependência em relação ao exterior. Com a crise mundial de 1929, as contradições inerentes a este modelo de desenvolvimento se intensificaram. Deste modo, teve início tanto no Brasil como na Argentina, no começo da década de 1930, um processo de industrialização voltado para o mercado interno com o objetivo de substituir as importações dos bens manufaturados de consumo pela produção nacional.

Para a Argentina o valor das exportações continuou se reduzindo durante vários anos depois da crise, ao mesmo tempo em que as importações ficaram mais caras devido ao controle de câmbio adotado pelo governo e da elevação das tarifas alfandegárias. Deste modo, as substituições de importações foram incentivadas, haja vista que no final da década de 1920 o país já contava com uma estrutura industrial avançada, (exceto no setor têxtil), e uma maturidade industrial responsável pela saída da economia Argentina da recessão provocada pela crise de 1929.

A Argentina seguiu sendo durante os anos de 1930 a nação mais industrializada da América Latina, tanto pela participação das manufaturas em proporção ao PIB (22,7%), como na produção industrial *per capita* (122 dólares a preços de 1970). Nesta mesma década no Brasil a produção manufatureira subiu para a cifra de 14,5% do PIB, enquanto em termos *per capita* a produção industrial foi de 24 dólares. Porém, o dado mais significativo para demonstrar a evolução da indústria brasileira neste primeiro período de industrialização por substituição de importações foi a taxa anual de crescimento da produção industrial entre 1932 e 1939, que foi de 7,6%, superando os 7,3% alcançados pela Argentina..

A maior importância dada ao setor industrial, acompanhada de intensa urbanização, elevou a demanda para os setores de infra-estrutura, como energia elétrica, transportes, serviços públicos e construção civil. Neste caso, destacou-se a construção de estradas, que tiveram um aumento particularmente expressivo para o caso argentino, ao absorver o excesso de trabalhadores disponibilizado pelo setor rural, enquanto que no Brasil a construção de estradas permitiu o escoamento da produção agrícola de regiões isoladas dos principais centros urbanos.

A industrialização realizada nos anos de 1930 teve como característica, tanto para o Brasil como para a Argentina, mudar a composição da produção industrial destes países. Ainda que os processamentos de alimentos e tecidos continuassem sendo os ramos mais importantes, verificou-se a diversificação da indústria, assim como as relações interindustriais se tornaram mais complexas. Dentre os novos ramos industriais surgidos neste período destacam-se os produtos químicos e metálicos. Apesar destes avanços a participação da indústria no total da produção ainda continuava reduzida naqueles anos.

Durante a segunda guerra mundial as dificuldades para se fazer importações em razão do conflito tiveram um duplo impacto para a produção de ambos os países. Por um lado, permitiu o

avanço nas substituições de importações e, por outro, gerou um novo estrangulamento externo devido à impossibilidade para se fazer importações de bens de capital.

Com isso, a produção industrial brasileira cresceu menos relativamente ao período anterior. Durante a guerra este crescimento em média, foi de 5,3% ao ano. Já na Argentina o setor industrial teve um retrocesso ainda maior, uma vez que a taxa média anual de crescimento foi somente de 3,6%.

Para a Argentina o que ficou de mais característico deste período foi o crescimento de suas exportações industriais, haja vista que estas representaram cerca de 20% do total produzido pela indústria desse país. Porém, com o fim do conflito as exportações voltaram a ser desestimuladas. Outro aspecto importante foi o surgimento de uma pequena indústria de bens de capital apoiada pela ajuda técnica dos Estados Unidos. Em território argentino surgiram empresas que tinham como demanda final, não os consumidores individuais, mas sim os setores produtivos e o Estado. Os exemplos são as indústrias de cimento, refinarias de petróleo, plástico e maquinarias. Em 1946 menos da metade da produção industrial argentina era destinada aos consumidores finais, contra 75% em 1937.

No caso brasileiro foi iniciada a construção da siderúrgica de Volta Redonda financiada, em parte, pelos Estados Unidos, além de terem sido criadas outras indústrias ligadas ao setor de insumos industriais, como a Companhia Siderúrgica Nacional, a Companhia Vale do Rio Doce e a Companhia Nacional de Álcalis, todas sob o controle estatal.

