UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM INTEGRAÇÃO
DA AMÉRICA LATINA – PROLAM/USP

ADRIANA SOUZA BENATTI

**Processo de Substituição de Importações:
Uma Estratégia de Desenvolvimento para a América Latina
Experiências Comparadas – Brasil e México (1929-1980)**

São Paulo
2010

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM INTEGRAÇÃO
DA AMÉRICA LATINA – PROLAM/USP

ADRIANA SOUZA BENATTI

**Processo de Substituição de Importações:
Uma Estratégia de Desenvolvimento para a América Latina
Experiências Comparadas – Brasil e México (1929-1980)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo para a obtenção de título de Mestre em Integração da América Latina

Área de Concentração: Sociedade,
Economia e Estado
Orientador: Prof. Dr. Márcio Bobik Braga

São Paulo

2010

Benatti, Adriana Souza

Processo de Substituição de Importações: Uma Estratégia de Desenvolvimento para a América Latina – Experiências Comparadas – Brasil e México (1929-1980) / Adriana Souza Benatti. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

195.

Dissertação Mestrado – Programa de Pós Graduação em Integração da América Latina – PROLAM - Universidade de São Paulo

1. Brasil e México Desenvolvimento Industrial Comparado 2. PSI

3. CEPAL

4. Dissertação de Mestrado (USP)

I. Título

FOLHA DE APROVAÇÃO

Adriana Souza Benatti

Processo de Substituição de Importações: Uma Estratégia de Desenvolvimento para a América Latina - Experiências Comparadas – Brasil e México (1929-1980)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo para a obtenção de título de Mestre em Integração da América Latina

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

À minha mãe,
pelo amor, carinho e grande amizade,
por todos os excelentes exemplos de como realizar sonhos,
por acreditar e incentivar, incondicionalmente.

AGRADECIMENTOS

Cursar o Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina – PROLAM, da Universidade de São Paulo, foi desde a época da graduação, meu grande sonho. Sua realização foi motivo de grande honra e muita satisfação, e é justamente por isso que apresento meu sincero ‘muito obrigada’ pela oportunidade concedida.

A finalização dessa dissertação proporciona-me grande alegria, já que assinala a conclusão de um importante ciclo iniciado há dois anos e me dá a certeza de que o caminho escolhido foi o de maior realização pessoal. O encerramento indica o início de uma nova fase, repleta de novidades e conquistas, possíveis apenas com o respaldo da bagagem então acumulada. Meus agradecimentos são muitos e absolutamente verdadeiros.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Márcio Bobik Braga, por toda a sua dedicação, paciência e compreensão, às horas despendidas, à atenção e a cada manifesto de contentamento.

A cada um dos meus professores, sempre dispostos a discutir idéias, contribuindo imensamente para o aprimoramento intelectual daqueles que tiveram o privilégio de cursar as suas disciplinas.

A meus colegas de turma, pelos momentos de descontração e pelas argumentações enriquecedoras compartilhadas ao longo das aulas, as quais tornaram especialmente singulares cada um dos dias que estivemos juntos.

À ABIT, pelas concessões e por liberar-me em todas as ocasiões em que houve aulas e outras atividades relacionadas ao Curso, mostrando ser uma Entidade focada no desenvolvimento de seus colaboradores.

À querida Área Internacional, especialmente ao Renato, à Cá, ao Léo, e à Fernanda, pela amizade construída, pelos longos debates e pelo permanente incentivo.

Agradeço especial e fortemente à minha mãe, que esteve permanentemente ao meu lado, oferecendo todo o suporte e incentivo imagináveis. Longas noites de companhia, conversas, risadas carinhosas, paciência e resiliência.

Ao Sérgio Gil, minha grande referência, pela amizade, pelo carinho, por estar sempre ao meu lado nessa jornada.

Aos meus grandes amigos, que perdoaram as vezes em que não estive presente e por aquelas em que nossas programações foram postergadas. As demonstrações de afeto, confiança e troca de idéias foram os melhores presentes que pude receber.

RESUMO

A presente dissertação busca traçar uma análise comparativa acerca do desenvolvimento industrial brasileiro e mexicano, especialmente entre a época da Crise de 1929 até meados dos anos 1980, adotando como foco central o desenrolar dos Processos de Substituição de Importações - PSI, propostos pela Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL como um dos esforços necessários à conquista da redução da dependência econômica dos países latino-americanos em relação às nações industrializadas.

A análise do rumo dos processos, bem como de seus efeitos diretos sobre as economias em questão, permitiu constatar que, a despeito do significativo aprimoramento industrial logrado pelo Brasil e pelo México, algumas inconsistências ao longo do PSI e outras de caráter macroeconômico acabaram por minar o seu pleno sucesso.

Como resultado da adoção do modelo de industrialização por substituição e importações, a vulnerabilidade da economia mexicana e brasileira, bem como sua forte vinculação e dependência em relação aos países industrializados – especialmente no que tange aos bens industrializados - reduziram-se. Contudo, houve o surgimento de uma forte dependência tecnológica e a sinalização da crítica falta de competitividade de parte significativa das suas manufaturas no mercado internacional.

ABSTRACT

The present research has as aim the construction of a comparative analysis concerning the Brazilian and Mexican industrial development, especially between the Crash of 1929 period until the 1980s, adopting as central focus the Processes of Import Substitution Industrialization, considered by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean as one of the necessary efforts to conquest the reduction of the economic dependence of Latin American countries on the industrialized nations.

The analysis of the processes, as well as of its direct effects on the studied economies, allowed evidencing that, although Brazil and Mexico conquest a significant industrial improvement, some inconsistencies throughout the PSI and others of macroeconomic character had a big and negative impact over its full success.

As result of the adoption of the industrialization based on import substitution, the Brazilian and Mexican economies got a reduction of their vulnerability, as well as its strong entailing and dependence of the industrialized countries - especially in terms of the industrialized goods. However, there was a constitution of a strong technological dependence and the signalization of the critical lack of competitiveness in the international market of manufactures.

RESUMEN

La presente disertación intenta hacer un análisis comparativo sobre el desarrollo industrial de Brasil y México, especialmente en tiempos de crisis desde 1929 hasta mediados de 1980, tomando como eje central el desarrollo de los Procesos de Sustitución de Importaciones - PSI, propuestos por la Comisión Económica para América Latina - CEPAL como uno de los esfuerzos necesarios para conquistar la reducción de la dependencia económica de los países latinoamericanos en relación a las naciones industrializadas.

El análisis de la dirección de los procesos, así como sus efectos directos sobre las economías en cuestión, puso de manifiesto que, a pesar de la significativa mejora industrial alcanzada por Brasil y México, algunas incongruencias al largo del PSI y otras de carácter macroeconómico terminarían por impedir su completo éxito.

Como resultado de la adopción del modelo de industrialización a través de la sustitución de importaciones, la vulnerabilidad de la economía mexicana y brasileña, así como su fuerte vínculo y dependencia hacia los países industrializados, fueran reducidos. Aún así, a la luz del análisis, es posible notar todavía una expresiva dependencia de los recursos tecnológicos y el bajo nivel de competitividad de sus manufacturas en el mercado internacional.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO 1 – REFERENCIAL TEÓRICO.....	18
A Economia Latino-Americana, o Surgimento da CEPAL e a Proposta de Industrialização por Substituição de Importações.....	18
1.1. - Panorama Condensado da Economia Latino-Americana.....	18
1.2. - Formulações Teóricas Sobre o Desenvolvimento.....	22
1.2.1. - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL.....	23
1.2.1.1. - O Contexto do Surgimento da CEPAL.....	26
1.2.1.2. - As Transformações Enfrentadas pela Comissão.....	30
1.2.1.3. - Premissas Cepalinas Fundamentais.....	35
1.2.1.3.1. - A Proposta da Integração Regional.....	35
1.2.1.3.2. - O Processo de Substituição de Importações e Sua Dinâmica.....	37
1.2.1.3.2.1. - O Processo de Substituição de Importações na América Latina.....	41
1.2.1.3.2.2. - Algumas Críticas ao Processo de Industrialização na América Latina.....	53
CAPÍTULO 2 – PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES E INDUSTRIALIZAÇÃO – A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA.....	56
2.1. - Pós-Independência, Crise de 1929 e o Impulso à Revolução Industrial Brasileira (1822-1945).....	56
2.1.1. - Anos 1940 - A Segunda Guerra Mundial e os Primeiros Anos do Pós-Guerra	
2.2. - Industrialização, Desenvolvimentismo e Internacionalização da Economia – Consolidação do PSI (1945-1960).....	66
2.2.1. – A Estagnação dos Anos 1960.....	77
2.3. – Milagre Econômico, Auge do PSI e a Consolidação da Estrutura Industrial Brasileira (Anos 1970).....	83
2.3.1. - Superproteção, Atraso Tecnológico e Ineficiência Industrial.....	88
2.4. – Recessão, Crise e o Esgotamento do PSI (Anos 1980).....	92
2.5. – Conclusões Iniciais.....	94
CAPÍTULO 3 – PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES E INDUSTRIALIZAÇÃO – A EXPERIÊNCIA MEXICANA.....	100
3.1. - Independência, Porfiriato e Revolução Mexicana (1821-1910).....	100
3.2. - Reformas Institucionais, Paz Social, Retomada do Crescimento Econômico e Reforma Agrária (1921-1940).....	104
3.3. - Início da Industrialização Substitutiva (1940-1956).....	109
3.4. - Aprofundamento da Industrialização Substitutiva e a Busca pelo Desenvolvimento Estabilizador (1956 a 1970).....	115
3.5. - Auge Petrolífero e a Desaceleração do Processo de Substituição de Importações (1970-1982).....	123
3.6. - Esgotamento do Processo de Substituição de Importações (Anos 1980).....	133
3.7. - Conclusões Iniciais.....	140
CAPÍTULO 4 – ANÁLISE COMPARATIVA.....	145
4.1. - Industrialização e o PSI	145
4.2. - A Interferência de Fatores Internacionais sobre os PSIs	148

4.3. - Tentativas de Integração Econômica Regional.....	151
4.4. - Participação Estatal na Economia	152
4.5. - Fases do PSI.....	154
4.6. - Crescimento do Produto Interno Bruto – PIB.....	156
4.7. - Dívida Externa e Déficits em Conta Corrente.....	164
4.8. – Inflação.....	166
4.9. - Influência da Proximidade a Grandes Mercados.....	170
4.10. - Desenvolvimento de P&D / Tecnologia.....	172
4.11. - Concentração Industrial, Espacial e de Renda.....	175
4.12. - Fatores de Desaceleração dos PSIs.....	177
4.13. - Pós PSI - Resultados para os Anos 1980.....	179
4.14. - Abertura pós-PSI.....	182
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	186
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	191

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Intensidade do Processo de Industrialização / Incrementos na Produção Industrial (%) / Brasil e México.....	50
Tabela 2 - Crescimento Setorial da Indústria Brasileira – 1919-1939.....	57
Tabela 3 - Estrutura do PIB Brasileiro – 1907-1939 (%).....	58
Tabela 4 - Taxas Anuais de Crescimento da Economia Brasileira (%).....	59
Tabela 5 - Crescimento da Produção Industrial Brasileira durante a Segunda Guerra Mundial - 1939-1945 (%).....	64
Tabela 6 – Estrutura da Economia Brasileira no Pós Segunda Guerra Mundial / Participação Setorial no PIB.....	73
Tabela 7 – Participação Setorial na Indústria Brasileira - 1939-1969.....	74
Tabela 8 - Participação das Importações na Oferta Total de Bens no Mercado Interno Brasileiro – 1949-1966 (%).....	76
Tabela 9 – Taxas Anuais de Crescimento da Economia Brasileira / Anos 1960.....	81
Tabela 10 - Taxas de Crescimento da Indústria de Transformação Brasileira - 1962/67 – 1967/73.....	84
Tabela 11 - Crescimento do PIB e da Indústria de Transformação Brasileira - 1967-1982 (%).....	86
Tabela 12 - Evolução das Taxas de Crescimento do PIB Brasileiro - Anos 1980.....	98
Tabela 13 - Taxas Médias de Crescimento por Setores de Atividade / México - 1900-1940.....	107
Tabela 14 - Crescimento do PIB Industrial e por Ramos de Atividade / México - 1941-1956.....	113
Tabela 15 – Estrutura do PIB Mexicano (%) - 1956-1970.....	116
Tabela 16 - Crescimento Econômico e Inflação (%) - 1956-1970.....	117
Tabela 17 - Crescimento do PIB Industrial Mexicano - 1941/56 versus 1956/70.....	118
Tabela 18 - Taxas Médias de Crescimento por Setores de Atividade / México - 1940-1960.....	119

Tabela 19 - Redução do Coeficiente de Importação da Economia Mexicana - 1929-1970.....	121
Tabela 20 – PIB por Grupos de Atividade da Indústria de Transformação / México – 1950-1975.....	126
Tabela 21 - Crescimento do PIB, Inflação, Déficit em Conta Corrente e Dívida Pública Externa / México – 1971- 1976.....	127
Tabela 22 - Crescimento do PIB, Inflação, Déficit em Conta Corrente e Dívida Pública Externa / México - 1977-1982.....	129
Tabela 23 - Taxas Médias de Crescimento do PIB Industrial e por Ramos de Atividade / México – Períodos Comparados.....	132
Tabela 24 - Comparativo da Evolução do PIB / Brasil <i>versus</i> México (%)......	158
Tabela 25 - Participação do Setor Industrial no PIB / Brasil <i>versus</i> México - 1950-1990 (%)......	159
Tabela 26 - Participação das Importações na Oferta Total de Bens no Mercado Interno Brasileiro - 1949-1966 (%)......	160
Tabela 27 - Redução do Coeficiente de Importação da Economia Mexicana - 1929-1970.....	161
Tabela 28 - Crescimento da Produção Industrial / Brasil <i>versus</i> México - 1950-1990 (%)......	162
Tabela 29 - Mercados de Exportação / Brasil e México – 1938-1950 (%)......	170

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Modificações Estruturais Induzidas pela Crise do Setor Exportador / Evolução dos Coeficientes de Importação versus Evolução dos Coeficientes de Industrialização da Economia Brasileira - 1929 a 1957.....	44
Gráfico 2 - Modificações Estruturais Induzidas pela Crise do Setor Exportador / Evolução dos Coeficientes de Importação versus Evolução dos Coeficientes de Industrialização da Economia Mexicana - 1929 a 1957.....	44
Gráfico 3 - Taxas de Crescimento do PIB - 1956 a 1982 / Brasil versus México.....	156
Gráfico 4 - Deficit em Conta Corrente / Brasil versus México - 1971-1982 (US\$ Milhões).....	165
Gráfico 5 - Evolução da Taxa Inflacionária (%) / Brasil versus México.....	167
Gráfico 6 - Déficit em Conta Corrente (US\$ Milhões) versus Inflação (%) / Brasil – 1971 a 1982.....	168
Gráfico 7 - Déficit em Conta Corrente (US\$ Milhões) versus Inflação (%) / México – 1971 a 1982.....	169

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALADI - Associação Latino-Americana de Integração
ALALC - Associação Latino-Americana de Livre Comércio
BM – Banco Mundial
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
EMD - Economias de Mercado Desenvolvidas
FMI – Fundo Monetário Internacional
GATT – General Agreement on Tariffs and Trade
ISI – Industrialização por Substituição de Importações
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
NAFTA – North American Free Trade Agreement
OCDE - Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
P&D – Pesquisa e Desenvolvimento
PIB – Produto Interno Bruto
PIR - Países de Industrialização Recente
PNB – Produto Nacional Bruto
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PNR – Partido Nacional Revolucionário
PRI – Partido Revolucionário Institucional
PSI – Processo de Substituição de Importações
TNC – [Empresas] Transnacionais

INTRODUÇÃO

Essa dissertação versa sobre a temática da formulação e da implantação do Processo de Substituição de Importações (PSI), concebido pela Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL como parte da estratégia de desenvolvimento econômico-industrial para a região, e toma como objeto de análise a evolução histórica da industrialização bem como a implantação do referido Processo no Brasil e no México, durante o período que compreende o imediato pós Crise de 1929 até meados da década de 1980, com o objetivo de visualizar comparativamente as experiências à luz da proposta cepalina.

Adotam-se como referências fundamentais, portanto, as idéias criadas no âmbito da Comissão, pautadas essencialmente na teoria da dependência e no estruturalismo, traçando e analisando a estratégia econômica e de desenvolvimento industrial no Brasil e no México, considerando, antes de tudo, seus respectivos contextos e particularidades econômicos. Apesar das críticas às idéias desenvolvidas no âmbito da CEPAL, esse estudo emprega-as como base, acreditando terem sido de significativa contribuição ao desenvolvimento econômico observado pelos países latino-americanos, em especial os presentemente em análise.

A importância do incremento à indústria das economias em desenvolvimento para que essas conquistassem o tão almejado desenvolvimento econômico e a emancipação frente às nações desenvolvidas foi, portanto, a premissa sobre a qual o desenvolvimento desse trabalho foi dado. Adotaram-se como estudo de caso as nações mencionadas, as quais, durante o período em análise - apesar das críticas travadas por alguns observadores -, atingiram um importante aprimoramento em seu setor industrial por meio do PSI.

Considerando que o desenvolvimento industrial é uma das principais chaves para o desenvolvimento econômico de um país bem como para a conseqüente ruptura do ciclo de dependência gerado ao longo dos séculos entre o centro e a periferia e, considerando os resultados significativos logrados pelo Brasil e pelo México em comparação aos demais países latino-americanos, justifica-se o

interesse em estudar de maneira particular o desenrolar do processo de industrialização nesse país, dado entre os anos pós Crise de 1929 e 1980.