Terminada a guerra, o Brasil e a Argentina contavam com um acúmulo de divisas de moeda estrangeira que foi utilizado em prol do desenvolvimento industrial e da intensificação do processo de substituição de importações. Do final da segunda guerra até 1955 o setor industrial brasileiro continuou se desenvolvendo a passos largos, tornando-se definitivamente o setor mais dinâmico da economia. Para tanto, foi de fundamental importância a política cambial adotada pelo governo, que priorizou as importações de máquinas, equipamentos e matérias-primas para a indústria. Deste modo, o crescimento médio anual da produção industrial entre 1946 e 1955 foi de 8,5% (BRESSER PEREIRA, 1985).

Na Argentina o Estado assumiu uma postura nacionalista e industrializante, restringindo ainda mais as importações que pudessem competir com as indústrias nacionais e concedendo créditos subsidiados para indústria local. Além disso, o *Instituto Argentino para la Promoción Del Intercambio* (IAPI), monopolizou a comercialização agrícola e transferiu a renda obtida para o setor industrial. Portanto, entre 1951 e 1958 a taxa média anual de crescimento industrial na Argentina foi de 5,3%.

Em meados da década de 1950 havia terminado a etapa “fácil” de substituição de importações no Brasil e na Argentina durante esta etapa, ganhou impulso a produção de bens de consumo não duráveis. Porém, as indústrias destes países ainda dependiam das importações de máquinas e equipamentos, sendo que as divisas necessárias para se efetuarem estas importações ainda eram obtidas pelos ganhos do setor exportador, o que deixava as economias do Brasil e da Argentina vulneráveis às variações externas da demanda pelos produtos exportados. Deste modo, para avançar no processo de industrialização, buscando produzir internamente bens de capital e bens de consumos duráveis foram formulados, no Brasil e na Argentina, projetos desenvolvimentistas que visavam uma industrialização rápida e de forma integrada. Para cumprir com estes objetivos, a conjugação de dois fatores foi essencial: a participação do capital estrangeiro, através de investimentos diretos na produção, e o papel do Estado como planejador e organizador do processo.

No Brasil, o projeto desenvolvimentista foi chamado de Plano de Metas e teve vigência de 1956 até 1961. Os setores industriais consolidados após este plano foram os de bens de consumo duráveis, insumos intermediários, além das indústrias de base. A taxa anual média de crescimento da produção industrial foi de 11% (SERRA, 1982), devido às políticas fiscal e monetária expansionistas. Já a taxa média anual de inflação entre 1955 e 1960 foi de 28%, e entre 1960 e 1965, foi de 62% (BULMER-TOMAS, 1998 p 332), caracterizando-se o período do Plano de Metas como um período de crescimento com inflação.

Na Argentina, o projeto desenvolvimentista entre 1958 e 1962 seguiu os moldes do Plano de Metas brasileiro. Esse projeto aumentou a oferta interna de bens industriais contemplando, basicamente, os mesmos setores industriais do plano brasileiro, sendo que um dos seus maiores êxitos foi ter alcançado a autonomia em relação às importações de petróleo. No entanto, ao contrário do Brasil, na Argentina a política econômica adotada durante a vigência do projeto desenvolvimentista foi restritiva e visou a estabilidade. A taxa média anual de crescimento industrial nestes anos foi de aproximadamente 3,8%. Assim, considerando-se somente os setores priorizados pelo projeto desenvolvimentista, o crescimento foi de 7,2% (GERCHUNOFF y LLACH, 1975). Entre 1955/1960 a taxa média anual de inflação foi de 38% e de 27%, entre 1960/1965, indicando que o crescimento industrial na Argentina foi relativamente menor que no Brasil durante a vigência de seus respectivos planos de desenvolvimento, porém acompanhado de maior estabilidade de preços.

Durante o decênio 1963/1973 a Argentina viveu o mais longo período de crescimento econômico desde os tempos do modelo primário-exportador. O Brasil, após o Plano de Metas, passou por um processo de estabilização econômica que, posteriormente, formaria as bases para uma fase de crescimento econômico de grande magnitude que duraria até meados da década de 1970. Nestes anos, foi similar para Brasil e Argentina a tentativa de se incrementar as exportações industriais através da concessão de subsídios e de incentivos fiscais.