Partindo da forma pela qual esse processo foi conduzido, pode-se analisar e discutir com maior subsídio as questões e os problemas econômicos vivenciados por ambas as economias e, acima de tudo, repensar a questão da dependência supracitada.

A raridade no que diz respeito à elaboração de estudos que tratem desse assunto, antes de ser uma dificuldade à iniciativa foi, em realidade, um grande incentivo à sua realização. Adicionalmente, ao retomar os períodos nos quais duas das maiores economias latino-americanas implementaram projetos de desenvolvimento nacional com base no PSI para o incremento de sua economia, objetivando a superação da dependência e de sua condição marginal no sistema econômico mundial, pode-se discutir a validade e a importância dos projetos de desenvolvimento de longo prazo, traçando uma crítica substancialmente embasada contra aqueles imediatistas e que não visam o real progresso das nações latino-americanas.

Observar-se-á que, ao mesmo tempo em que o Brasil e o México orientaram-se rumo à industrialização e ao aprimoramento econômico no contexto de um sistema cada vez mais adepto da lógica capitalista, tentaram desvincular-se da lógica de dependência centro-periferia, assinalada pela CEPAL como principal obstáculo ao desenvolvimento dos países da região. Entretanto, ao final do processo, a dependência brasileira e mexicana em relação às nações mais industrializadas, com efeito, mudou de caráter sem, contudo, deixar de existir. Deixou de apresentar-se vinculada essencialmente ao fornecimento de bens manufaturados, cuja produção exigia algum grau de complexidade e passou a estar especialmente ligada à questão tecnológica e de competitividade nos mercados internacionais.

Fato é que as premissas que nortearam, em grande parte, as análises do papel dos países latino-americanos no sistema internacional, desde o século XVI até meados do século XX, atribuem a permanente incumbência de suprir as economias centrais com produtos essencialmente primários, enquanto as economias desenvolvidas passavam a oferecer mercadorias industrializadas, com graus cada vez maiores de tecnologia, implicando em uma lógica de dependência e

perpetuação da condição de subdesenvolvimento nos países periféricos. O fundamento primordial da proposta de desenvolvimento elaborada pela Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL foi a identificação de que tal padrão de comércio internacional acirrava cada vez mais as diferenças econômicas entre os países. Constatou-se e denunciou-se a existência de um ciclo histórico: a riqueza do Norte seria produto da pobreza do Sul, com os países subdesenvolvidos importando poucos produtos com alto valor agregado – vez que lhes faltavam recursos para que fosse diferente - e exportando muitos produtos com baixo valor agregado.

Esse mecanismo de trocas desiguais dava margem a que os termos de troca dos países em desenvolvimento se agravassem com o passar do tempo. Como afirma Oliveira, Raúl Prebisch, um dos fundadores da CEPAL, argumentava que o crescimento muito lento de regiões do Terceiro Mundo era o resultado da ordem econômica capitalista global, que mantinha essas regiões em um estado de perpétuo desenvolvimento dependente (OLIVEIRA, 2000:187).

Baseada nessa percepção nasceu a CEPAL, no ano de 1948, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico da América Latina¹, coordenar as ações voltadas a sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países latino-americanos entre si e desses com os outros do mundo.

Diante da constatação de que o padrão de comércio internacional aprofundava gradativamente as diferenças econômicas entre os países, a CEPAL apresentou uma proposta cujo objetivo era dar fim a esse ciclo vicioso, o qual condenaria os países em desenvolvimento a sofrer eternamente com as desvantagens da falta de tecnologia e do seu alto grau de dependência externa; essa proposta dava fundamento à industrialização da América Latina, baseada na aplicação de processos de substituição de importações.

Além da maior racionalidade econômica da industrialização substitutiva de importações, a CEPAL também vislumbrava a integração econômica na região como meio de atenuar a vulnerabilidade externa dos países ao possibilitar maiores alternativas de exportações - através do maior intercâmbio comercial dentro do mercado comum e/ou através do aumento das exportações de manufaturas para o resto do mundo. O processo de substituição de importações, inserido num contexto

¹ E, em um segundo momento, dos países caribenhos.

de integração econômica regional, seria, em verdade, um processo de transição a um objetivo maior, qual seja, alcançar uma estrutura produtiva mais eficiente de forma a permitir um melhor posicionamento dessas economias no comércio internacional.

Estando feitas as considerações iniciais, o primeiro Capítulo apresenta o referencial teórico que contextualiza o surgimento da Cepal e das idéias em seu âmbito desenvolvidas. Trabalha, ainda, um breve e condensado panorama da economia latino-americana e do papel que os países da região tiveram no sistema econômico internacional sobre a temática do desenvolvimento e da superação do atraso. O segundo Capítulo trata da experiência de industrialização pautada na substituição de importações vivenciada pelo Brasil, abordando as temáticas positivas e negativas para, ao final, traçar algumas impressões iniciais. O Capítulo 3, com base em diferentes fontes, apresenta o histórico do desenvolvimento industrial mexicano e os impactos do processo de substituição de importações para, ao final, relatar as conclusões sobre o tema. Ao longo do Capítulo 4, apresenta-se uma análise comparativa dos principais aspectos pertinentes aos Processos vivenciados para, finalmente, extrair as considerações finais acerca da pesquisa desenvolvida.

CAPÍTULO 1 – REFERENCIAL TEÓRICO

A Economia Latino-Americana, o Surgimento da CEPAL e a Proposta de Industrialização por Substituição de Importações

1.1. - Panorama Condensado da Economia Latino-Americana

De maneira generalizada, as economias latino-americanas foram fundadas com base essencialmente na exploração de seus recursos naturais por parte dos colonizadores, especialmente Espanha e Portugal. Esse quadro começou a ser construído desde o século XVI, quando do descobrimento do “Novo Mundo” pelos europeus que aqui chegaram. Em adição ao quadro exploratório, os nativos - maias, astecas, incas e outros grupos indígenas - foram dizimados em massa ao longo do tempo, seja pela utilização de armas ou pela disseminação de doenças. Suas riquezas materiais foram retiradas e, pragmaticamente, pouco restou de sua cultura e história (muitas cidades foram destruídas e soterradas).

O relacionamento entre as colônias latino-americanas e suas respectivas metrópoles européias tinha como fundamento primordial a ideologia mercantilista, a qual colocava, dentre outros relevantes aspectos, que a função das colônias era abastecer a metrópole com recursos minerais e bens primários dos quais aquela necessitava. Além disso, as colônias deveriam adquirir, dessa mesma metrópole, produtos com um grau mais elevado de elaboração e/ou industrialização. Dentre todos os recursos explorados ao longo dos séculos subseqüentes, cabe especial destaque ao ouro, à prata, aos demais minerais e pedras preciosas e à madeira - pau-brasil. Posteriormente, nos séculos XVIII e XIX, essas riquezas latino-americanas acabaram por contribuir de maneira indireta à Revolução Industrial na Inglaterra e na Holanda, uma vez que Espanha e Portugal utilizaram parte bastante razoável do que haviam lucrado a partir da extração para quitar dívidas com aqueles dois países.

Por toda a América Latina, desenvolviam-se monoculturas, voltadas a atender às demandas das metrópoles, nas quais a mão-de-obra empregada era a de escravos índios e negros. A despeito dos aspectos comuns, a situação econômica de cada uma das colônias variou bastante ao longo do tempo. As ilhas caribenhas e

o nordeste do Brasil, por exemplo, foram áreas de grandes plantações de açúcar, e o México, a América Central, a Colômbia, o Peru, a Bolívia e algumas outras áreas do Brasil eram valorizados pelos seus minerais (WIARDA e KLINE, 2000:8).

Como apontam Cardoso e Helwege, a colonização pelos espanhóis e portugueses deixou uma herança comum, cultural e econômica. Os ciclos de prosperidade e depressão no comércio de produtos de exportação perturbaram o desenvolvimento, e a política mercantilista dificultou a diversificação da economia. Espanha e Portugal custaram a se industrializar, e quando a Revolução Industrial começou, a América Latina foi mantida na periferia. Ao conquistar a independência política, no século XIX, os países latino-americanos careciam de uma base industrial sólida e de mercados garantidos para os produtos primários que exportavam. (CARDOSO e HELWEGE, 1993:19)

Somente na segunda metade do século XIX, os países da região começaram a entrar no sistema capitalista já instaurado no cenário internacional, passando a produzir em maior escala para um crescente mercado internacional e para a própria demanda interna – que havia sido criada pelo desenvolvimento incipiente de suas economias nacionais. Nesse momento, os produtos explorados na região mostravam-se ligeiramente diferenciados – todavia, ainda primários: açúcar e tabaco no Caribe; bananas e café na América Central e na Colômbia; borracha no Brasil; e carnes e peles na Argentina e no Uruguai. Os Estados começaram a se modernizar e a se orientar à exportação, sendo que os investimentos estrangeiros vieram para incrementar o processo. (WIARDA e KLINE, 2000:8-9)

Estavam, assim, instaurados os primeiros estágios de desenvolvimento econômico nos países da região, criando, simultaneamente, grandes desigualdades sociais. O resultado dessa polarização de classes pôde ser observado, por exemplo, através da violenta revolução no México, em 1910.

Produzir para o mercado externo resultou em uma considerável melhora econômica em alguns pontos da região, dando margem a um relativo crescimento tempos depois. Todavia, essa circunstância levava a América Latina ao sistema econômico mundial pela primeira vez, trazendo todas as conseqüências positivas e negativas de tal conquista. Tal melhora possibilitou o surgimento de certa estabilidade política e de novas oportunidades de cunho econômico, fazendo,

entretanto, com que esses países fossem subjugados a forças sobre as quais não tinham controle algum. Aqueles que dependiam maciçamente das exportações de um único produto, em especial, estariam arriscados a sofrer sérios impactos internos caso houvesse uma queda abrupta nos preços internacionais do produto cultivado em larga escala por elas.

Esse cenário tornou-se real para cada uma das variações dos preços das *commodities* no mercado internacional e, especialmente, durante a crise dos anos 1929-1930. Nesse período, a crise na América Latina se instalou não apenas no âmbito econômico-comercial, ocasionando também abalos de ordem política em alguns países latino-americanos. Comparando a crise observada na região àquelas que ocorreram nas demais partes do mundo, os impactos tiveram menor escala; entretanto, a vulnerabilidade e a falta de sustentação das economias latino-americanas para a realização de um julgamento correto a respeito dos impactos ocasionados à região nesse período.

A efetiva industrialização latino-americana teve início nos anos 1930, especialmente porque esses países deixaram de contar com a demanda dos mercados externos para exportarem seus produtos primários e, conseqüentemente, adquirirem bens manufaturados de seu interesse. É válido assinalar que as economias industrializadas estavam em recessão, exatamente pela instauração da crise dos anos 1929-1930, e dispensavam a aquisição dos produtos cultivados na América Latina – pelo simples fato de serem supérfluos (café, açúcar, tabaco, etc.). Assim, os latino-americanos teriam que produzir os bens manufaturados dos quais mais necessitavam, vez que não mais dispunham de renda para adquiri-los do exterior.

Para os países da América Latina, a Grande Depressão significou a quebra abrupta e espetacular dos mercados dos seus produtos tradicionais de exportação. Ficaram então às claras os inconvenientes da extrema dependência em que se encontravam as economias latino-americanas relativamente às exportações de bens primários e às importações provenientes dos países capitalistas industrializados. (NUNES, A.J.A., 2005:55)

Como apontam Cardoso e Helwege, a Grande Depressão trouxe uma mudança dramática nas condições econômicas globais: queda na atividade econômica dos países industrializados, declínio no valor do comércio mundial, elevação das taxas

de juros, apreciação do dólar e queda do preço real dos produtos primários. Por decorrência, os latino-americanos enfrentaram dificuldades resultantes da crise de 1929-30, pois a atividade econômica da região tinha sido até ali dominada pelo comércio internacional, enquanto o suprimento de dinheiro era determinado pelas reservas internacionais. Os responsáveis pela política econômica foram incapazes de controlar, à época, o impacto deflacionário agudo causado pelo choque adverso na demanda provocado pela depressão e a conseqüente fuga de capital. (CARDOSO e HELWEGE, 1993:62)

Logo no início do processo de industrialização, a maior parte da indústria pesada – aço, eletricidade, petróleo, manufaturas – foi estabelecida por empresas estatais, o que refletia a fragilidade característica da iniciativa privada e o legado deixado pelo período colonial e mercantilista. Durante a Segunda Guerra Mundial e o período subsequente, a América Latina observou um importante desenvolvimento com base nos Programas de Substituição de Importações (PSI), idealizado pela CEPAL. Contudo, a crescente demanda por novos programas sociais comprometeram em grande parte a continuidade desses Programas. Além disso, as crises do petróleo da década de 1970 e as crises das dívidas dos anos 1980 contribuíram para a finalização da implementação dos PSIs. A região viu-se incapaz de cumprir com suas obrigações e muitos países acabaram por declarar moratória. As dificuldades no campo econômico deram margem à instabilidade política nos anos 1960 e 1970, da mesma maneira que havia ocorrido nos anos 1930.

Nos anos 1990, as economias latino-americanas começaram a se reestruturar, mas em muitos países, o crescimento econômico foi ínfimo e a questão da dívida externa continuou a ser algo a resolver. Houve, contudo, recuperação ao longo da região e muitos países começaram a reformar suas economias. Na tentativa de se tornar mais competitiva na economia global, uma série de países privatizou suas indústrias estatais, abriu setores da economia antes protegidos, deu maior ênfase às suas exportações e tentou diminuir a burocracia ineficiente. Tais países tentaram inclusive diversificar suas economias internamente e conquistar diferentes e variados parceiros comerciais. Todavia, suas iniciativas voltadas às reformas produziram, de maneira geral, resultados dúbios, vez que ao mesmo tempo em que era economicamente racional reduzir o tamanho do Estado, surgia o conflito direto

com as demandas políticas de atores especialmente importantes dentro de cada um dos seus respectivos territórios. Brasil, México, Chile e Argentina foram os líderes e os beneficiários das novas políticas econômicas de livre-mercado. Muitos outros países lograram conquistas moderadas, enquanto outros permaneceram pobres e alheios ao sistema econômico-comercial internacional.

Assim, aqueles que obtiveram aperfeiçoamentos importantes em seu parque industrial advindos dos PSIs – tais como o México e o Brasil - desfrutaram de um impulso ao seu desenvolvimento industrial e econômico, o que virtualmente os auxiliou a enfrentar a década perdida² e a iniciar a década de 1990, ainda que com algumas dificuldades, com fôlego para buscar a recuperação de suas economias, ainda que com base em políticas de caráter liberal.

1.2. - Formulações Teóricas Sobre o Desenvolvimento

Toda a questão da industrialização e, portanto, do desenvolvimento, leva obrigatoriamente a contextualizar, ainda que de maneira breve e superficial, o debate intelectual sobre o tema que fundamentou as idéias oriundas da CEPAL. Objetivando esquematizar as idéias formuladas ao longo do início do século XX, adotam-se os agrupamentos de concepções utilizados por Vânia Lomônaco Bastos e por Maria Luiza Falcão Silva, a saber: a) teorias que explicam o subdesenvolvimento como incapacidade dos países pobres em seguir a trajetória de crescimento dos mais ricos; b) teorias que relacionam o subdesenvolvimento à evolução do capitalismo, em nível global e local; e c) teorias elaboradas pelos estudiosos da CEPAL. (BASTOS e SILVA, 2001:172)

² Os anos 1980 são, com frequência, denominados *década perdida*, no que tange ao desenvolvimento da América Latina – especialmente pelas crises das dívidas externas e pelos baixos índices de crescimento das economias (KAMBHAMPATI, 2004:23).

1.2.1. - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe - CEPAL

Na América Latina, as interpretações a respeito das causas do subdesenvolvimento floresceram, essencialmente, em torno da Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL, instituída ao final dos anos 1940. Contrapondo-se à idéia de que as causas do subdesenvolvimento eram os obstáculos internos, as análises da CEPAL destacaram as relações entre países, baseando-se na concepção do sistema centro-periferia. O centro seria constituído pelos países tecnologicamente avançados, enquanto a periferia seria composta pelos produtores e exportadores de matérias-primas, existindo uma relação de dependência profundamente arraigada dessa em relação àquela.

Raúl Prebisch, um dos teóricos de maior expressão dentro da Comissão, argumentava que a evolução das relações de trocas no comércio internacional no Século XX não estava de acordo com os postulados da teoria das vantagens comparativas.

É certo que o raciocínio concernente aos benefícios econômicos da divisão internacional do trabalho é de incontestável validade teórica. Mas é comum esquecer-se que ele se baseia numa premissa que é terminantemente desmentida pelos fatos. Segundo essa premissa, o fruto do progresso técnico tende a se distribuir de maneira eqüitativa por toda a coletividade, seja através da queda dos preços, seja através do aumento correspondente da renda. Mediante o intercâmbio internacional, os países de produção primária conseguem sua parte desse fruto. Sendo assim, não precisam industrializar-se. Ao contrário, sua menor eficiência os faria perder irremediavelmente os benefícios clássicos do intercâmbio. (PREBISCH, 1949, apud BIELSCHOWSKY (a), 2000:72)

Contudo,

Os imensos benefícios do desenvolvimento da produtividade não chegaram à periferia numa medida comparável àquela que logrou desfrutar a população desses grandes países [industrializados]. Daí as acentuadíssimas diferenças nos padrões de vida das massas destes e daquela, assim como as notórias discrepâncias entre as suas respectivas forças de capitalização, uma vez que a massa de poupança depende primordialmente do aumento da produtividade. (PREBISCH, 1949, apud BIELSCHOWSKY (a), 2000:72)

Prebisch afirmava ainda que a evolução desigual dos termos de troca não era apenas consequência do período de depressão dos anos 1930, mas indicava uma

tendência de longo prazo. Ele argumentava que os exportadores de produtos manufaturados detinham o monopólio da oferta e podiam controlar os preços. Os exportadores de produtos agrícolas, os quais compunham a periferia, eram muitos e a competição entre eles acabava por manter os preços de seus produtos em níveis baixos.