As reformas institucionais realizadas no Brasil foram orientadas pelas necessidades de um programa de estabilização capaz de servir como suporte para um crescimento futuro. Dentre as medidas adotadas, no capítulo dois, a mais significativa foi da redução dos salários reais assentada no poder autoritário do governo militar. Esta política de baixos salários favoreceu a acumulação de capital pela indústria, pois os registros indicam que a taxa média anual de crescimento industrial foi entre 1968 e 1973 de 12,7%. Além disso, a concentração de renda subjacente fez com que a classe média beneficiada pelo acesso fácil ao crédito garantisse a demanda por bens de consumo duráveis, permitindo à indústria automobilística uma produção em uma escala jamais vista na América Latina. Para se ter uma idéia da dimensão deste volume, basta considerar que a produção brasileira de automóveis foi de 57.300, em 1960, passando para 550.700 unidades em 1975, volume comparável aos níveis de produção de muitos países europeus (BULMER-TOMAS, 1998 p 379). Em relação às exportações industriais, houve um aumento considerável entre o início e o final da década de 1960, passando de um receita de 28,4 milhões, em 1960, para uma receita de 420,5 milhões de dólares, em 1970, sendo que os principais produtos industriais exportados nestes anos foram alimentos processados e artigos têxteis.

Na Argentina foi de grande importância para o crescimento econômico registrado durante a década de 1960 a capacidade ociosa herdada do projeto desenvolvimentista de Frondizi, que permitiu ao governo posterior adotar políticas monetárias e fiscais mais expansivas sem pressões sobre a capacidade produtiva. Também foi importante a conjuntura mundial favorável desta década que estimulou as exportações e permitiu aliviar os constantes estrangulamentos externos pelos quais o país recorrentemente vinha passando. Assim, o setor industrial argentino estimulado pela capacidade instalada existente, pelo aumento na demanda e pela disponibilidade de divisas estrangeiras para se fazer importações, cresceu a taxas anuais médias de 7% entre 1964 e 1971. As exportações industriais

também evoluíram nestes anos e as receitas das exportações, que haviam sido de 44,3 milhões de dólares em 1960, aumentaram para 245,9 milhões em 1970.

Na Argentina a política salarial foi nitidamente contrária à política salarial brasileira. Enquanto no Brasil os salários reais ficaram comprimidos pela ditadura militar, na Argentina os salários reais tiveram uma valorização da ordem de 40% durante o decênio 1963/1973.

4.5 O fim do modelo de substituição de importações e a crise da dívida

A partir de 1973 o modelo de desenvolvimento baseado na industrialização por substituição de importações vê esgotadas suas possibilidades de continuidade. Tanto o Brasil como a Argentina já possuíam uma indústria integrada verticalmente e os espaços para novas substituições eram cada vez mais restritos. No entanto, o Brasil com a intenção de reduzir sua dependência energética, aproveitou-se dos créditos externos e fez um último esforço no sentido de substituir importações. A crise terminal do modelo de substituição de importações veio com a elevação dos juros nos Estados Unidos e com a crise do petróleo em 1979. Já para o caso argentino, o processo de substituição de importações terminou após a política de abertura comercial realizada pelo governo militar em 1976. Esta política teve como objetivo diminuir a proteção industrial e fomentar a diversificação das exportações. Posteriormente, como no caso brasileiro, a crise da dívida e o choque do petróleo selariam definitivamente o modelo de substituição de importações na Argentina.

No Brasil, o fim do padrão de acumulação baseado na industrialização por substituição de importações orientada pelo Estado esteve diretamente relacionado ao crescente endividamento externo verificado desde o final da década de 1960, passando pelos anos do “milagre” econômico até a elevação da taxa de juros internacionais em 1979, quando a dívida externa brasileira atingiu patamares elevados, condicionando o crescimento econômico do país.