Adicionalmente, os países exportadores de produtos manufaturados eram também beneficiados pela maior redução nos custos de produção, consequência do desenvolvimento tecnológico mais rápido na manufatura que na agricultura. Como apontam Bastos e Silva, tempos mais tarde, trabalhos empíricos sobre a evolução dos preços do comércio internacional, realizados por outros autores, acabaram por confirmar a tese de Prebisch. (BASTOS e SILVA, 2001:176)

A partir da constatação da deterioração dos termos de troca, entendeu-se que a industrialização dos periféricos, em conjunto com a integração econômica desses países, poderia reverter a situação. Para tanto, a estratégia recomendada pela Comissão foi a adoção de um Processo de Substituição de Importações - PSI. Uma vez iniciada, a industrialização reduziria a dependência com relação aos manufaturados exportados pelo centro, aumentaria o emprego e a renda internos, expandindo o mercado doméstico e propiciando o incremento da indústria. Conseqüentemente, os benefícios do progresso técnico na produção de manufaturados seriam mantidos no próprio país.

A industrialização era, assim, o único meio de que dispunham os periféricos para captar parte dos frutos do progresso técnico e elevar progressivamente o nível de vida da população. Contudo, essa estratégia seria impraticável se os bens manufaturados pudessem ser importados livremente. A solução seria controlar as importações, com a finalidade de deixar espaço para as indústrias domésticas dos países da periferia (BASTOS e SILVA, 2001:176).

Outro aspecto do pensamento cepalino a ser citado é a *visão dualista*³ da economia. Celso Furtado, em sua obra *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, identificou o subdesenvolvimento com a existência, na economia, de dois setores

³ Nesse sentido, afirmou-se que não haveria oposição entre o arcaico e o moderno, pois a existência de um garantiria a sobrevivência do outro - a agricultura "atrasada" forneceria ao setor moderno alimentos e matérias-primas a baixos preços, contribuindo para manter baixos os salários e demais custos de produção, favorecendo dessa forma a taxa de lucro. Autores posteriores alegaram ainda que a ênfase nas relações externas desmereceria as contradições internas, as quais deixariam de ser consideradas. (BASTOS e SILVA, 2001:178)

que se oporiam. Um deles seria o capitalista, moderno, e o outro, tradicional, arcaico. Essa polaridade caracterizaria a sociedade *dual*, a qual deveria ser superada para atingir o desenvolvimento:

(...) o subdesenvolvimento não constitui uma etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas modernas. É, em si, um processo particular, resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas. O fenômeno do subdesenvolvimento apresenta-se sob formas várias e em diferentes estágios. (FURTADO, 1961:183)

O pensamento da CEPAL teve enorme influência entre os cientistas sociais não apenas da América Latina. A industrialização tornou-se um objetivo fundamental das políticas econômicas, tanto nos países latino-americanos, como em outros países periféricos. Entretanto, ao contrário de que esperavam seus formuladores, a estratégia de industrialização por meio da substituição de importações não foi suficiente para superar por completo o subdesenvolvimento.

Como constataram vários estudiosos, em geral, a industrialização ocorrida na periferia fez com que a importação de bens de consumo fosse substituída pela importação de capital e de bens necessários para produzir os bens de consumo, sem eliminar a dependência. A estrutura da produção manufatureira passou a ser organizada para produzir bens de consumo e do setor exportador tradicional acabou por tornar-se responsável em “produzir”, por meio das exportações de seus produtos primários, os recursos a serem utilizados para a aquisição de bens a serem importados. As economias tornaram-se mais dependentes, mais vulneráveis e mais instáveis, sem atingir o grau de modernização a que se propuseram inicialmente. Como assinalam Bastos e Silva, há interpretações a esse respeito indicando que o insucesso na eliminação da dependência ocorreu porque a estrutura social dos periféricos teria inibido os efeitos do investimento, além do fato de que a distribuição desigual de renda e de terra teria reduzido o tamanho do mercado doméstico, tornando-o insuficiente para sustentar a demanda e eliminando o incentivo ao crescimento da produção. Adicionalmente, o baixo poder de barganha dos trabalhadores (resultante principalmente do excesso de oferta de mão-de-obra), teria resultado no aumento da concentração de renda e na redução do mercado interno

consumidor, o que seria um forte obstáculo à expansão da produção. (BASTOS e SILVA, 2001:177)

Outra corrente teórica de interpretação do subdesenvolvimento deve ser destacada, a chamada *teoria da dependência*, de fundamentação marxista. Como seus representantes, podem ser citados André Gunder Frank, Theotônio dos Santos, Ruy Mauro Marini, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto. Em linhas gerais, considera-se como dependente uma sociedade na qual a estrutura social estaria articulada de maneira assimétrica, implicando em uma formação social baseada no poder e na dominação.

Frank, a título de ilustração, parte da distinção entre países subdesenvolvidos e países não-desenvolvidos: os países da Europa Ocidental jamais foram subdesenvolvidos, mas apenas não-desenvolvidos, enquanto que os da Ásia, África e América Latina tornaram-se subdesenvolvidos durante os séculos de contato com a economia mundial e a dominação colonial. O subdesenvolvimento teria sido o resultado da drenagem de recursos para os países adiantados e da criação de estruturas econômicas destinadas a servir às necessidades do capital da metrópole. Assim, teria sido implantado um processo de “desenvolvimento do subdesenvolvimento”, no qual o excedente dos países periféricos sustentaria a acumulação dos centrais. (BASTOS e SILVA, 2001:178)

As teorias desenvolvidas no âmbito da CEPAL tiveram o mérito de chamar a atenção para as especificidades das economias subdesenvolvidas e trazer para o campo de estudo do desenvolvimento a questão política das relações mundiais. O subdesenvolvimento deixou de ser visto como um acidente histórico ocorrido em alguns países isolados e passou a ser interpretado dentro do contexto mais amplo de inserção no sistema econômico internacional. Apesar de sua contribuição, essas teorias, obviamente, não ficaram imunes às críticas.

1.2.1.1. - O Contexto do Surgimento da CEPAL

A Organização das Nações Unidas - ONU, em seus primeiros anos de existência constituiu um agrupamento de agências direcionadas ao planejamento e

ao estímulo do desenvolvimento econômico. Dentre essas comissões regionais especializadas, a CEPAL teve considerável adesão e apoio por parte dos países do continente, até a metade dos anos 1960. A CEPAL recebeu a colaboração de pensadores e estudiosos de alta credibilidade, tais como o argentino Raúl Prebisch, o chileno Aníbal Pinto, o mexicano José Medina Echavarría, o brasileiro Celso Furtado, dentre outros.

É válido notar que no que tange às atenções e aos investimentos da superpotência norte-americana no pós-Segunda Guerra Mundial, em termos materiais, políticos e intelectuais, a América Latina não era prioridade. Os cuidados estavam voltados à reconstrução econômica dos países europeus e do Japão, objetivando essencialmente manter a ordem e a estabilidade no sistema internacional. Sua crescente influência seria direcionada a essa finalidade.

Em 1947, o Conselho Econômico e Social – ECOSOC, na sigla em inglês - nomeou um comitê *ad hoc* para estudar a conveniência da criação da CEPAL, chegando às seguintes conclusões: as economias latino-americanas necessitavam de ajuda para a reconstrução, uma vez que haviam sido fustigadas por desgaste anormal durante a Guerra; havia uma tendência à deterioração dos termos de troca, a qual estaria sendo amplamente prejudicial à América Latina e as economias da região tendiam a um crescimento excessivamente lento. Além disso, na análise do que ocorria com os países periféricos, identificou-se a anulação do crescimento da renda, da poupança e do investimento, ocasionada justamente pelo desempenho perverso do mercado. Esse foi um tema decisivo para o surgimento da Comissão e as explicações a esse respeito logo viriam, partindo da estrutura centro-periferia.

Em fevereiro de 1948, o ECOSOC optou por instituir a CEPAL por um período experimental de três anos. Em 1951, o Departamento de Assuntos Econômicos da ONU dava origem ao *Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries*, síntese da doutrina da entidade para o tema da superação do subdesenvolvimento. Para a CEPAL, cuja criação os Estados Unidos não encararam com bons olhos, a América Latina também necessitava de uma reconstrução para corrigir os efeitos de séculos de saque e destruição. (BIELSCHOWSKY (a), 2000:26)

No ano de 1949, Raúl Prebisch redigiu o documento, considerado como fundador da Comissão, intitulado *O Desenvolvimento Econômico da América Latina*

e Seus Principais Problemas. Em suas linhas, contestava-se a idéia clássica a respeito das vantagens econômicas da divisão internacional do trabalho, apontando a especificidade da relação centro-periferia e os problemas daí resultantes.

Meses depois, ainda em 1949, Prebisch reapresentou as mesmas idéias, com pequenas modificações, na parte conceitual do "Estudo Econômico da América Latina, 1949", primeiro documento dedicado a realizar um balanço das tendências econômicas dos principais países latino-americanos. E, em 1950, Prebisch redigiria os cinco primeiros capítulos do "Estudio Económico de América Latina, 1950", que ganharia o nome de "Problemas Teóricos e Práticos do Crescimento Econômico". Esse conjunto de documentos já continha todos os elementos que passariam a figurar como a grande referência ideológica e analítica para os desenvolvimentistas latino-americanos. (BIELSCHOWSKY (a), 2000:26)

A CEPAL advertia que o mercado não constituía uma matriz confiável da eficiência, da justiça e da riqueza - menos ainda no que dizia respeito à estabilidade política, doméstica e internacional. De acordo com suas concepções, as forças do mercado levariam à obtenção de um produto social inferior àquele possível e ao necessário. O pensamento cepalino assinalava a necessidade de uma política econômica intervencionista, protecionista e industrializante no interior dos países subdesenvolvidos. Seria esse o único caminho de esperança de sobrevivência para os dois mundos - o do centro e o da periferia e a única maneira de combinar estabilidade, controle social e liberdade de iniciativa.

De acordo com Prebisch,

Existe, portanto, um desequilíbrio patente e, seja qual for a sua explicação ou a maneira de justificá-lo, ele é um fato indubitável, que destrói a premissa básica do esquema da divisão internacional do trabalho. Daí a importância fundamental da industrialização dos novos países. Ela não constitui um fim em si, mas é o único meio de que estes dispõem para ir captando uma parte do fruto do progresso técnico e elevando progressivamente o padrão de vida das massas. (PREBISCH, 1949 apud BIELSCHOWSKY (b), 2000:72)

Dessa forma, defesa da industrialização na América Latina fundamentou-se na constatação da necessidade de absorver a crescente disponibilidade de mão de obra, do desejo de usufruir as conseqüências positivas da industrialização (tais como difusão tecnológica e elevação da produtividade, as quais contribuiriam para o

incremento das taxas de crescimento na região) e de que havia a necessidade de interromper o processo de deterioração dos termos de troca - decorrente, dentre outros fatores, das diferenças nas elasticidades-renda da demanda entre produtos básicos e manufaturados.

A proposta cepalina de industrialização sustentava-se em dois pontos: a substituição de importações, por meio de altas tarifas para a importação de produtos industrializados e baixas tarifas para os bens de capital⁴, investimentos em setores industriais estratégicos e concessão de incentivos; e a integração regional, explorando as vantagens comparativas desses países⁵. Não se pode deixar de assinalar que a possibilidade de maiores exportações de manufaturados latino-americanos para os mercados centrais estaria estrategicamente inserida na política de negociação no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio - GATT -, firmado no pós-Segunda Guerra. Por outro lado, defrontava-se com a lógica predominante no referido acordo em prol do livre comércio. Em outras palavras, a proposta de desenvolvimento econômico da CEPAL estava baseada fundamentalmente em duas premissas: a industrialização dos países latino-americanos (por meio dos PSIs) e da integração entre eles.

Deve-se ressaltar que a CEPAL chegou a apontar uma série de riscos que a região teria de enfrentar em decorrência dos esforços direcionados ao desenvolvimento econômico e a alertar sobre algumas providências a serem tomadas, tais como a elaboração de políticas que objetivassem a redução da vulnerabilidade macroeconômica e financeira, estimulando o investimento; a criação de medidas que reduzissem os déficits públicos; a manutenção de um câmbio competitivo; o controle da inflação; a implementação de políticas orientadas ao desenvolvimento da competitividade internacional, com vistas a incrementar as exportações, encadear as atividades produtivas e potencializar o investimento estrangeiro. Além dessas, a Comissão reconhecia a importância de políticas voltadas ao meio-ambiente, à educação, ao emprego e à proteção social, focando na adaptação da mão-de-obra às novas tecnologias e ao ciclo econômico – com o

⁴ Com o intuito de que houvesse o surgimento e o incremento de indústrias nacionais.

⁵ Cada país se especializaria naquilo que fazia melhor, em termos de produção industrial.

objetivo de garantir resultados positivos aos programas de investimento e aos projetos de desenvolvimento.

1.2.1.2. - As Transformações Enfrentadas pela Comissão

Deve-se assumir que não foram apenas as mudanças no contexto internacional que acarretaram impactos sobre a CEPAL ao longo de sua história pois, indubitavelmente, transformações de caráter interno também causaram reflexos sobre a trajetória da Instituição. Podem-se observar diferenças fundamentais entre o impulso teórico da primeira década, voltado essencialmente para a compreensão do processo de acumulação e do ciclo sobre bases econômicas, e a produção dos anos 1960, quando tal explicação central foi transportada para a análise sociológica, e a análise econômica voltou-se mais para problemas operativos e setoriais de política econômica.

Já no final da primeira década em que foi instituída, alguns fatores comprometeram o impulso de criatividade da CEPAL. Por uma série de fatores, a equipe inicial começou a se desgastar ao ponto da equipe da década de 1950 se desintegrar quase que por completo.

Em 1960, o surgimento do Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social – ILPES, cujo objetivo central era prestar assessoria direta ao planejamento dos países latino-americanos, fez com que Raúl Prebisch e uma parte da equipe da CEPAL se transferissem para a nova instituição a qual, em pouco tempo, fragmentou-se com a saída do estudioso e com a subordinação de sua política de trabalho às demandas dos governos latino-americanos. Conseqüentemente, houve uma diminuição dos trabalhos de cunho teórico na CEPAL e no ILPES. Ademais, a maioria deles passou a debater aspectos conjunturais da problemática da região, devido a uma redução paulatina das análises sobre problemas estruturais do desenvolvimento da América Latina - por conseqüência das pressões dos próprios governos do continente, os quais não desejavam uma linguagem de confronto que viesse a dificultar suas atividades diplomáticas na região.

Assim, a produção intelectual da CEPAL e do ILPES passou a sofrer os efeitos da burocratização, da influência de objetivos político-partidários e com a crescente falta de mobilidade teórica para trabalhar os problemas de cunho estrutural. Às mudanças institucionais atravessadas pela CEPAL somaram-se as transformações do sistema capitalista internacional observadas, especialmente, a partir de 1973 (início do prolongado ciclo recessivo do sistema econômico internacional). Esse novo período teve um impacto ainda maior para a CEPAL devido ao golpe militar de 11 de setembro de 1973, que destituiu o governo constitucional de Salvador Allende no Chile e inaugurou a primeira experiência neoliberal no mundo. Tal fato teve conseqüências não apenas sobre o pensamento cepalino, mas também ameaçou a própria existência da Comissão⁶.

Como assinala Bielschowsky, a partir de 1973/74, a CEPAL entrou em uma nova etapa, na qual as circunstâncias históricas acabariam por diminuir a capacidade anterior de influenciar o pensamento econômico da América Latina. O fim do ciclo de expansão mundial determinou o começo de um período bastante distinto na história regional. Desde então, os países do continente passaram por uma longa fase de instabilidade econômica, simultaneamente ao crescimento da presença do setor financeiro no centro do cenário econômico. Logicamente, as análises de longo prazo, as quais compunham a área de excelência da CEPAL, ficaram tolhidas pelos problemas de curto prazo. Apenas nos anos 1990 o enfoque histórico e de longo-prazo seria recuperado. (BIELSCHOWSKY apud NERY, 2004:94)

Durante os anos 1970, a CEPAL insistiria na necessidade de reforçar a industrialização e as exportações como mecanismo para enfrentar as dificuldades de inserção internacional. Adicionalmente, a Comissão criticaria o modelo de abertura comercial e financeira que estava sendo colocado em prática nos países do Cone Sul, além de alertar para os riscos do endividamento generalizado na região.

De acordo com Bielschowsky, no contexto da crise da dívida externa nos anos 1980:

⁶ Durante o regime militar (1973-1989), a sede da CEPAL, em Santiago, perderia uma de suas principais qualidades, que seria seu poder de convocatória dos pensadores e estudiosos latino-americanos.

Como é óbvio, em condições de inviabilidade de crescimento, o espaço e o interesse pelas discussões de longo prazo eram limitados. A primazia passava às questões imediatas ligadas a dívida, ajustes e estabilização. (...) A ênfase no ajuste colocaria a perspectiva histórica em posição secundária na produção cepalina dos anos 1980 (...). (BIELSCHOWSKY (b), 2000:58)

Tal crise e a consolidação da agenda liberal ao longo da década de 1990 agravaram o cenário, fazendo com que a América Latina ficasse órfã de um pensamento econômico próprio com repercussão prática. A publicação da Transformação Produtiva com Equidade – TPE⁷ provocou reações adversas entre os estudiosos do desenvolvimento latino-americano. Parte deles acreditava que essa era a única resposta possível diante da ofensiva liberal; outros se questionavam se era apenas aquilo que a CEPAL tinha a dizer num momento em que a América Latina atravessava transformações tão decisivas quanto as que estiveram na origem do Manifesto de 1949.

As reformas da década de 1990 – que incluíram abertura comercial e financeira, privatizações e flexibilização laboral – compuseram um novo modelo de comportamento dos agentes produtivos e da relação entre estes e o Estado. A CEPAL não se opôs à onda de reformas, mas, ao contrário, tendeu a apoiá-las desde que estivessem subordinadas a uma estratégia reformista capaz de maximizar seus benefícios e minimizar suas deficiências a médio e longo prazo. A TPE e os outros documentos possibilitaram a revitalização do debate sobre as questões de longo prazo, permitindo que a Comissão retomasse as discussões sobre progresso técnico e distribuição de renda. Além disso, a agenda dos anos 1990 passou a discutir a forma como se deveria redefinir a estratégia da intervenção estatal nos novos marcos regulatórios que, independentemente da vontade da CEPAL, estavam sendo introduzidos em toda a América Latina. (NERY, 2004:95)

Estudiosos como Jose Antonio Ocampo, identificam a existência de alguns pontos de continuidade entre a época inicial da história da Comissão e sua produção

⁷ Publicado em março de 1990, o documento intitulado “Transformação Produtiva com Equidade: a Tarefa Prioritária do Desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 90”, coordenado por Fernando Fajnzylber, tinha como ponto de partida a constatação do retrocesso experimentado pela grande maioria dos países latino-americanos, no âmbito econômico e social, em comparação aos resultados de períodos anteriores, sobretudo do pós-guerra até a primeira crise do petróleo. No momento de realização do estudo os países da região estavam iniciando a década de 1990 com “o peso da inércia recessiva dos anos 1980, com o passivo representado pelas suas dívidas externas, e com a presença de uma inadequação fundamental entre as estruturas da demanda internacional e a composição das exportações latino-americanas e caribenhas.” (BIELSCHOWSKI (b), 2000:889)

dos anos 1990, já que em ambas estariam presentes as primeiras etapas de uma nova fase de desenvolvimento regional. Ao final da década de 1940, esteve em curso a transição de economias agro-exportadoras para um modelo de industrialização “para dentro”, enquanto que, nos anos 1990, observou-se a transição de economias com elevada intervenção estatal para outras nas quais prevaleceu o jogo das forças de mercado. Caberia à CEPAL elaborar uma visão mais articulada sobre a forma de ordenar e promover o processo em curso, além de articular as ações privadas e públicas voltadas para tal fim. (OCAMPO, 1998)

Baumann também acredita não ter havido descontinuidade entre a produção da CEPAL dos anos 1950 e das décadas posteriores, apontando que o eixo condutor foi o mesmo ao longo do tempo: estariam presentes preocupações com uma eficiente inserção internacional, com o crescimento eqüitativo, com a criação de estruturas para a propagação e absorção do progresso técnico, etc. Para ele, ainda que esses elementos não tenham sido abordados de maneira explícita, haveria certa coerência, um fio condutor desde o início. (BAUMANN apud NERY, 2004:97)

Contudo, mesmo considerando que não tenha havido descontinuidade, ocorreram sim mudanças na proposição da CEPAL. Um dos fatores que explicam tal alteração seria o fato da Organização ter atravessado uma década e meia de esforços para a sobrevivência. A título de ilustração, ressalta-se que, em 1973, com a ascensão de Pinochet, por meio de violento golpe militar que poria fim à breve experiência socialista no Chile, os integrantes da Comissão tiveram que sair do país por questões de segurança, dado o assassinato de dois funcionários e o exílio de várias pessoas em sua sede. Como ressalta Baumann, as pessoas se acorrentavam no portão para não serem levadas pela polícia chilena. Além de muitos funcionários da Casa terem vínculos com os governos anteriores, boa parte da *intelligentsia* do continente não podia mais ir à CEPAL. Naquele momento, o governo militar chegou a cogitar o fechamento da Organização, e só não o fez porque foi convencido de que a permanência da CEPAL no Chile significaria a continuidade de ingresso líquido de divisas. Tais fatos evidenciam como as condições objetivas da época eram bastante adversas. (BAUMANN apud NERY, 2004:97)

Outros dois fatores que contribuíram em muito para as mudanças na produção cepalina foram o novo contexto econômico internacional e a nova orientação do

governo norte-americano, a partir do início dos anos 1980. Assim, esse longo período de sobrevivência - o qual começa com o golpe militar de setembro de 1973 - prolongar-se-ia durante o governo de Ronald Reagan, quando as contribuições dos Estados Unidos à Organização das Nações Unidas começaram a se reduzir. Apesar de todas essas circunstâncias, a CEPAL continuou a trabalhar em temas tão importantes quanto as formulações anteriores, como por exemplo, a questão do endividamento externo. Nos anos 1980, a despeito da relativa diminuição na força da voz da Comissão, o enfoque das análises cepalinas recairia sobre a renegociação da dívida e a retomada do crescimento.

Isso posto, era de se esperar que a CEPAL, organização regional destinada a pensar o desenvolvimento latino-americano de maneira planejada, criada num contexto em que a reorganização das atividades capitalistas necessitavam essencialmente da intervenção pública, passasse por uma fase de declínio durante um período de liberalização econômica. E assim o foi nos anos 1990. O modelo adotado pela América Latina nessa década permitiu que houvesse crescimento frente à imposição de limites internos e externos importantes, tais como: inflação, crise fiscal e crise política, ataques especulativos, restrição de financiamento externo e queda dos preços internacionais de commodities estratégicas, entre outros.

No balanço final do período que contempla o auge e o declínio da Comissão, a despeito do insucesso observado no que tange à integração regional, pode-se afirmar que alguns dos países participantes acabaram por se industrializar. Todavia, cabe a ressalva de que esses passaram, no primeiro momento, a produzir bens da "primeira geração" da revolução industrial, ou seja, produtos com baixo valor agregado. Adicionalmente, o surgimento das novas regras de comércio internacional e suas gradativas alterações resultantes dos avanços das rodadas do sistema GATT / Organização Mundial do Comércio - OMC. Questões relativas à propriedade intelectual começaram a também a fazer parte das preocupações dos estudiosos latino-americanos, uma vez que essas passariam também a condicionar o grau e as condições de desenvolvimento da região.

1.2.1.3. - Premissas Cepalinas Fundamentais

A CEPAL entendia que o sucesso do desenvolvimento econômico dos países latino-americanos e do encerramento de sua dependência em relação aos países centrais estaria condicionado à sua industrialização (por meio de um PSI) e à integração regional.

1.2.1.3.1. - A Proposta da Integração Regional

Como mencionado, a CEPAL enxergava a formação de um bloco econômico na região como uma condição necessária para lograr melhores resultados na industrialização dos países latino-americanos, vez que a intensificação do intercâmbio comercial poderia forçar o aparecimento de organizações industriais mais eficientes, já que esse processo seria construído a partir do aproveitamento de economias de escala na produção - viabilizadas pela ampliação dos mercados e pelas vantagens da especialização. Tal processo seria construído a partir do aproveitamento de economias de escalas na produção, criadas pela ampliação dos mercados, e pelas vantagens da especialização - idéia próxima a de "vantagens comparativas". Desta forma, o PSI, pensado no contexto de integração econômica regional, seria um processo de transição a um objetivo maior – o de alcançar uma estrutura produtiva mais eficiente com vistas a permitir um melhor posicionamento das economias latino-americanas no comércio internacional.

Prebisch advertia:

A industrialização, cercada pelo protecionismo excessivo, como também os impostos exagerados sobre certos produtos agrícolas importantes, criou uma estrutura de custos que dificulta sobremaneira a exportação de manufaturas para o resto do mundo (...). Os altos custos iniciais da industrialização criaram a necessidade de proteção, e a proteção excessiva trouxe uma estrutura de custos a que se juntam impostos indiretos e obrigações sociais. Tudo isso conspira contra as exportações e também contra uma política mais racional de importações. E, isso acontecendo, o sistema fechado tende a perpetuar-se, com grave detrimento do desenvolvimento econômico. (PREBISCH, 1961:90)

Além da maior racionalidade econômica da industrialização pautada na substituição de importações, a análise cepalina destacava também como objetivo da integração o de atenuar a vulnerabilidade externa dos países latino-americanos - ao possibilitar maiores alternativas às exportações. Entendia-se que essa vulnerabilidade não poderia ser superada dentro de um processo de substituições arbitrário, que levasse à criação de indústrias pouco eficientes.

A possibilidade de maiores exportações latino-americanas de produtos industriais para os países centrais estaria inserida em uma estratégia política de negociação no âmbito do GATT, instituído em 1947, que tratava, dentre outras questões, do protecionismo dos países desenvolvidos em relação a produtos primários advindos dos países em desenvolvimento. Fica evidente que, no que dizia respeito à liberalização do comércio internacional, em meio às discussões no âmbito do referido Acordo, estava implícita a estratégia de fortalecimento da região.

Em suma, a necessidade de criação de um mercado comum na região teria como objetivo atribuir maior racionalidade econômica ao processo de industrialização, criando novas indústrias que poderiam explorar vantagens comparativas e ganhos de escala em nível regional, além representar uma condição necessária a uma estratégia maior de estímulo às exportações⁸.

Como tentativa inicial da aplicação das ideias da CEPAL⁹ nasceu a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), a qual não teve continuidade. Surgiu, então, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), que obteve relativo sucesso, em especial por ser menos "engessante" que a ALALC – permitia o estabelecimento de acordos em seu interior, tais como a Comunidade Andina - CAN e o Mercado Comum do Sul - MERCOSUL.

⁸ Isso porque a substituição de importações, por si só, não suprimiria a vulnerabilidade externa dos países - apenas alteraria a composição das importações, renovando permanentemente as dificuldades relacionadas à insuficiência de divisas e instabilidades econômicas.

⁹ No que tange à integração econômica regional, o pensamento da CEPAL pode ser dividido em duas fases. A primeira delas, adotada durante os anos 50, enxergaria a integração como parte da estratégia de desenvolvimento econômico e do processo de substituição de importações, enquanto que a segunda, caracterizada pelo "regionalismo aberto" dos anos 90, buscaria uma maior inserção internacional das economias latino-americanas. Entre tais fases, a CEPAL trabalhou assuntos relacionados ao ajuste macroeconômico e para os problemas estruturais dos países latinos. Neste momento, constituíram-se as bases para o estudo de novos elementos, os quais contribuiriam para o aprofundamento do tema – especialmente em relação à cooperação macroeconômica entre os países envolvidos no processo de integração.

Deve-se considerar, todavia, que as empreitadas realizadas pelos latino-americanos, no que tange à integração regional durante o PSI, não obtiveram o sucesso esperado pelos estudiosos vinculados à Comissão, sendo esse o motivo pelo qual a presente pesquisa limita-se a tratar do tema industrialização por substituição de importações.

1.2.1.3.2. - O Processo de Substituição de Importações e Sua Dinâmica

Furtado entende que o PSI constituiu, nos países latino-americanos, o ponto de partida para a industrialização. A especialização na produção permitiu a elevação da produtividade e da renda, possibilitando a formação de um núcleo de mercado interno de produtos manufaturados e para a construção de uma infraestrutura. Enquanto na experiência clássica a industrialização foi resultado de inovações nos processos produtivos (as quais, por meio da redução dos preços, possibilitou a substituição dos produtos artesanais e a formação do próprio mercado), no caso latino-americano, o mercado foi formado em decorrência da elevação da produtividade resultante da especialização externa, sendo de início abastecido pelas importações. Assim, o concorrente a deslocar, na hipótese de industrialização, seria o produtor de elevada eficiência instalado nos mercados internacionais - e não o produtor artesanal de baixa produtividade. (FURTADO, C. 1970: 124)

Com base na obra *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*, elaborada por Maria da Conceição Tavares (1974), apontam-se, a seguir, breves comentários a respeito da dinâmica do PSI, visto como alternativa à conquista do desenvolvimento econômico e ao encerramento da lógica de dependência dos países latino-americanos em relação às economias centrais.

De acordo com a autora,

A dinâmica do processo de desenvolvimento pela via de substituição de importações pode atribuir-se, em síntese, a uma série de respostas aos sucessivos desafios colocados pelo estrangulamento do setor externo, através dos quais a economia vai-se tornando quantitativamente menos dependente do exterior e mudando qualitativamente a natureza dessa dependência. Ao longo desse processo, do qual resulta uma série de modificações estruturais da economia, vão-se manifestando sucessivos

aspectos da contradição básica que lhe é inerente entre as necessidades do crescimento e a barreira que representa a capacidade para importar. (TAVARES, 1974:41-42)

O ponto de partida para o início do PSI ocorre, portanto, em uma situação de desequilíbrio externo duradouro, onde há a ruptura do ajuste entre demanda e produção internas. A expansão da oferta interna é viabilizada pela maior utilização da capacidade produtiva já instalada, que termina com a saturação da capacidade existente na economia, a produção de bens e serviços independentes do setor externo e a instalação de unidades produtivas substituidoras de bens anteriormente importados - estes constituem o cerne do PSI.

Nesse sentido, Nunes indica que o processo de integração das economias latino-americanas no sistema internacional de divisão de trabalho foi interrompido e se iniciava um processo de crescimento voltado para dentro, marcado por duas vertentes: por um lado, verificou-se o regresso à economia pré-capitalista de uma parte da mão-de-obra até aí ocupada nos setores ligados à exportação; por outro, verificou-se um surto de desenvolvimento da atividade industrial com vista à produção interna de bens de consumo até aí importados, de escopo diferenciado de país para país, em decorrência das dimensões desiguais dos mercados internos.

A alternativa que se abria, perante a quebra das exportações, era, pois, fazer estagnar a economia ou mesmo reduzir a atividade econômica, para conseguir o reequilíbrio da balança de pagamentos, ou então transformar a estrutura produtiva da economia, desenvolvendo a produção interna de produtos manufaturados até aí provenientes da importação. (NUNES, A.J.A., 2005:56-57)

Como infere Furtado,

No caso da industrialização substitutiva, o supridor tradicional (externo) é eliminado em razão do colapso da capacidade para importar, o que permite à produção interna abrir-se caminho adotando uma política de altos preços. Instalados desde a fase inicial em posição monopolísticas ou oligopolísticas, os industriais substituidores de importações procurarão nas fases subseqüentes reter tais privilégios. (FURTADO, 1966:8)

Em sua primeira fase, o PSI trata de satisfazer a demanda interna existente, não afetada pela crise do setor exportador e/ou defendida pelo governo. As possibilidades de expansão da oferta interna residem em três frentes, a saber: (a) a

maior utilização da capacidade produtiva já instalada; (b) a produção de bens e serviços relativamente independentes do setor externo; e (c) a instalação de unidades produtivas substituidoras de bens anteriormente importados. (TAVARES, 1974:42)

A substituição inicia-se normalmente pela produção de bens de consumo final. A instalação de unidades industriais para a produção das mercadorias antes importadas tende a gerar expansão no mercado interno desses mesmos bens, pelo crescimento da renda investida, bem como pela ausência de limitações internas, antes existentes em relação às importações. Esta produção substitui parte do valor agregado (anteriormente gerado fora da economia) e implica no aumento da demanda derivada por importações de matérias-primas e outros insumos, tendendo a ir além das possibilidades correspondentes às divisas disponíveis. Este seria um dos fatores de contradição do processo, sendo que a alternativa é a supressão de novos itens a serem importados, buscando-se uma seleção rigorosa do uso de divisas disponíveis. Algo a notar é que as referidas divisas são, em sua maioria, geradas pelas exportações nacionais - as quais se compõem maciçamente por produtos agrícolas.

Em resposta ao desafio, segue-se uma nova onda de substituições para a qual se torna necessário comprimir algumas importações menos essenciais, liberando recursos indispensáveis à instalação e operação das novas unidades produtivas. De novo, com o crescimento do produto e da renda, reproduz-se em maior ou menor medida o fenômeno descrito. (TAVARES, 1974:43)

Para que haja sucesso no PSI, a adoção de planejamento é fundamental a qualquer alternativa de política econômica adotada, devendo haver maleabilidade no que tange à alteração de prioridades e foco específico em cada ramo da produção, de acordo com o que se fizer necessário. O Estado, assim como o empresariado, tem suas atribuições no processo, vez que aloca e capta recursos, além de ser imprescindível sua atuação no direcionamento do mercado, na fixação de taxas e de câmbio, no emprego de recursos para a formação de capital e na composição de investimentos.

Tavares ressalta que as substituições deveriam entrelaçar-se de modo que não ocorressem sobreposições de picos de demanda por importações que originassem

estrangulamento interno longo. Como exposto, é deveras importante que houvesse flexibilidade na estrutura das importações ao longo de todo o processo, percorrendo completamente a cadeia produtiva e alterando seu foco a cada período. O mecanismo descrito poderia ser por vezes repetido e disseminado ao longo dos diferentes setores da economia, mas,

Na realidade (...), à medida que o processo avança através das sucessivas respostas à 'barreira externa', vai-se tornando cada vez mais difícil e custoso prosseguir, não só por razões de ordem interna (...) como porque, dadas as limitações da capacidade para importar, a pauta de importações tende a tornar-se extremamente rígida, antes que o processo de desenvolvimento ganhe suficiente autonomia pelo lado da diversificação da estrutura produtiva. (TAVARES, 1974:43)

A autora conclui que nas condições do modelo de substituição de importações, é praticamente impossível que o processo de industrialização se dê da base para o vértice da pirâmide produtiva, isto é, partindo dos bens de consumo menos elaborados e progredindo lentamente até atingir os bens de capital. É necessário “(...) que o 'edifício' seja construído em vários andares simultaneamente, mudando apenas o grau de concentração em cada um deles de período para período” (TAVARES, 1974:46).