Entre 1967 e 1973, a dívida externa líquida duplica de tamanho, passando de 3.17 para 6.15 milhões de dólares (BRESSER-PEREIRA, 1985, p.228). Nestes anos, o endividamento esteve baseado no aumento da liquidez internacional proporcionado pela oferta de eurodólares. Os empréstimos efetuados tinham como finalidade financiar os déficits comerciais decorrentes do intenso volume das importações de matérias-primas e máquinas necessárias à fabricação interna dos bens de consumo.

Ao final de 1973 os preços do petróleo se elevaram em quatro vezes, exigindo a restrição da política de déficits comerciais financiados pelo endividamento externo. No entanto, contrariando esta tendência, o governo militar formula uma estratégia de substituição de importações nos setores produtores de bens de capital e insumos básicos para a indústria. O II PND foi viabilizado através de sucessivos déficits comerciais: só em 1974 o montante deste déficit foi de 4.69 milhões de dólares e a dívida externa bruta se elevou em quase 50% (BRESSER-PEREIRA, 1985, p. 230).

Após a desativação parcial do II PND em 1976, o endividamento externo chegou a um montante bruto de 32.037 bilhões de dólares, bem acima dos cerca de três bilhões registrados dez anos antes. Para agravar tal situação, em 1979 as taxas de juros internacionais foram elevadas em função da política monetária restritiva dos Estados Unidos. Como os contratos de empréstimos brasileiros foram negociados à taxas variáveis, os juros pagos pelo Brasil chegaram ao patamar de quatro bilhões de dólares. Em 1981 a dívida bruta chegou a 61.411 bilhões de dólares. Neste ano, os juros pagos aumentaram para 9.179 bilhões de dólares e foram equivalentes a 39% das exportações brasileiras. A partir desta época, foram os pagamentos de juros e não mais os déficits comerciais os principais responsáveis pelo aumento da dívida. Desta forma, o endividamento externo deixou de ser um instrumento em prol da acumulação de capital e de desenvolvimento industrial.

Assim, o Brasil chegou ao início da década de 1980 imerso em uma crise de endividamento externo, que obrigou o governo a adotar políticas de ajuste nas contas externas e nos preços internos, orientando toda a produção nacional para o pagamento da dívida externa. Portanto, o início da década de 1980 representou o fim de um longo período de formação industrial, que tirou o Brasil da condição de país exportador de produtos primários e o colocou como a nação mais industrializada da América Latina.

Em 1973 Juan Perón é eleito presidente da Argentina pela terceira vez. As principais medidas de seu governo foram no sentido de criar um pacto social visando um equilíbrio mutuamente aceito pelos trabalhadores e pelos capitalistas. As próprias palavras de Perón dão indicativo do significado deste pacto social na Argentina:

“Em 1955 o trabalhador recebia 47,6% do produto líquido; as empresas recebiam o resto. Hoje, (1973) os trabalhadores estão recebendo 33% do produto bruto e 67% corresponde aos patrões. Portanto, devemos nivelar esta desigualdade sem provocar uma destruição de valores. Para tanto, precisamos estabelecer um acordo mediante o qual um dia será sacrificado um setor e em outro dia será sacrificado o outro. O dialogo e os acordos são construtivos; com luta e enfrentamento destrutivo não se ganha nada. Esse equilíbrio será estabelecido pouco a pouco até chegar novamente ao nível apreciado pelo *Justicialismo*, ou seja, 50% do produto bruto para cada uma das partes”¹⁵

Para atingir tal nível de equilíbrio, a política econômica peronista foi, ao mesmo tempo, distributiva e estabilizante. Deste modo, os salários e os preços foram congelados de acordo com uma

¹⁵ Discurso de Perón, citado por Gerchunoff y Llach, 2003, p.373.

lista oficial que reduzia os preços nominais de alguns produtos. Na prática, porém, nenhuma das partes envolvidas no pacto social ficou plenamente satisfeita. Por um lado, os sindicatos viam seu poder de negociação desaparecer e, por outro, os capitalistas tampouco estavam satisfeitos com um programa que tinha o propósito explícito de reduzir a proporção do produto nacional recebida pelo capital.

Outro agravante para esta política de Perón foi o aumento dos preços internacionais do petróleo em 1973, que impactou diretamente os custos das empresas nacionais e fez com que estas passassem a exigir maior liberdade para transferir este incremento de custos para os preços internos. Essa reivindicação dos empresários entrou em choque com a posição dos sindicatos, que defendiam a manutenção do nível dos salários reais, o que abalou, portanto, os alicerces do pacto social peronista. Este problema foi resolvido com a importação, a preços subsidiados pelo Estado, dos insumos então encarecidos. Esta medida reduziu as reservas em moeda estrangeira do governo e mostrou os limites e dificuldades para se levar adiante o pacto social.

Com a morte de Perón, desapareceu o último fator capaz de dar estabilidade e coordenação ao pacto social vigente. O governo de Isabel Perón durou 20 meses e foi caracterizado por uma intensa instabilidade política. Já a política econômica foi orientada no sentido de redução do déficit fiscal e de atração de capital estrangeiro para equilibrar as contas externas. Porém, estas medidas não tiveram efeito e, em 1975, a situação da balança de pagamentos se deteriorou de tal maneira que o país se viu obrigado a recorrer ao FMI. Além disso, as contas fiscais estavam totalmente descontroladas e os níveis de preços alcançaram cifras hiper-inflacionárias, 50% em um só mês (GERCHUNOFF y LLACH, 2003).

Diante deste quadro de descontrole econômico, a situação política se agravou e novamente se anunciou um golpe militar. Este aconteceu em março de 1976 e enfrentou pouca resistência, uma vez que boa parte da população já esperava o golpe. Deste modo, em 1976 tomou posse do governo o General Jorge Rafael Videla que ficou no poder de 1976 a 1981.

A política econômica do governo Videla foi caracterizada por um plano de estabilidade econômica e austeridade fiscal. Já o setor industrial sofreu o impacto da política de liberalização comercial. Esta política foi a responsável pelo fim do modelo de industrialização por substituição de importações.

A abertura comercial na Argentina buscou promover as exportações do país e abrir o mercado para as importações, ou seja, procurou eliminar todas as barreiras protecionistas e expor as empresas do país à concorrência internacional.

As exportações aumentaram motivadas pela eliminação dos impostos cobrados pelas vendas feitas no exterior aos produtos tradicionalmente exportados pelo país, como os cereais e as carnes. Neste período a soja também passou a ocupar papel de destaque na pauta das exportações. Já a abertura para as importações foi acompanhada por um programa gradual de reduções dos impostos aduaneiros que visava evitar uma reestruturação produtiva demasiadamente brusca para os setores industriais que competiam diretamente com as importações.

Neste contexto, em dezembro de 1979 se anunciou um cronograma de diminuição das tarifas de importações com um horizonte de tempo até 1984. Além disso, dois fatores contribuíram para moderar os efeitos da abertura comercial: criou-se um regime de proteção aduaneira especial à indústria automobilística, além de uma lei de promoção industrial que protegeria o surgimento de novas indústrias e o fato de que em muitos casos os efeitos econômicos da abertura comercial foram praticamente nulos. Isto ocorria quando a proteção resultante da redução dos impostos de importação de um determinado bem era demasiadamente alta para que o seu preço de importação fosse competitivo internamente.

Apesar desta estratégia de abertura gradual, o quantum importado aumentou consideravelmente durante o governo Videla, gerando um crescente desequilíbrio comercial. A principal razão para isto foi a política cambial que minimizou os ganhos das exportações com a redução das tarifas e estimulou toda ordem de importações.

Assim, apesar da redução gradual das tarifas de importação ter protegido de alguma forma o setor industrial, a política de valorização cambial provocou uma “avalanche” de importações e fez com que o setor industrial fosse o mais prejudicado pela abertura comercial, pois a concorrência com as importações tornou-se insustentável para vários setores. O resultado foi que, entre 1974 e 1980, a indústria teve sua participação no PIB reduzida em quatro pontos percentuais, sendo que para os setores têxtil e petroleiro a queda líquida na produção foi de cerca de 15%. (GERCHUNOFF y LLACH, 2003).