Grande parte das atividades substituidoras das importações na América Latina foi realizada por investimentos diretos estrangeiros, os quais traziam além do capital, a técnica de seus países de origem.

Um dos aspectos que mais se tem acentuado é o fato de que os países subdesenvolvidos importam uma tecnologia que foi concebida pelas economias líderes de acordo com as suas constelações de recursos totalmente diversos das nossas. A necessidade de importar essa tecnologia estaria dada pelo próprio caráter substitutivo da industrialização, e pela impossibilidade de criarmos técnicas novas mais adequadas às nossas condições peculiares. (TAVARES, 1974:50)

Adicionalmente, deve-se atentar para os obstáculos à continuação do processo, quando esse se depara com a necessidade de entrar em faixas de substituição nas quais o problema da escala e da complexidade tecnológica se agrava:

(...) a própria diversificação e integração do aparelho produtivo industrial tende a ser freada, à medida que o montante de capital necessário, a dimensão do mercado nacional e o problema do *know how* se conjuguem e impeçam a penetração em uma série de setores onde mesmo a menor escala da unidade produtiva seja demasiado 'grande' para a capacidade real da economia. (TAVARES, 1974:50-51)

Para finalizar, vale considerar a argumentação de Oliveira acerca de que uma das premissas da escola estruturalista asseverava que o subdesenvolvimento da América Latina tinha origem na sua dependência de exportação de matérias-primas, sujeitas a termos de intercâmbios que flutuavam no curto prazo e se deterioravam no longo prazo, o que justificaria estimular o PSI com altas tarifas alfandegárias. Porém, se tal política reduzia a importação de alguns artigos manufaturados, exigia a importação de equipamentos, produtos intermediários, combustível, além da tecnologia sob domínio das empresas multinacionais. Tal fato permitiu constatar que a substituição de importações criava formas de dependência novas e mais perigosas (OLIVEIRA, 2000:190).

1.2.1.3.2.1. - O Processo de Substituição de Importações na América Latina

De 1914 a 1945, as economias latino-americanas foram abaladas por sucessivas crises no comércio exterior, decorrentes do longo período de guerras e de depressão econômica no cenário internacional¹⁰. A Crise dos anos 1930, contudo, foi o ponto crítico da ruptura do modelo primário-exportador, vez que a violenta queda na receita de exportação da maioria dos países latino-americanos, implicou na diminuição de cerca de metade da capacidade de importar dessas economias – as quais, em geral, não retomaram os níveis anteriores à crise após a recuperação.

¹⁰ A despeito do impacto sobre o sistema internacional, a América Latina não mergulhou em depressão prolongada como os países centrais, sendo que grande parte dos governos adotou uma série de medidas para proteger seus respectivos mercados internos. Essas medidas destinavam-se mais a defender a economia nacional do desequilíbrio externo do que a estimular a atividade interna, sendo constituídas, basicamente, por restrições e controle das importações, elevação da taxa de câmbio e compra dos excedentes produzidos ou financiamento de estoque. No entanto, cabe ressaltar que o processo de industrialização iniciado a partir daí encontrou apoio na manutenção da renda interna resultante justamente de tais políticas.

O colapso da capacidade para importar somado à contração do setor exportador, à queda de sua rentabilidade e ao comprometimento dos canais de financiamento internacional, modificou o processo evolutivo das economias latino-americanas, especialmente daquelas que já haviam constituído algum nível de industrialização, ainda que bastante incipiente. A contração do setor externo deu lugar a dois tipos de reação, conforme o grau de diversificação alcançado pela economia em questão: a) retorno de fatores de produção ao setor pré-capitalista (agricultura de subsistência e artesanato) em um processo de atrofiamento da economia monetária; b) expansão do setor industrial ligado ao mercado interno, em um esforço de substituição total ou parcial de bens que anteriormente vinham sendo adquiridos no exterior. O segundo caso configura o chamado processo substitutivo de importações, que se define pelo aumento da participação da produção industrial destinada ao mercado interno no produto interno bruto em condições de declínio da participação das importações.

Por conta de ter-se mantido, em linhas gerais, o nível de demanda pré-existente à crise e ter-se reduzido violentamente a capacidade de importar, houve o surgimento, em algumas das economias latino-americanas, de um estímulo à produção interna, a qual objetivou a substituição dos produtos antes importados (TAVARES, 1974:33). Entretanto, Furtado assevera que não se tratava da formação de um sistema de produção industrial, mediante sua crescente diversificação, e sim da adição de unidades similares em certos setores de atividade industrial. A mão-de-obra absorvida, beneficiando-se de uma taxa de salário superior à média do país, constituiu um reforço ao mercado interno, da mesma forma que a expansão do setor exportador, ao absorver parte do excedente de mão de obra, contribui para a expansão desse mercado. (FURTADO, C. 1970:134)

Fato foi que o processo de industrialização iniciado em alguns países latino-americanos foi profundamente impactado pela crise de 1929¹¹. Em verdade, em relação a alguns países, já se multiplicavam na fase anterior os sintomas de

¹¹ A crise de 1929, assumindo inicialmente a forma de uma contração na capacidade para importar, provocou na Argentina, no México e no Brasil depreciações cambiais que puseram em marcha processos inflacionários. Um e outro fatores atuaram no sentido de elevar a taxa de rentabilidade do núcleo industrial ligado ao mercado interno. Esse processo pode ser observado com clareza na indústria têxtil do Brasil. Essa indústria que conhecera grande expansão antes da Primeira Guerra Mundial continuou a aumentar a sua capacidade produtiva nos anos 1920. Entre 1915-1929, o número de fusos aumentou de 1,5 para 2,7 milhões e o de teares de 51 para 80 mil, o que se traduziu na criação de uma margem de capacidade ociosa relativamente grande. (FURTADO, C. 1970:140)

debilidade do setor exportador. No Brasil, por exemplo, as crises de superprodução de café vinham se repetindo desde antes do primeiro conflito mundial e a perda da posição privilegiada no comércio da borracha havia ocorrido na década anterior. É em relação à natureza do processo de industrialização que a crise de 1929 constitui um marco significativo¹². Até então – com poucas exceções, tais como Venezuela, Peru e países da América Central -, o desenvolvimento do setor industrial fora um reflexo da expansão das exportações; a partir desse momento, a industrialização seria principalmente induzida pelas tensões estruturais provocadas pelo declínio, ou crescimento insuficiente do setor exportador. (FURTADO, C. 1970:131)

Nesse sentido, Furtado apresenta alguns dados interessantes, extraídos de informes estatísticos da CEPAL, com os quais foram elaborados os gráficos abaixo. Nas ilustrações, apresentam-se relacionadas a evolução dos coeficientes de importação com os coeficientes de industrialização, tanto no Brasil quanto no México, indicando a clara e direta relação entre essas variáveis, corroborando, portanto com a premissa de que a industrialização de ambos pautou-se na substituição de importações (identificada através da paulatina redução dos coeficientes de importação).

¹² Furtado ressalta que para entender as limitações intrínsecas a essa primeira fase de industrialização ocorrida nos países latino-americanos, é necessário relacionar algumas das suas principais características. Tal industrialização estava constituída essencialmente na instalação de um núcleo de indústrias de bens de consumo corrente – tecidos, produtos de couro, alimentos elaborados, confecções – que se tornavam viáveis por conta do crescimento da renda disponível para consumo sob o impulso da expansão das exportações. Ademais, o processo de urbanização, que ocorria paralelamente, criava novas exigências no setor da construção, abrindo caminho para a indústria de materiais de construção, as quais substituíam, em grande parte, aquelas de produtos tradicionais de origem artesanal. Essas indústrias – as de bens de consumo geral e as de materiais de construção – são de escasso poder germinativo. No caso das de bens de consumo geral, sua curva de crescimento era inicialmente rápida, simplesmente porque elas ocupavam o lugar de produtos anteriormente importados. Assim, a produção têxtil no Brasil passou de 22 milhões de metros, em 1882, para 242 milhões, em 1905, e para 470 milhões em 1915. A partir deste último ano, todavia, seu crescimento seria extremamente débil, já que a substituição das importações havia esgotado suas possibilidades e o setor exportador cresceu lentamente ou manteve-se estacionado. (FURTADO, C. 1970:133)

Gráfico 1 - Modificações Estruturais Induzidas pela Crise do Setor Exportador
Evolução dos Coeficientes de Importação *versus* Evolução dos Coeficientes de
Industrialização da Economia Brasileira - 1929 a 1957

Gráfico 2 - Modificações Estruturais Induzidas pela Crise do Setor Exportador
Evolução dos Coeficientes de Importação *versus* Evolução dos Coeficientes de
Industrialização da Economia Mexicana - 1929 a 1957

Em economias como Brasil e México¹³, as conseqüências da Crise de 1929 foram sentidas com particular dureza, em termos de quebra acentuada da sua capacidade de importação, de aumento do desemprego urbano, de redução das receitas públicas perante o crescente volume de despesas governamentais. A escassez de divisas derivada da quebra das exportações acabou forçando esses países a adotar medidas de restrições às importações, impossibilitando que continuassem abastecendo seus mercados internos com mercadorias importadas, as quais acabaram tornando-se mais caras. Por outro lado, com o objetivo de combater as conseqüências da depressão, os governos optaram pela expansão do crédito e pela implementação de programas de estabilização e de incentivos à industrialização - que originaram déficits orçamentais por vezes financiados através da criação de moeda. Ademais, a manutenção de um nível de rendimento acima do derivado da quebra das exportações, no contexto das regras do padrão-ouro, refletia em uma pressão sobre a procura de produtos industriais, aumentando seus preços relativos.

O ambiente era, pois, favorável ao lançamento de novas indústrias substitutivas de importações, tanto mais que, em conseqüência da desvalorização das moedas dos países em referência, os preços dos produtos importados subiram consideravelmente nos mercados internos desses países. (NUNES, A.J.A., 2005:60-61)

Assim,

A industrialização latino-americana constitui caso típico do que se tem chamado de desenvolvimento mediante um processo de substituição dinâmica das importações. Os investimentos são orientados no sentido de diversificar a estrutura produtiva, a fim de que uma oferta de origem interna mais diversificada satisfaça os requerimentos de uma demanda que antes era atendida em proporção relativamente maior por meio das importações. Em face do debilitamento da demanda externa, o custo de oportunidade dos fatores aplicados no setor industrial é muito baixo, podendo mesmo ser zero. Desta forma, ainda que os produtos das novas indústrias apresentem custos altos relativamente aos similares importados, essas indústrias contribuem para aumentar o produto social. Os consumidores tradicionais dos artigos em

¹³ Os quais Nunes caracteriza como países com mercados internos relativamente amplos e mais integrados; com alguma implantação de atividades industriais; com boa parte da população residindo nos centros urbanos; com nível de renda *per capita* relativamente elevada; com baixa percentagem da população vivendo de agricultura de subsistência; com trabalhadores organizados em associações de classe, com uma participação considerável das despesas públicas sobre o total da despesa nacional. (NUNES, A.J.A., 2005:59)

questão poderão pagar preços relativamente mais altos. Contudo, o consumo global será maior do que seria o caso, se as referidas indústrias não houvessem sido instaladas. (FURTADO, 1966:8).

De maneira geral, em um primeiro momento, utilizou-se e sobreutilizou-se a capacidade existente para substituir uma parte dos bens importados.

O primeiro período, que vai desde a grande crise até o fim da Segunda Guerra Mundial, transcorreu com reduções severas globais ou específicas da capacidade para importar em diversas conjunturas. Por conseguinte, trata-se de um período em que as restrições do setor externo tiveram um caráter 'absoluto'¹⁴, o que exigiu um esforço de substituição bastante acentuado em quase todos os países da região, traduzido por uma baixa considerável do coeficiente geral de importações. Esta primeira fase se caracterizou, sobretudo, pela substituição dos bens não-duráveis de consumo final. Em alguns países maiores, entre os quais se encontra o Brasil, (...) avançou-se até a categoria dos produtos intermediários e dos bens de capital. (TAVARES, 1974:37)

A primeira fase da industrialização, nos países exportadores de matérias-primas, era influenciada pela natureza dos produtos exportados, porquanto o processamento destes – fosse para atender ao mercado interno ou para fins de exportação - constituía uma atividade industrial. No caso mexicano, ilustrativamente, o processamento de produtos minerais foi um importante setor da indústria nacional. Explica-se, desta forma, que no México tenha sido criada uma experiência metalúrgica que teria grande importância no desenvolvimento industrial do país, particularmente na fase subsequente à crise do setor exportador. (FURTADO, C. 1970:130)

Furtado assinala que no grupo de países de agricultura tropical de exportação, o Brasil reunia as condições mais favoráveis à transição à industrialização. No altiplano paulista, diferentemente da Colômbia e da América Central, a produção de café se realizava de maneira extensiva, em condições favoráveis à construção de uma importante infraestrutura de transportes. Adicionalmente, sendo uma região em que a mão-de-obra era escassa, surgiu a necessidade de fixar taxas de salários suficientemente altas para atrair a população de outras regiões, especialmente da

¹⁴ O qual corresponderia a uma capacidade declinante ou estancada para importar. Essa forma de estrangulamento estaria relacionada às contrações sofridas pelos os produtos primários no comércio internacional. Um outro tipo de estrangulamento externo, de caráter relativo, corresponderia a uma capacidade lenta mas crescente, inferior ao crescimento da oferta, para importar produtos. Esse estaria associado às tendências de longo prazo das exportações dos produtos primários (TAVARES, 1974:36).

Europa. Por outro lado, a oferta abundante de alimentos provenientes da própria região ou das áreas próximas, de colonização europeia efetuada concomitantemente ou em momento anterior, evitou que a capacidade para importar fosse em parte absorvida pela importação de alimentos. Por fim, condições excepcionalmente favoráveis para a captação de energia elétrica de fonte hidráulica permitiram que a região dispusesse de eletricidade a custos excepcionalmente baixos, desde os primórdios de sua industrialização. (FURTADO, C. 1970:126-127)

Avelãs Nunes afirma que, em países como Brasil e México, iniciou-se, a partir de 1932, um processo de subida geral do nível dos preços.

É que, por um lado, a agricultura não correspondeu, em regra, à maior procura interna de alimentos produzidos no próprio país, resultante da quebra das importações desses produtos e do aumento da população urbana ocupada na indústria e nos serviços, com níveis significativos de rendimento *per capita*, mas ainda insuficientemente baixos para que a procura de alimentos representasse 50% a 60% do orçamento familiar dos operários e 40% do dos trabalhadores dos serviços. E, por outro lado, a produção industrial processava-se em condições que implicavam custos elevados e, portanto, preços altos, prática que era facilitada pela estrutura monopolista das indústrias que se iam implantando e desenvolvendo. (NUNES, A.J.A., 2005:61)

Cumprida a primeira fase do PSI, a expansão desse setor passou a depender do crescimento da demanda global, o qual, no período imediatamente posterior ao encerramento da Crise, cabia ao setor exportador atender. Graças a margem de capacidade ociosa e ao fato de que a indústria não dependia de matérias-primas importadas senão de forma marginal, houve a possibilidade de uma rápida expansão da produção industrial no período subsequente.

Entre 1929-1932, a produção têxtil brasileira aumentou de um terço e entre 1929-1939, de dois terços. Esse rápido crescimento se explica pelo fato de que certos setores do mercado antes atendidos por artigos importados (particularmente artigos de qualidade superior) foram cobertos pela oferta interna, e, também, porque a própria expansão industrial, ao elevar o nível da demanda global, ampliou o mercado preexistente. (FURTADO, C. 1970:140)

O incremento da atividade industrial do período acabou por originar novas necessidades de importações, especialmente máquinas e equipamentos, matérias-primas e combustíveis, o que causou fortes pressões no sentido de desvalorização

das moedas. Mediante a uma redistribuição de fatores e de divisas, utilizou-se a capacidade disponível para importar os bens de capital e as matérias-primas indispensáveis à instalação de novas unidades destinadas a dar continuidade ao processo de substituição.

O segundo período, que abrange o primeiro decênio depois da guerra, transcorreu em condições de menores limitações da capacidade para importar. O crescimento do poder de compra das exportações, se bem que insuficiente para restituir ao setor externo o seu peso relativo, permitiu, no entanto, um aumento considerável do dinamismo da economia, uma vez que se conjugava a expansão da atividade interna com uma melhoria das condições do setor exportador. (TAVARES, 1974:37)

Assim, observa-se que a substituição de importações somente se concretizou nos países que já haviam passado pela primeira fase de industrialização (com um núcleo significativo de indústrias de bens de consumo corrente). De maneira geral, essas indústrias permitiram uma utilização mais intensiva dos equipamentos e outras instalações. Ao lado dessa elasticidade da oferta, a outra condição essencial para que se realizasse a substituição de importações é a ocorrência de uma expansão da renda monetária suficiente para anular o efeito depressivo no nível de emprego da contração das atividades de exportação. Esta condição adicional foi preenchida mais facilmente nos países de agricultura permanente, como a de café no Brasil, cuja produção passou a ser adquirida pelo Governo com financiamento baseado em crédito concedido pelas autoridades monetárias. Ali onde foram preenchidas essas condições, ocorreu rápida expansão da produção industrial, crescendo ainda mais a sua rentabilidade. (FURTADO, C. 1970:141-142)

O aumento da produção manufatureira de bens de consumo corrente implicou no aumento da demanda de produtos intermediários e de equipamentos em geral e, em face às limitações à capacidade para importar, os preços dos insumos industriais tenderam a aumentar, abrindo novos setores aos investimentos. Nos países em que já existia uma experiência metalúrgica importante, como o México, ou onde a ação do Governo se fez sentir com mais eficácia na promoção de indústrias de base, o processo de substituição prolongou-se e ganhou em profundidade.