Assim, pode-se afirmar que a política de abertura comercial adotada na Argentina, além de selar o modelo de substituição de importações provocou, em certa medida, uma desindustrialização, ao expor o complexo industrial do país à concorrência internacional. Além disso, no início dos anos de 1980 a

Argentina sofreu das mesmas crises externas que afetaram o Brasil, isto é, déficits comerciais elevados e endividamento externo. Na Argentina, após o aumento internacional dos juros, as obrigações externas aumentaram 31% em relação ao ano anterior e o PIB teve uma queda de 9% entre 1981 e 1982. Com a moratória do México em 1982 se encerraram todas as possibilidades para se fazer empréstimos no exterior e as condições de crescimento ficaram limitadas às necessidades de pagamento da dívida externa.

Após uma década procurando a estabilização econômica o país iniciou em 1990 uma nova estratégia de abertura comercial acentuando o processo de desindustrialização iniciado em 1976. Um dado ilustrativo mostra que a participação do setor industrial argentino em relação ao total do PIB que era de 22,7% em 1939, passou para 25% em 1980, e caiu para 21% em 1990. Para efeito de comparação, no Brasil estes dados indicam 14,5%; 33,2%; e 27,9% respectivamente (BULMER-THOMAS, 2003).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho se analisou o processo de formação industrial do Brasil e da Argentina, tendo como ponto de partida as primeiras manufaturas implantadas paralelamente ao modelo de desenvolvimento agroexportador nos últimos anos do século XIX e primeiros anos do século XX. A partir do esgotamento deste modelo, verificou-se o início do processo de industrialização por substituição de importações, primeiramente de forma não induzida e, posteriormente, avançando para um estágio de planejamento e orientação do Estado. Finalmente, fez-se uma comparação entre os referidos processos de formação industrial nos respectivos países apontando como o modelo de industrialização por substituição de importações termina, tanto no Brasil como na Argentina, no final da década de 1970.

Assim, os dois países chegaram a década de 1980 na condição de nações industrializadas. No entanto, esta condição trouxe consigo um conjunto de contradições de ordem econômica e social das quais destacam-se: a inflação; o endividamento externo e a acentuação da dependência externa; a concentração de renda; a concentração industrial e regional; e a conseqüente manutenção de uma parcela da população excluída do progresso industrial.

Portanto, foi similar ao caso brasileiro e argentino um intenso processo inflacionário durante boa parte do processo de formação industrial, que ocorreu devido ao financiamento dos gastos públicos através de emissão monetária; as deficiências no setor de infra-estrutura, que criaram gargalos produtivos e pressões nos preços; além da concentração industrial que permitiu aos empresários manter suas margens de lucro, em função da produção estar oligopolizada.

No Brasil, os principais surtos ocorreram no final do Plano de Metas, quando o diagnóstico era de uma inflação de demanda e após o primeiro choque internacional dos preços do petróleo, em 1973, quando a inflação passou a ser considerada como uma inflação de custos. A inflação seria problema crônico para a economia brasileira por toda a década de 1980, chegando a uma taxa anual de 1861,6% em 1989 (BULMER-THOMAS, 2003).

Na Argentina, os problemas de inflação estiveram ligados aos fatores estruturais já citados. Além disso, os maiores surtos inflacionários ocorreram durante os governos de Perón, que priorizaram políticas de salários elevados, além de consideráveis gastos públicos. Durante o último governo de Perón a inflação registrada foi de 50% ao mês. Em relação à inflação de custos, da mesma forma que

no caso brasileiro, a partir dos choques dos preços do petróleo, os níveis de preços se acentuaram e permaneceram altos por toda a década de 1980. Em 1989, a inflação chegou a 4923,6% ao ano (BULMER-THOMAS, 2003).

Outra contradição está ligada ao fato de que a formação industrial do Brasil e da Argentina foi caracterizada por sua dependência em relação às importações ou financiamentos externos. Ou seja, nestes países a substituição de importações de bens de consumo apenas mudou a qualidade das importações realizadas, uma vez que houve um aumento da demanda por bens de capital e insumos básicos importados. Estas importações geraram déficits na balança comercial dos dois países, que para serem compensados dependiam do desempenho do setor exportador ou da disponibilidade de crédito externo.