Uma comparação entre as experiências do Brasil e do México é ilustrativa a esse respeito. A situação do México é distinta em aspectos fundamentais: o setor

exportador era, nos anos 1920, controlado por estrangeiros, o que tendia a fazer mais nítida a linha demarcatória entre os interesses do Estado mexicano e dos grupos exportadores. Já nos anos 1920, o Estado mexicano preparou-se para uma ação ampla no setor econômico, com a criação do Banco Central, da Nacional Financeira, que é um banco de desenvolvimento econômico, e da Comissão Federal de Eletrificação. A desapropriação da indústria petrolífera nos anos 1930 constituiu o ponto alto da crise entre o Estado e os poderosos grupos estrangeiros que controlavam as atividades de exportação do país. O caso do Brasil não apresenta a dicotomia observada no caso mexicano. O governo Vargas, não obstante a derrota da contra-revolução inspirada pelos grupos tradicionalistas, em 1932, levou adiante uma política de compromisso com os grupos cafeicultores, cuja produção foi adquirida mesmo que em grande parte tivesse de ser destruída. Contudo, a maior profundidade da crise não permitiu que no Brasil se alimentassem ilusões relacionadas a uma restauração do setor exportador em papel similar ao que antes lhe coubera. Desta maneira, desde os anos 1930, o governo brasileiro preocupou-se em unificar o mercado nacional, eliminando as barreiras que ainda sobreviviam entre os estados, criou a Companhia Siderúrgica Nacional, à qual caberia a instalação da usina de Volta Redonda, promoveu o treinamento de mão-de-obra industrial em escala nacional, etc. (FURTADO, C. 1970:142-143)

No período de pós-guerra, o processo de industrialização em ambos os países dependeu muito mais da ação estatal visando a concentrar investimentos em setores básicos, da recuperação pontual do setor exportador e da introdução de investimentos e tecnologia estrangeiros, que propriamente da substituição de importações. Contudo, continuou-se a falar de substituição de importações pelo fato de que a produção industrial, orientando-se estritamente para satisfazer a demanda interna, abasteceu mercados antes supridos pelas importações, mesmo que em pequena escala. A rigor, os novos mercados foram principalmente criados pela ampliação da demanda global que trouxe consigo a industrialização. (FURTADO, C. 1970:143-144)

Se forem comparados os dados relativos aos dois países com graus de desenvolvimento mais próximos – Brasil e México -, verifica-se um claro paralelismo entre o processo de substituição e o de industrialização nas três décadas

apresentadas. No quadro abaixo, há a indicação dos incrementos percentuais da produção industrial nos períodos considerados.

**Tabela 1 - Intensidade do Processo de Industrialização
Incrementos na Produção Industrial (%)
Brasil e México**

	1929-37	1937-47	1947-57	1929-57
Brasil	42%	82%	123%	475%
México	46%	86%	98%	407%

Fonte: FURTADO, C. 1970:138

Tanto o Brasil quanto o México, a industrialização induzida pela substituição de importações foi, a rigor, um fenômeno dos anos trinta e do período da guerra, isto é, da fase em que a contração da capacidade para importar permitiu que se utilizasse intensamente um núcleo industrial surgido na fase anterior. Devido à ausência de medidas econômicas necessárias à modificação da estrutura do núcleo industrial e à superação da primeira fase da industrialização, os setores industriais foram levados a uma situação de relativa depressão. A crise, ao criar condições para uma utilização intensiva da capacidade industrial existente e ao ampliar a demanda de produtos intermediários e de máquinas e equipamentos, tornou evidente que o processo de industrialização somente teria continuidade se houvesse a criação de indústrias de base. Nesse sentido, a ação estatal, conduzindo à criação de indústrias de base, iniciou uma terceira fase ao processo de industrialização latino-americano¹⁵.

¹⁵ Furtado observou alguns países de indústrias “dinâmicas”, dentre eles o Brasil e o México, ao longo dos períodos 1955-60 e 1960-65, e concluiu que as indústrias de alimentos, bebidas e fumo contribuíram com 27% para o valor total, e as de tecidos, calçados e vestuário, com 15%. Nos países em fase intermediária de industrialização – como Chile, Colômbia, Peru, Uruguai e Venezuela –, a contribuição desses dois grupos de indústrias foi de 32% e 20%, respectivamente. Nos demais países, de industrialização incipiente, as indústrias de alimentos e afins contribuíram com 57% e as têxteis e afins com 17%. Esses dados evidenciam que, na região, a industrialização teve início com o simples processamento de produtos agrícolas destinados à alimentação e com a atividade têxtil, sendo que esta última marca a passagem para a indústria moderna. Vencida a primeira fase, a importância relativa do setor têxtil tende a declinar mais rapidamente que a do setor alimentar, ao mesmo tempo que ganha em complexidade o setor manufatureiro, crescendo mais que proporcionalmente as indústrias cujo mercado é o próprio setor industrial. Se for observado o grupo das chamadas “indústrias dinâmicas”, constatar-se-á que, dentre elas, primeiro se desenvolvem as do papel e dos produtos de borracha. Nos casos em que haja

Vale evidenciar que o setor industrial se comportava como um multiplicador de emprego do setor exportador. Para que o setor industrial viesse a superar essa dependência, seria necessário que ele se diversificasse o suficiente para auto-gerar demanda, isto é, que fossem instaladas indústrias de equipamento e outras, cujo produto fosse absorvido pelo próprio setor industrial e pelas demais atividades produtivas. Contudo, os investimentos em infraestrutura e os próprios investimentos industriais encontravam facilidades de financiamento fora do país, vinculados a aquisição de equipamentos e tecnologias em centros estrangeiros. Dessa forma, a dependência financeira subordinava a aquisição de equipamentos a fornecedores estrangeiros, reduzindo a atividade industrial ao processamento de matérias-primas locais com equipamentos importados ou ao acabamento de bens de consumo importados semi-elaborados, sempre com base em equipamentos adquiridos do exterior.

Como ressaltou Furtado, a limitação do parque industrial a manufaturas de processamento de bens de consumo limitava sobremaneira os requerimentos de assimilação da tecnologia moderna. A assistência mecânica às indústrias existentes se limitava à substituição de peças, o que podia ser feito por agentes ligados às casas importadoras. Essa aparente vantagem em um primeiro momento repercutiria de forma extremamente negativa na fase subsequente, pois a instalação das indústrias se fazia sem que se criasse uma autêntica mentalidade industrial – a qual pressupõe não apenas a formação de administradores, mas também de quadros com um conhecimento cabal dos processos tecnológicos. (FURTADO, C. 1970:134-135)

Observa-se, assim, que o PSI foi, em realidade, um novo modelo de desenvolvimento instalado na América Latina. A partir de seu início, ocorreram mudanças significativas nas variáveis dinâmicas da economia da região, como a perda considerável de importância do setor exportador na composição da renda nacional e, simultaneamente, um aumento da participação e do dinamismo da

condições favoráveis, a instalação de refinarias de petróleo pode antecipar o desenvolvimento do setor químico. Contudo, são as indústrias metalúrgicas e particularmente as mecânicas, que definem o perfil do processo de industrialização em sua fase superior. Este último grupo de indústrias representou, nos países de industrialização incipiente, apenas 3,6% da produção total, crescendo essa participação para 13,6% nos intermediários e para 25% nos três de industrialização mais avançada. (FURTADO, C. 1970:187 e 188)

atividade interna. A importância das exportações como principal determinante do crescimento foi substituída, em grande parte, pela importância dos investimentos, cujo montante e composição passaram a ser decisivos para a continuidade do processo de desenvolvimento.

O Processo de Substituição de Importações pode ser entendido como um processo de desenvolvimento 'parcial' e 'fechado' que, respondendo às restrições do comércio exterior, procurou repetir aceleradamente, em condições históricas distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos. (TAVARES, 1974:35)

Entretanto, que o setor externo não deixou de ter importância para as economias latino-americanas; houve apenas uma alteração em suas funções: ele deixou de ser o fator diretamente responsável pelo crescimento da renda – dado pelo aumento das exportações – para dar margem ao processo de diversificação da estrutura produtiva – através das importações de equipamentos e bens intermediários.

Cervo aponta que, de maneira geral, as políticas exteriores dos países latino-americanos foram incumbidas de três responsabilidades com que haveriam de subsidiar os esforços de desenvolvimento empreendidos pelo Estado e pela sociedade. A primeira delas seria a de abrir mercados para os produtos de exportação, em uma primeira fase ainda os tradicionais produtos primários, mas, logo a seguir, os produtos da indústria e, mais tarde, os serviços de engenharia. A segunda seria a de obter recursos que complementassem o volume interno de investimentos para sustentar o desejado ritmo de crescimento. E, finalmente, a terceira seria a de obter ciência e tecnologias, mormente por meio de empreendimentos estrangeiros a instala-se nos países, em quantidade igualmente adequada. (CERVO, 2001:97-98)

Todavia, é importante colocar que as transformações da estrutura produtiva geradas pelo PSI restringiram-se praticamente ao setor industrial e às atividades conexas, sem modificar a condição do setor primário – inclusive as atividades tradicionais de exportação. As implicações desse caráter parcial da transformação ocorrida no sistema econômico perpassam, certamente, pela preservação de uma base exportadora precária e sem dinamismo (o que é uma das causas do

estrangulamento externo crônico) e pelo o caráter parcial da transformação ocorrida no sistema econômico e o conseqüente surgimento de uma economia dual¹⁶.

Cervo assume que:

As empresas privadas nacionais eram de pequeno porte e atuavam em áreas subsidiárias, sobretudo da indústria de transformação, constituída praticamente toda de empresas estrangeiras sediadas nos países. Foram, pois, as empresas estatais de grande porte, que operavam no setor de energia elétrica, do petróleo, da siderurgia, da produção de meios de defesa e, mais tarde, das comunicações, da aeronáutica e espacial que se voltaram para a geração de tecnologias. Ao lado delas, universidades, institutos e fundações, também públicas, iriam promover a pesquisa pura ou a pesquisa aplicada em médio prazo. (CERVO, 2001:110-111)

E acrescenta:

A diferença que houve entre a América Latina e as outras três regiões dinâmicas do capitalismo [Europa, com exceção da Inglaterra, Oriente e Estados Unidos] esteve na incapacidade do desenvolvimentismo promover o surgimento de grandes empresas com tecnologias próprias. (CERVO, 2001:110-111)

Por fim, vale ressaltar que, a partir de 1954, as condições externas voltaram a ser visivelmente restritivas - com exceção dos países petrolíferos - e a capacidade para importar dos países latino-americanos tendeu novamente à estagnação. A maior parte deles não pôde manter o seu ritmo de desenvolvimento pela via da substituição de importações - praticamente só o México e o Brasil deram continuidade à expansão industrial em ritmo significativo.

1.2.1.3.2.2. - Algumas Críticas ao Processo de Industrialização na América Latina

Tavares assinala três críticas de maior destaque, em meio àquelas correntes, travadas contra o processo desenvolvido ao largo da América Latina.

A primeira delas refere-se ao problema dos altos custos e da falta de competitividade das mercadorias fabricadas pelos países onde se adotou o PSI.

¹⁶ Com a coexistência de formas pré-capitalista e capitalista de produção.

O problema de custos (...), do ponto de vista nacional, reside, sobretudo, em questões de natureza macroeconômica, quais sejam o desperdício de recursos escassos e o mau aproveitamento de recursos abundantes nas economias latino-americanas. (TAVARES, 1974:54-55)

A autora indica que nos casos em que se poderia chegar a preços competitivos, as oportunidades dependeriam especialmente dos obstáculos ou facilidades para entrar nos mercados dos países desenvolvidos, dos acordos de integração regional e da diversidade de circunstâncias internas existentes. (TAVARES, 1974:54-55)

A segunda crítica relaciona-se ao problema do emprego, mais especificamente à permanência, quando não o aumento, do desemprego estrutural da mão-de-obra não qualificada. A única possibilidade de contrabalancear esta tendência - dentro do modelo de substituição de importações e considerando a ausência de modificações profundas no setor primário - seria a absorção dos excedentes populacionais pelo setor de serviços ou pelos programas de obras públicas.

A menos que o investimento governamental se oriente decididamente no sentido de emprego de mão-de-obra e que no setor primário, onde se encontra grande parcela de nossa população, se realize uma reforma agrária que conjugue abundantemente o fator terra com o fator trabalho, aumentando a produtividade deste último através da melhoria do uso da terra e não do emprego de técnicas de alta densidade de capital, não antevemos possibilidades de melhorar decisivamente a situação [relativa ao emprego]. (TAVARES, 1974:56-57)

A terceira crítica travada diz respeito à falta de planejamento por parte dos Estados no que tange ao desenvolvimento econômico e industrial nacional. A autora assume que dentro das linhas básicas do modelo de substituição de importação, caso fosse implementado um planejamento cuidadoso, que lançasse mão coordenadamente de todo o instrumental de política econômica à disposição do governo, poderia ter-se evitado o agravamento das tensões a que estiveram sujeitas as economias latino-americanas - desde as pressões inflacionárias até o aumento dos desequilíbrios setoriais e regionais. Tavares considera ainda que, mesmo do ponto de vista 'estrito' da substituição de importações, o planejamento se tornaria cada vez mais necessário à medida que o processo de industrialização avançasse,

tornando a escolha entre alternativas de investimento mais difícil e, por outro lado, mais decisiva, para poder seguir adiante (TAVARES, 1974:57).

Somada às críticas expostas, outra questão a considerar é a de que a relativa abundância de recursos naturais na região não necessariamente significou que a sua composição fosse satisfatória para a dinâmica do processo de industrialização dos países componentes. Nas primeiras fases do processo, existiriam essencialmente duas exigências: a existência de uma fronteira agrícola em expansão, que permitisse uma oferta de alimentos relativamente flexível, e a existência de matérias-primas que abastecessem as indústrias tradicionais de bens de consumo. Nas fases seguintes, além desses recursos, seria indispensável a presença e a facilidade de exploração de fontes de energia - petróleo, carvão, recursos hidráulicos - e de outros recursos minerais. Tais meios, todavia, não se encontravam distribuídos de maneira igualitária ao longo da América Latina e, na maioria dos países da região, faltaram alguns deles (estratégicos, por vezes), o que se apresentou como grave obstáculo ao sucesso da industrialização - especialmente pelas dificuldades em importar esses elementos de vital importância.

De acordo com Tavares, não se poderia esperar que a modificação nas funções macroeconômicas de produção que permitiria uma integração nacional derivasse, por si, da dinâmica própria do modelo de substituição de importações. Se os aspectos acima apontados - altos custos, falta de competitividade, desemprego, falta de planejamento, recursos estratégicos - não fossem amplamente trabalhados, o processo poderia agravar ainda mais a dualidade estrutural das economias latino-americanas, ou seja, conduziria a um alargamento da brecha existente entre o 'setor capitalista', relativamente desenvolvido, e o 'setor de subsistência', extremamente subdesenvolvido. Isto não só impediria que aquele atuasse como motor dinâmico do sistema como um todo, como, muito provavelmente, acabaria por frear o dinamismo interno do denominado setor de subsistência. (TAVARES, 1974:58) Em outras palavras, a lógica de dependência centro-periferia acirrar-se-ia e tornar-se-ia mais arraigada ao sistema econômico internacional.

CAPÍTULO 2 – PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES E INDUSTRIALIZAÇÃO – A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Esse capítulo tem por objetivo abordar a evolução da história da industrialização brasileira, partindo de aspectos característicos da época após a Independência até a recessão dos anos 1980, que se constituiu como forte manifestação do encerramento do PSI e evidenciou não apenas os benefícios alcançados como as deficiências e os entraves acumulados ao longo de todo o processo.

O capítulo está, fundamentalmente, dividido da seguinte forma: de 1882 até 1945, abrangendo o período posterior à Independência do País, a Crise de 1929 e o impulso ao nascimento de uma industrialização incipiente, dependente dos recursos oriundos do setor cafeeiro, e baseada nas primeiras iniciativas relacionadas à implantação do PSI; de 1945 a 1960, período pós Segunda Guerra Mundial, durante o qual foram observados altos níveis de crescimento industrial, prosperidade econômica, internacionalização da economia e a consolidação da indústria de bens de consumo não-duráveis, além da implementação do Plano de Metas; o período de crise dos anos 1961-1962; o chamado milagre econômico, de 1962 a 1973, e o auge do PSI, com a consolidação da estrutura industrial brasileira, incluindo a formulação do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND; e, nos anos 1980, a recessão econômica e o esgotamento do modelo de ISI.

Ao final, serão traçadas algumas conclusões acerca da matéria analisada para a confrontação às impressões igualmente extraídas da experiência mexicana.

2.1. - Pós-Independência, Crise de 1929 e o Impulso à Revolução Industrial Brasileira (1822-1945)

A despeito do relativo crescimento industrial nas três décadas anteriores à Primeira Guerra Mundial, os anos 20 foram um período de crescimento relativamente lento, mas de investimentos elevados devido ao efeito da Guerra sobre as expectativas dos produtores. O grande surto de produção industrial nos

anos 30, induzido por um forte declínio na capacidade de importar, foi, no início, baseado principalmente em uma maior utilização da capacidade existente e, subseqüentemente, no aumento de tal capacidade.