Esta dependência se acentuou a partir da adoção dos respectivos projetos desenvolvimentistas no Brasil e na Argentina, pois o desenvolvimento industrial priorizou os setores de bens de consumo duráveis constituídos por empresas multinacionais. As indústrias destes setores tiveram como característica demandar elevados volumes de importações, superiores até mesmo ao volume de divisas economizado pela substituição de importações dos bens produzidos por estes setores. Além disso, as remessas de lucros das filiais para as sedes criaram constantes pressões sobre a necessidade de moeda estrangeira. Como os setores produtores de bens duráveis não exportavam seus produtos, a economia tanto brasileira como Argentina, ficou ainda mais dependente de condições favoráveis de comércio exterior aos setores primários, além da disponibilidade de crédito externo.

A partir de meados da década de 1970 os desajustes nas contas externas passaram a ser financiados somente por empréstimos externos e não mais por investimentos diretos, o que agravou a situação de dependência destes países e culminou na crise da dívida externa no início da década de 1980.

Já a concentração de renda e a concentração industrial ocorreram porque os setores dinâmicos do processo de industrialização no Brasil e na Argentina eram setores intensivos em capital e demandantes de mão-de-obra qualificada. Deste modo, a concentração na indústria ocorreu devido às escalas de produção exigidas por estes setores para se obter uma produção lucrativa e a concentração de renda foi resultado da formação de uma classe média assalariada responsável pelo consumo dos bens

produzidos pelos setores dinâmicos em detrimento de uma grande parcela da população não qualificada para trabalhar nestes setores.

Além disso, foi característico ao caso brasileiro a ação do governo militar de reduzir os salários reais dos trabalhadores, mediante a restrição do poder dos sindicatos, o que intensificou o processo de concentração de renda. Assim, em 1959, o salário mínimo real no Brasil a preços de 1969 era de 331,50 Cruzeiros, em 1964 o salário mínimo se reduziu para 279,55 Cruzeiros; e em 1970 ficou em 187,20 Cruzeiros (BRESSER PEREIRA, 1985).

Na Argentina a concentração de renda foi atenuada pelo aumento dos salários reais durante o período de expansão que durou de 1963 até 1973. Isto ocorreu em função da recuperação por que passou o setor produtor de bens de consumo não duráveis que havia perdido espaço nos anos desenvolvimentistas de Frondizi. Além disso, os sindicatos sempre foram um instrumento de pressão sobre os salários desde os tempos do primeiro governo peronista, em 1946. Deste modo, os salários reais se valorizaram em 62% nos anos de Perón e 40% entre 1963 e 1973 (GERCHUNOFF ET LLACK, 2003).

A concentração espacial ocorreu em associação à concentração de renda e à concentração industrial. No Brasil, o processo de industrialização ficou concentrado na região sudeste enquanto que na Argentina praticamente todo parque industrial se formou na região de Buenos Aires. Desta forma, o desenvolvimento industrial do Brasil e da Argentina deixou considerável parcela da população que não estava ligada diretamente aos setores produtores dinâmicos e aos grandes centros urbanos, excluída dos progressos decorrentes dos avanços industriais, criando uma massa de desocupados e/ou empregados mal remunerados.

Apesar das acentuadas contradições de ordem social, as contradições herdadas dos anos em que vigorou o modelo de industrialização por substituição de importações e que ditaram os rumos das políticas econômicas nas duas décadas que se seguiram ao esgotamento deste modelo, tanto no Brasil como na Argentina, foram a inflação e a dívida externa. Estas políticas procuraram estimular as exportações com o objetivo de efetuar o pagamento dos juros da dívida e reduzir os gastos públicos como medida para combater a inflação. Apesar destas medidas, o problema da dívida externa se acentuou ao longo da década e o combate à inflação não logrou maiores êxitos depois que sucessivos planos de estabilização fracassaram nos dois países. Deste modo, os preços nos dois países chegaram,

em 1989, a uma situação de hiperinflação. Isso fez com que, a década de 1980 fosse marcada por retração econômica, endividamento externo e instabilidade nos preços.