Baer argumenta que não seria correto considerar a existência de um processo contínuo de industrialização iniciando-se na década de 1890, já que existe uma clara diferenciação entre um período de crescimento industrial e um de industrialização. A despeito do rápido crescimento de determinadas indústrias, os anos de 1890 não provocaram modificações estruturais profundas na economia e é justamente nesse aspecto em que reside a forte diferenciação. A industrialização, fundamentalmente, caracteriza-se por um período durante o qual a indústria torna-se o setor líder de crescimento da economia e provoca modificações estruturais de relevância. “O movimento em direção a um maior balanceamento no setor industrial contribuiu para tornar a indústria a força motriz da economia, o que é outra maneira de caracterizar o processo de industrialização.” (BAER, W, 1979:298)

**Tabela 2 - Crescimento Setorial da Indústria Brasileira
1919 – 1939**

Setor Industrial	%	
	1919	1939
Indústria de Transformação	100	100
Minerais não-metálicos	5,7	5,2
Metalúrgica	4,4	7,6
Mecânica	0,1	3,8
Material elétrico e de comunicações	0	1,2
Material de transporte	2,1	0,6
Madeira	4,8	3,2
Mobiliário	2,1	2,1
Papel e papelão	1,3	1,5
Borracha	0,1	0,7
Couros e peles	1,9	1,7
Química	1,7	9,8
Têxtil	29,6	22,2
Vestuário e calçados	8,7	4,9
Produtos alimentares	20,6	24,2
Bebidas	5,6	4,4
Fumo	5,5	2,3

Em porcentagens sobre o total do valor adicionado. Os valores referem-se apenas à indústria de transformação. Dados extraídos de Censos Industriais de 1920 e 1940
Fonte: BAER, W, 1979:299

A comparação entre as estruturas dos segmentos industriais de 1919 e 1939 corrobora com a idéia da diferenciação entre crescimento industrial e industrialização. A estrutura de 1919 era majoritariamente composta por indústrias leves – cerca de 70% da produção industrial era composta por tecidos, vestuário, produtos alimentares, fumo e bebidas. Em 1939, esse mesmo conjunto de indústrias passou a representar 58% de toda a produção industrial, sendo que metalurgia, mecânica e material elétrico lograram forte progresso.

Vale notar que, a partir da Primeira Guerra Mundial, 1915-1918, o Estado começou a estimular o desenvolvimento de indústrias específicas em detrimento do desenvolvimento industrial em termos gerais. Incentivos e subsídios eram concedidos a empresas individuais e não a setores, não eram sistemáticos e foram pouco eficazes. (Suzigan, 1986: 38-44)

Em verdade, até a década de 1920, o crescimento da produção industrial estava absolutamente atrelado ao desempenho do setor agrícola-exportador. O mercado interno de manufaturados dependia da renda gerada no setor exportador, o qual dependia da demanda internacional por produtos – com destaque especial para o café. Nesse sentido, vale apontar que, não obstante o contexto que propiciou o crescimento industrial até e durante a Primeira Guerra Mundial, a indústria contribuiu apenas com 21% do valor total do produto físico em ambos os anos de 1907 e 1919. Em 1939, todavia, sua participação havia passado para 43%, como se observa a seguir:

Tabela 3 - Estrutura do PIB Brasileiro – 1907-1939 (%)*

	1907	1919	1939
Agricultura	79	79	57
Indústria	21	21	43
Total	100	100	100

* A preços correntes. Dado obtido a partir das estimativas de valor adicionado com base nos censos econômicos de 1920 e 1940 e em estatísticas industriais comparáveis para 1907. Estimado a partir de diversas fontes por Villela, ET alii
Fonte: BAER, W., 1979:297

Tabela 4 - Taxas Anuais de Crescimento da Economia Brasileira (%)*

	Agricultura	Indústria	Total
1920-29	4,10	2,80	3,90
1933-39	1,70	11,30	4,90
1939-45	1,70	5,40	3,20

*Índices da produção real da agricultura e da indústria ponderados pela participação média desses setores no produto físico (valor adicionado da agricultura e da indústria em 1939).

Estimado a partir de diversas fontes por Villela, ET alii

Fonte: BAER, W., 1979:297

Ainda que não se encontrem disponíveis dados acerca da participação da indústria em 1930, o crescimento mais lento da produção industrial na década de 1920 leva à conclusão de que o grande salto na participação da indústria ocorreu mesmo nos anos 1930¹⁷. (BAER, W., 1979:296)

Desde a época do Império até os anos 1930, a economia brasileira permaneceu basicamente em um regime de *laissez faire*. Exceto no que tange às incursões governamentais sobre os setores bancário, ferroviário e de comércio exterior (especialmente as intervenções sobre as exportações de café), o Estado manteve-se essencialmente no papel de *climate setter*, concedendo ocasionalmente favores especiais aos novos setores através de tarifas alfandegárias ou empréstimos. (BAER, W., 1979:262)

A Crise de 1929-1932, além de provocar o início do processo de substituição de importações no Brasil, levou ainda a uma expansão e uma reconfiguração do papel do Estado na economia – dada, essencialmente, pelo objetivo governamental em proteger a economia do impacto da depressão e apoiar o processo de industrialização. Quando da ocorrência Crise, o Brasil era, do ponto de vista da acumulação do capital industrial,

Uma economia profundamente dependente das condições de realização que se deparavam ao setor exportador nos mercados internacionais; o capital industrial, dada a ausência de um departamento produtor de bens de

¹⁷ Baer complementa o raciocínio afirmando que: “Essa participação surpreendentemente elevada, foi, em parte, causada pelos preços dos produtos agrícolas, especialmente o café, que não tinham se recuperado inteiramente de seus baixos níveis durante a depressão, estando ainda 29% abaixo do alto nível alcançado em 1930.” (BAER, W., 1979:296)

produção, dependia estritamente do capital cafeeiro. (NUNES, A.J.A., 2005:203)

Em outubro de 1930, em um contexto de crise do setor cafeeiro e da respectiva redução de receitas decorrente da queda de suas exportações, um movimento militar, apoiado nas populações urbanas e nos grupos industriais, levou Getúlio Vargas ao poder. Nesse momento, findou-se o controle hegemônico do poder político do setor cafeeiro, passando a conciliar os interesses dos fazendeiros e exportadores de café com os das classes médias urbanas, dos trabalhadores industriais e da nova burguesia industrial. A chamada Revolução de 1930 significou

(...) a quebra do monopólio político da oligarquia cafeeira e a chegada ao poder dos setores empenhados no desenvolvimento industrial. Muitos dos que fizeram a Revolução poderão não ter tido consciência de todas as implicações do processo que então se abriu. Mas os seus dirigentes não deixaram dúvidas acerca de sua orientação 'industrializante'. A burguesia industrial não teve forças para hegemonizar o poder político, mas conquistou uma posição que lhe permitiu imprimir à ação do estado um papel decisivo (...) no desenvolvimento da indústria capitalista no Brasil. (NUNES, A.J.A., 2005:210)

Ainda que outros interesses nacionais passassem a ter voz, os setores da burguesia industrial compreenderam a necessidade de continuar a política de proteção ao café, uma vez que do setor exportador cafeeiro provinham as divisas indispensáveis à importação de equipamentos para a indústria e eram os seus rendimentos que condicionavam, em grande medida, o próprio poder de compra interno. Nesse sentido:

A política de proteção ao setor cafeeiro adotada pelos governos Vargas levou o estado a comprar, para destruir, ao longo dos anos 30, uns 80 milhões de sacas de café. (...) [Desta política] resultou a manutenção do nível de emprego no setor do café e, indiretamente, nos setores industriais voltados para o mercado interno, evitando-se assim que a depressão contaminasse toda a economia através dos efeitos do multiplicador negativo do emprego e do rendimento, que de outro modo resultariam da baixa do rendimento monetário do setor exportador. (NUNES, A.J.A., 2005:204-205)

Assim, objetivando administrar o impacto imediato da depressão causada pela Crise, pela primeira vez, o governo brasileiro engajou-se diretamente na fixação de preços e no controle da produção de um setor da economia. Pouco tempo

depois, em 1931, ocorreria um segundo episódio, qual seja, a intervenção através do controle de câmbio.

Com a crise do setor exportador cafeeiro, impulsionada pela Crise de 1929, o café sofreu uma baixa das cotações internacionais superior a 60% entre 1929 e 1933, acompanhada por uma redução do volume das exportações. Naturalmente, o resultado foi uma diminuição das receitas em divisas das exportações e uma redução dos rendimentos distribuídos em moeda nacional de cerca de 35%, apesar da desvalorização da moeda adotada pelo Governo, tanto para defender os rendimentos internos do setor cafeeiro quanto para evitar o excessivo agravamento dos déficits da balança de pagamentos. (NUNES, A.J.A., 2005:203-204)

Conseqüentemente, houve uma forte diminuição das importações gerais e da oferta de produtos industriais até então importados, deixando uma fatia maior do mercado interno à disposição das indústrias brasileiras, em condições de mais fácil competitividade. Estava, então, criado o impulso fundamental ao interesse privado em substituir importações.¹⁸ Desta maneira, a ação do Estado em defesa do setor agrícola-exportador em crise acabou contribuindo indiretamente ao desenvolvimento industrial. A demanda por manufaturados passou a crescer, especialmente, em função da renda gerada nas atividades ligadas ao mercado interno, e o nível da renda foi mantido através de políticas em defesa do setor exportador. Em relação à indústria, o governo promoveu a proteção por meio de desvalorizações cambiais e restrições não-tarifárias às importações impulsionadas pela crise cambial. Com isso, a industrialização avançou, substituindo importações de bens de consumo não duráveis e de alguns bens intermediários.

A redução da oferta de produtos importados e a manutenção do nível de demanda provocaram a subida dos preços dos produtos industrializados, a qual foi agravada pelos efeitos inflacionistas da desvalorização da moeda e pelo financiamento da destruição do café. Os ganhos da inflação foram absorvidos pelo setor industrial voltado ao mercado interno, que viu melhorar a sua rentabilidade relativa em comparação ao setor agro-exportador, fator que teria atraído recursos financeiros e capacidade empresarial ao setor industrial.

¹⁸ Para setor privado, pautado na busca por lucro/rentabilidade, quanto menor fosse a competitividade no mercado interno, maiores poderiam ser os lucros e a participação da indústria nacional no consumo do mercado brasileiro.

Apesar da redução do volume das importações (designadamente das importações de bens de capital, praticamente proibidas entre 1931 e 1937), o PNB aumentou mais de 50% entre 1929 e 1939 e a produção industrial mais do que duplicou neste mesmo período. (...) Este aumento apoiou-se, na primeira metade dos anos 30, na utilização mais intensa da capacidade de produção instalada na década anterior. Simplesmente, o aumento da produção industrial interna acabaria por impor a necessidade de importar mais sobressalentes e produtos intermédios, reforçando deste modo a pressão sobre a limitada (e decrescente) capacidade de importar. Novos bens de consumo eram retirados das pautas de importação, alargando-se o campo aberto à indústria doméstica, que assim ia se diversificando. (NUNES, A.J.A., 2005:206)

Fato foi que, ao longo da década de 1930, o governo de Getúlio Vargas expandiu a intervenção estatal para proteger e encorajar o crescimento de diversos setores da economia através da criação de autarquias¹⁹, além de instituir o controle sobre o câmbio, em setembro de 1931, como já mencionado.

Baer ressalta que o uso do controle de câmbio, das autarquias e a criação, em 1937, da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil²⁰, parecem apontar na direção de que o governo contemplava o crescimento da indústria muito mais como uma iniciativa do setor privado, cabendo ao Estado a função de conceder-lhe a necessária proteção e financiamento²¹. Uma indicação significativa acerca da mudança de percepção governamental sobre a sua influência na economia teria sido a Criação do Conselho Federal do Comércio Exterior, em 1934, que procurou, além de formular medidas de estímulo ao comércio exterior, conceder incentivos para o desenvolvimento de certas indústrias – de início, especialmente celulose e papel. (BAER, W., 1979:264)

Durante a segunda metade da década de 1930, presenciou-se um aumento do investimento e da capacidade de produção industrial, seguida pela expansão do setor siderúrgico, da metalurgia, do cimento, do papel e do material elétrico, gerando um incremento nos rendimentos internos distribuídos, levando ao aumento da demanda por bens de consumo não-duráveis, estimulando o crescimento dos

¹⁹ Em conjunto com os produtores, regulavam a produção, os preços, financiavam a construção de armazéns gerais, entre outros, lidando com produtos como açúcar, mate, sal, pinho, pesca, marinha mercante, etc.. Passados os anos, entretanto, muitas vezes, as autarquias transformavam-se em instrumentos de pressão a fim de obter favores governamentais para setores específicos. (BAER, W., 1979:262-63)

²⁰ Cujo objetivo primordial era suprir crédito a prazos mais longos aos estabelecimentos industriais.

²¹ A criação governamental da Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda, por exemplo, foi apenas uma solução de última instância, diante das várias tentativas governamentais infrutíferas para que a iniciativa privada criasse uma grande usina siderúrgica integrada. (BAER, W., 1979:264)

respectivos setores industriais. Observou-se, assim, a passagem do período de crescimento industrial para a fase da industrialização, baseada, fundamentalmente, na substituição de importações e caracterizada pelo papel de força motriz desempenhado pela indústria na economia nacional, além da ocorrência de transformações significativas na estrutura de produção industrial.

Nunes destaca que a participação da indústria no Produto Nacional Bruto - PIB passou de 21%, em 1919, para 43%, em 1939, e que a produção industrial brasileira assegurava, em 1939, a satisfação das necessidades internas em bens de consumo corrente, cobrindo mais de 80% da oferta global dos produtos intermediários e cerca de 50% da oferta global de bens de capital. (NUNES, A.J.A., 2005:207)

Todavia, ainda que o desenvolvimento industrial brasileiro tenha implicado em certa diversificação das estruturas produtivas, nem o modelo primário-exportador nem os surtos de industrialização posteriores à Primeira Guerra Mundial e à Crise de 1929 foram capazes de impulsionar o surgimento e o desenvolvimento de um setor industrial produtor de bens de capital, que assegurasse a autonomia do processo de industrialização por substituição de importações e garantisse a acumulação de capital, de forma a findar a dependência da renda gerada pelas exportações do setor agrícola.

Desta forma, enquanto que nos anos 1930 a substituição de importações deu-se nos setores de bens de consumo não-duráveis e de alguns bens intermediários, na década de 1940, o Estado passou a investir diretamente em determinadas indústrias de bens intermediários – tais como siderurgia, mineração, álcalis - e na produção de motores pesados.

2.1.1. - Anos 1940 - A Segunda Guerra Mundial e os Primeiros Anos do Pós-Guerra

O Estado Novo getulista, que vingou de 1937-1945, definiu grandiosos projetos de investimento na siderurgia, no setor energético (essencialmente petróleo) e na indústria química, ainda que viesse a prescindir de capacidade

financeira interna e externa para tanto – fosse pela falta de meios para aumentar a arrecadação fiscal, pela redução da capacidade de importar os produtos necessários para assegurar o funcionamento e a ampliação das indústrias existentes ou pela desfavorável condição para a obtenção de financiamentos externos e falta de interesse dos investidores estrangeiros pela América Latina.

Como na primeira metade dos anos 1930, a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) foi uma época onde se registrou aumento de produção, mas pequena expansão da capacidade produtiva no Brasil. Entre 1939 e 1945, a produção industrial cresceu cerca de 5,4% ao ano, entre 1939-1945, com destaque especial para a indústria metalúrgica, têxtil, de calçados, de bebidas e de fumo, setores esses cujos produtos sofreram importantes índices de redução nas importações – esse ocasionado, essencialmente, pela intensiva utilização dos equipamentos já existentes. A exportação de produtos industriais também aumentou sem, contudo, ter contado com um incremento da capacidade de produção, dada a grande dificuldade de importar bens de capital.

Tabela 5 - Crescimento da Produção Industrial Brasileira durante a Segunda Guerra Mundial - 1939-1945 (%)

Setor Industrial	Crescimento 1939-1945 (%)
Mineração	3,70
Indústria de Transformação	5,20
Minerais Não-Metálicos	14,10
Metalúrgica	9,10
Material de Transporte	11,00
Papel e Papelão	4,00
Borracha	30,00
Couros e Peles	2,50
Óleos Vegetais	6,70
Têxteis	6,20
Calçados	7,80
Produtos Alimentares	0,90
Bebidas e Fumo	7,60
Construção Civil	4,80
Eletricidade	7,40
Total	5,40

Fonte: Loeb, G.F. Números índices do desenvolvimento físico da produção industrial, 1939-1949, *Revista Brasileira de Economia*, mar. 1953; BAER, W., 1979:295

Nunes aponta que a Segunda Guerra Mundial arrastou consigo um aumento dos preços das exportações brasileiras, cujo volume baixou apenas 25%, resultando em um aumento do rendimento do setor exportador, tanto em divisas como em moeda nacional, já que a taxa de câmbio permaneceu inalterada durante o período de Guerra. À alta dos preços deve-se acrescentar o resultado da continuação da compra governamental dos excedentes de café – política que implicava em um novo aumento dos rendimentos distribuídos internamente -, agora em um contexto de forte pressão da demanda sobre a oferta interna, frente à impossibilidade de incrementar as importações. O autor ressalta que “No fim da Guerra, os equipamentos da indústria brasileira estavam gastos e obsoletos. Mas as empresas tinham amealhado lucros avultados e o Brasil dispunha de consideráveis reservas de divisas.” (NUNES, A.J.A., 2005:218-219)

Durante os anos 1940, criaram-se várias empresas governamentais no Brasil, a maioria constituída por razões ligadas à segurança nacional – e algumas chegaram mesmo a se transformar em empresas de grande porte nos anos 1950 e 1960. Além da expansão do Estado no setor da marinha mercante, houve a criação da Fábrica Nacional de Motores – FNM²², em 1943, para produzir motores de aviões e prestar serviços de manutenção, por ocasião da escassez provocada pela Segunda Guerra, e a criação da Companhia Nacional de Álcalis. Ademais, diversas vezes foram dadas e retiradas concessões ao setor privado para a exploração da atividade de mineração e exportação de seus frutos, conforme aumentava ou diminuía a oposição nacionalista à presença de empresas estrangeiras. O nacionalismo resultou vitorioso e, pouco tempo depois, criou-se a Vale do Rio Doce, empresa estatal que se tornaria a maior exportadora de minérios do Brasil.