Diante deste quadro e seguindo uma tendência internacional, os dois países adotaram políticas de liberalização comercial no começo da década de 1990. O objetivo desta política de abertura ao exterior foi buscar a estabilidade dos preços, através da maior oferta interna de produtos importados e da sobrevalorização cambial. Deste modo, estas medidas obrigaram aos setores industriais do Brasil e da Argentina a uma rápida adaptação, em função da concorrência internacional.

O processo de abertura comercial e suas conseqüências para o setor industrial da Argentina e do Brasil são temas a serem tratados em trabalhos futuros. Porém, desde já é possível adiantar que no Brasil, apesar dos efeitos nocivos sobre o parque industrial, alguns setores conseguiram superar os impactos da abertura comercial e se modernizaram adquirindo competitividade internacional, principalmente o ramo produtor de têxteis e o setor agroindustrial. Já na Argentina, a abertura comercial dos anos de 1990 deu continuidade ao processo de desindustrialização verificado durante a abertura comercial realizada em 1976. Desta forma, o país tem hoje sua produção voltada, basicamente, à exportação de soja não processada, processo que se intensificou com a crise econômica por qual passou o país recentemente.

Portanto, pode se afirmar que passados mais de vinte anos do fim do processo de industrialização por substituição de importações, o Brasil atingiu um grau maior de industrialização em relação à Argentina. No entanto, o país apresenta hoje um nível maior de concentração de renda e de desequilíbrios sociais em relação ao caso argentino. Assim, o que ficou de similar entre o processo de formação industrial do Brasil e da Argentina foi o fato de que estes países, apesar de terem formado seu parque industrial, não conseguiram superar suas condições de países periféricos, dependentes dos recursos externos e com elevados índices de exclusão social.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERNI, Duilio de Avila; ABEGG, Claides. **Técnicas de pesquisa em economia: transformando curiosidade em conhecimento**. Florianópolis: Ganges, 1998.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil 1930-1983**. São Paulo: ed. Brasiliense S.A. 1985.

BULMER-THOMAS, Victor. *La historia económica de América latina desde la independencia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

CASTRO, Antônio Barros de; e SOUZA, F.E.P. **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CORTÉS CONDE, Roberto. **La economía argentina en el largo plazo. Ensayos de historia económica de los siglos XIX y XX**. Buenos Aires, Ed. Sudamerica- Universidad de San Andrés, 1997.

FAUSTO, Boris. **A Revolução de 1930: historiografia e história**. 16. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 26. ed. São Paulo Nacional 1997.

GERCHUNOFF, Pablo, Llaach Lucas. *El ciclo de la ilusión y del desencanto*. Buenos Aires: Ariel, 2003.

GERCHUNOFF, Pablo; Llaach, Juan José. *Capitalismo industrial, desarrollo asociado y distribución del ingreso entre los dos gobiernos peronistas: 1950-1972*. en *Desarrollo Económico*, vol. 15, num. 57, abril-junio 1975.

LESSA, Carlos. **Quinze anos de política econômica**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MANTEGA, Guido. **A economia política brasileira. 7. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1992.**

MELLO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo tardio: contribuição a revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. 3a ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.**

PRADO JÚNIOR, Caio. **Historia econômica do Brasil. 17. ed. São Paulo: Brasiliense, 1974.**

PREBISCH, Raúl. **Dinâmica do desenvolvimento latino-americano. São Paulo: ed. Fundo de Cultura S. A, 1968.**

SERRA, José. **Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós –guerra. In Desenvolvimento Capitalista do Brasil: Ensaio Sobre a Crise Vol.1 São Paulo: Brasiliense, 1982.**

SILVA, Sergio. **Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil. 6a ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1985.**

SUZIGAN, Wilson. **Indústria brasileira: origem e desenvolvimento. São Paulo: ed. Nacional, 1982.**

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.**

TOBAR, Juan.Carlos. *Notas sobre la estructura económica argentina. Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 1998.*

VILLANUEVA, Javier, *El origen de la industrialización argentina, Buenos Aires, Desarrollo Económico, vol. 12, núm. 47, octubre-diciembre 1972.*