²² Devido a problemas administrativos, em 1968 a fábrica foi vendida a uma corporação estrangeira.

2.2. - Industrialização, Desenvolvimentismo e Internacionalização da Economia

– Consolidação do PSI (1945-1960)

Ao longo dos anos 1940, o governo brasileiro expandiu sua propriedade sobre a rede de ferrovias nacionais, por meio da aquisição de várias empresas inglesas. Crises cambiais impulsionaram novos controles sobre o câmbio e surgiram crescentes estrangulamentos na infraestrutura. Nesse sentido, o governo empenhou-se em atividades de planejamento, objetivando lograr um crescimento mais equilibrado e obter assistência externa. A elaboração de diversos planos possibilitou a posterior expansão das atividades econômicas na década seguinte, mas foi somente a partir dos anos 1950 que o Estado passou a desempenhar um papel mais ativo na estruturação do setor industrial.

O período compreendido entre o pós Segunda Guerra Mundial e meados dos anos 1950 foi caracterizado por sensíveis dificuldades na capacidade de importar, justamente pela escassez provocada pelo conflito, obrigando a economia brasileira a se esforçar em substituir importações, especialmente no que dizia respeito aos bens de consumo não-duráveis – mas também, em certa medida, alguns produtos intermediários e determinados bens de capital.

A acumulação de reservas durante a Segunda Guerra Mundial possibilitou que o governo mantivesse uma política liberal de importações até 1947, objetivando assegurar certa estabilidade dos preços, oferecendo produtos importados à demanda reprimida e acumulada. No cenário econômico-financeiro internacional, entretanto,

(...) a Inglaterra não estava em condições de saldar de imediato a sua dívida (...) e os preços quase duplicaram nos EUA entre 1940 e 1947, reduzindo assim a cerca de metade o poder de compra das divisas acumuladas pelo Brasil. Daí que, entre 1945 e 1947, se tenham esgotado as reservas disponíveis de divisas, tanto mais que as importações eram 'incentivadas' por uma taxa de câmbio extremamente favorável. (NUNES, A.J.A., 2005:219)

Nesse sentido, a necessidade de equilibrar a balança de pagamentos levou à adoção, em 1947, de um regime de controle de câmbio com licenciamento de importações, com o intuito de que o Estado pudesse controlar tanto o volume quanto o tipo de importações a serem realizadas, favorecendo, assim, o desenvolvimento

das indústrias nacionais. Esse sistema cambial estava baseado, fundamentalmente, no monopólio estatal sobre a compra de divisas a uma taxa de câmbio fixa e no fornecimento de divisas aos importadores de acordo com um plano de prioridades, com o intuito de proteger a indústria nacional da concorrência estrangeira e facilitar a importação de equipamentos e matérias-primas destinadas às novas indústrias substitutivas de importação²³.

Por meio da concessão de licenças de importação, o Estado transferia, posteriormente, esses ganhos ao setor industrial – já que a concessão de uma licença implicava na venda das divisas necessárias a uma taxa de câmbio favorável. Assim, a transferência do excedente do setor exportador para a indústria deu-se através da baixa do preço das divisas, que, por sua vez, traduziu-se no baixo preço das mercadorias importadas que compunham a produção industrial nacional, possibilitando a expansão do consumo industrial. Parte das divisas disponíveis foi gasta com a renovação de equipamentos não substituídos durante a Segunda Guerra, os quais já se encontravam desgastados ou ultrapassados.

Nunes salienta que a política cambial adotada permitiu uma redução considerável das importações de bens de consumo, em benefício das importações de equipamentos e matérias-primas. Nesse sentido, a título de ilustração, em 1947, as importações de bens de consumo representavam mais de 13% do valor total das importações, porcentagem que baixou para 7% em 1950. Dessa forma, considera-se que esta política implicou em um benefício dobrado ao setor industrial, vez que o protegeu da concorrência externa e proporcionou-lhe equipamentos e outros bens de produção a preços relativamente baixos. (NUNES, A.J.A., 2005:221)

Cabe ressaltar que, por ocasião da ausência de um plano global de desenvolvimento econômico, o subsídio implícito às importações de equipamentos,

²³ Por meio desse sistema, o governo reservava uma parte das divisas obtidas, a uma taxa de câmbio mais favorável, não sujeita ao sistema de licitação, para a importação de produtos como trigo, fertilizantes, combustíveis, pasta para papel, etc. As demais importações eram efetuadas com as divisas que os importadores obtinham através de licitação, sendo que as divisas eram atribuídas a quem pagasse um preço mais elevado, dentro das diferentes categorias de produtos importados. A cada uma das categorias, o Governo atribuída um grau de prioridade e uma respectiva quota de divisas – criando, assim, um sistema de taxas de câmbio múltiplas. “Graças a esta política [sistema cambial adotado em 1947], os exportadores (designadamente os exportadores de café) eram, assim, fortemente ‘tributados’ ao venderem obrigatoriamente – e o baixo preço – as suas divisas ao estado. A este expediente chamou-se no Brasil *confisco cambial*, e através dele terão sido transferidos para o estado, só em 1952, cerca de 65% dos ganhos da exportação cafeeira, alimentados pela subida dos preços do café nos mercados internacionais.” (NUNES, A.J.A., 2005:220)

decorrente do sistema cambial adotado, pode ter estimulado a concentração dos investimentos em indústrias menos essenciais, resultando na implementação de uma estrutura industrial fortemente intensiva em capital e com elevado coeficiente de importações, o que provocou o agravamento das dificuldades relacionadas à balança de pagamentos.²⁴

A subida ao poder de Getúlio Vargas, no início de 1951, marca, verdadeiramente (...), o arranque de uma política sistemática de industrialização, sob a liderança do estado e da burguesia industrial, comercial e financeira, em coligação com os grandes proprietários rurais que produziam alimentos e matérias-primas para o mercado interno, com as novas camadas da classe média e os setores populares urbanos incorporados no processo de industrialização. (NUNES, A.J.A., 2005:227)

Uma das características mais fortes do segundo governo de Getúlio Vargas foi a implementação de um projeto de desenvolvimento pautado na forte presença do Estado – atuando como regulador ou empreendedor - em áreas consideradas cruciais para o desenvolvimento da economia, objetivando estimular a industrialização e modernização do país. A essa altura, a continuidade do processo de industrialização exigia que a substituição de importações passasse à fase da produção de bens de capital, o que implicava em uma forte necessidade de formação de capital neste setor. É certo que as exigências desta nova fase, em um contexto onde o caráter nacionalista do governo não favorecia a participação do capital estrangeiro, fundamentaram a acentuação da presença estatal na economia.

Nesse contexto, foi extremamente relevante a fundação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE, em 1952, com o objetivo de conceder financiamento para o programa de crescimento e modernização do País, tornando-se a principal agência pública de financiamento industrial. Inicialmente concentrado em indústrias de base (siderurgia, em especial) e em infraestrutura (energia e transportes), a partir dos anos 1960, o BNDE passaria a financiar o investimento privado em praticamente todos os gêneros da indústria de transformação²⁵. Pode-se

²⁴ Isso porque o simples funcionamento das indústrias instaladas passou a exigir um volume de importações – essencialmente produtos intermediários, equipamentos e energia – muito superior à capacidade da economia de importar.

²⁵ Justificando a necessária criação de instituições públicas de financiamento, Baer assinala que “Tem sido reconhecido (...) que para industrializar com sucesso uma economia atrasada, a existência de instituições financeiras capazes de suprir créditos a longo prazo é quase uma condição *sine qua non*. As empresas privadas

considerar que a constituição do BNDE significou um momento importante na passagem da industrialização não programada à fase da programação do desenvolvimento, contando com a articulação entre as elites brasileiras e o capital internacional.

Suzigan, Carvalho e Almeida destacam que durante os anos 1950 e 1960, o BNDE cumpriu sua tarefa de maneira bem flexível, sendo que em sua primeira década de operação, cerca de 70% de seus recursos foram empregados no financiamento da infraestrutura do Brasil, ao passo que, posteriormente, deu-se maior ênfase à indústria pesada, principalmente o aço. No final dos anos 1960 e início dos anos 1970, o BNDE dedicou-se também à administração de fundos especiais para financiar a venda de bens de capital, a expansão das pequenas e médias empresas, etc. (Suzigan, W., Carvalho, J.E.A, Almeida, R.A.G., 1972:106-108)

Vale assinalar que a participação governamental em bancos não se restringiu à criação do BNDE. Em 1954, criou-se o Banco do Nordeste do Brasil para suprir crédito a curto e em longo prazo, recebendo, nos anos 1960, todos os depósitos dos fundos provenientes das isenções do imposto de renda destinados ao nordeste do Brasil, tornando-se, também, o principal agente financeiro da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE²⁶. Nos anos 1950, surgiram ainda vários bancos estaduais de desenvolvimento, enquanto caminhava a expansão do Banco do Brasil, do Banco do Estado de São Paulo e de alguns outros já existentes.

Por decorrência do monopólio estatal estabelecido sobre as atividades relacionadas ao setor petroleiro, em 1951, a partir de uma campanha de cunho nacionalista denominada "o petróleo é nosso", a qual contou com forte apoio popular, criou-se, em 1953, a empresa estatal Petrobrás, que tomou para si a responsabilidade por toda a exploração de petróleo e pela maior parte das operações de refino, sendo que a motivação principal para a sua constituição foi a preocupação do governo em assegurar uma fonte interna de suprimento.

não são suficientemente grandes e fortes para gerar internamente os fundos necessários para a dimensão dos investimentos requeridos e os mercados financeiros não são suficientemente desenvolvidos para conceder financiamentos.” (Baer, W., 1979:266-267)

²⁶ Criada originalmente pela Lei Nº 3.692, de 1959, e tendo à frente o economista Celso Furtado, a SUDENE foi idealizada durante o governo de Juscelino Kubitschek como parte do programa desenvolvimentista levado a cabo. Seu principal objetivo era encontrar soluções para a gradativa diminuição das desigualdades existentes entre as regiões econômicas brasileiras.

Em 29 de dezembro de 1953, foi criada a Carteira de Comércio Exterior - Cacex²⁷, a qual tinha entre suas atribuições a responsabilidade sobre a emissão de licenças de importação e sobre o estabelecimento de sobretaxas de câmbio.

A reforma cambial de 1953 ter-se-á traduzido, na prática, em uma desvalorização do cruzeiro à volta de 50%. E esta foi uma primeira linha de proteção às indústrias substitutivas de importações, mais substancial ainda porque, além de caras, eram poucas as divisas deixadas disponíveis para a importação de bens de consumo (especialmente bens de consumo duradouro): o mercado interno ficava praticamente reservado à produção doméstica. (NUNES, A.J.A., 2005:226)

Em termos político-sociais, o acelerado processo de modernização brasileiro havia provocado fortes ondas migratórias do campo para as cidades, fazendo surgir um expressivo contingente de trabalhadores urbanos - operariado e classe média, os quais sustentavam o populismo²⁸ em que se apoiava Vargas. Contudo, o governo deparou-se com uma situação em que a necessidade de realização de reformas econômicas e projetos desenvolvimentistas comprometiam a capacidade do Estado atender aos anseios e interesses populares, tais como o aumento de salários, direitos sociais, etc. Adicionalmente, diversos setores das camadas populares - principalmente o operariado - passaram a se organizar autonomamente, dificultando a manipulação política de seus interesses por líderes populistas.

Assim, no transcurso de seu governo, Vargas presenciou inúmeras greves de trabalhadores, por todo o território nacional, e movimentos sociais cujas motivações fundamentais eram exigências de aumento salariais e denúncias do alto custo de vida.

O último período do Governo Vargas caracterizou-se pela acentuação da luta de classes e pela projeção política dos conflitos sociais. A greve de 1953 é considerada um marco destacado na história do movimento operário brasileiro. Neste quadro, João Goulart, Ministro do Trabalho de Vargas, defendeu um aumento de 100% do salário mínimo, o que lhe valeu a perda do cargo por pressão dos militares. (NUNES, A.J.A., 2005:225)

²⁷ A CACEX só autorizava as exportações, exceto as de café, quando houvesse garantias de que o mercado interno estava adequadamente abastecido e quando os respectivos preços internos não estivessem subindo.

²⁸ O populismo é uma forma de governo em que a autoridade máxima, geralmente o presidente, utiliza-se de vários recursos para obter apoio da população. O populista costuma utilizar uma linguagem simples e popular, dirigindo-se diretamente às massas, explorando largamente a propaganda pessoal e comportando-se de maneira carismática, agindo, contudo, de forma autoritária.

Desta forma, além das dificuldades de caráter econômico enfrentadas, a ascensão e radicalização dos movimentos populares foram consideradas fatores importantes no desencadeamento da crise política que levou ao fim o governo Vargas²⁹. Após o episódio da Rua Toneleros³⁰, os grupos oposicionistas exigiram o afastamento de Vargas da presidência da República. Setores das Forças Armadas e da sociedade civil se uniram aos grupos de oposição e exigiam que Vargas renunciasse. No dia 24 de agosto de 1954, após o recebimento de um ultimato dos generais, o presidente redigiu uma carta-testamento e suicidou-se. O impacto provocado pela notícia do suicídio de Vargas e a divulgação da carta-testamento foi intenso e grandes manifestações populares de apoio ao ex-presidente estouraram em várias cidades do país.

Como aponta Nunes,

Perante as enormes dificuldades derivadas do déficit externo e as pressões crescentes dos credores estrangeiros, Getúlio Vargas viria a suicidar-se nesse mesmo ano de 1954. A revogação, em 1953, das limitações às remessas de lucros e dividendos não foi suficiente para acalmar os meios do capital estrangeiro, até porque mantinha a prática das taxas de câmbio múltiplas, derivada do sistema de leilão de divisas, introduzido em 1953 em substituição do sistema de licenciamento das importações, que abria a porta à corrupção em larga escala. (NUNES, A.J.A., 2005:225)

Com a morte de Vargas, assumiu o governo o vice-presidente Café Filho, que ficou encarregado de completar o mandato até o fim de 1955. O governo interino de Café Filho tentou combater a inflação por meio da contenção de crédito. Contudo, vários bancos foram fechados e os industriais entraram em pânico. O Ministro da Fazenda foi substituído e houve alterações na condução da política por pressão dos banqueiros, industriais e comerciantes, interessados em uma atuação de cunho desenvolvimentista.

Por alguns anos, o recurso ao crédito externo ajudou a manter a capacidade de importar. Contudo, em pouco tempo, o volume de divisas disponíveis à aquisição

²⁹ As classes dominantes ficaram temerosas com o avanço dos movimentos populares e discordaram do modo como o governo respondeu às exigências e demandas sociais e, conseqüentemente, a oposição ao governo foi crescendo paulatinamente à medida que o país era agitado por manifestações de protesto e greves trabalhistas. Críticas e pressões da oposição minaram rapidamente a estabilidade governamental.

³⁰ O episódio desencadeador da crise final do governo Vargas ocorreu com o atentado fracassado contra a vida do jornalista Carlos Lacerda. Esse episódio ficou conhecido como "o crime da Rua Toneleros". Carlos Lacerda apenas se feriu, mas o major da aeronáutica Rubens Vaz morreu. Nunca foi esclarecido quem foi o mentor do atentado, mas sabe-se que pessoas ligadas a Getúlio estavam envolvidas.

de bens de capital no exterior, necessários à concretização de novos investimentos, reduziu-se acentuadamente, em decorrência do cumprimento dos encargos externos e pelo pagamento das importações de bens de consumo e bens intermediários. Nesse contexto, dentre as alternativas restantes³¹, o governo optou por facilitar a entrada das grandes empresas multinacionais na economia brasileira. Foram essas as variáveis que levaram o Estado a deixar de lado o nacionalismo econômico para dar espaço à entrada das multinacionais e adotar o caminho do endividamento externo.

Nesse mesmo período os capitais norte-americanos já estavam encerrando seu esforço de reconstrução dos países capitalistas europeus, havendo, portanto, a possibilidade de que se a países menos industrializados.

Em tais condições, um país como o Brasil oferecia às multinacionais as vantagens das suas riquezas naturais e de um mercado interno com uma dimensão sem paralelo na América Latina. Bastava que o Estado criasse o clima favorável à entrada de capitais. Esta tarefa começou a ser executada logo com o governo interino de Café Filho, o qual através da célebre Instrução 113 da SUMOC³², de 1955, concedeu fartos benefícios cambiais e fiscais, quer no que toca à realização de investimentos estrangeiros, quer no que se refere à remessa de lucros. (NUNES, A.J.A., 2005:234)

O ambiente tornou-se particularmente favorável a partir do momento em que o *Plano de Metas* do Governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960) apontou no sentido da intensificação do ritmo da industrialização, com base na substituição de importações de bens de consumo duráveis (automóveis, eletrodomésticos, etc.) e de bens intermediários (siderurgia, alumínio, combustíveis líquidos, celulose e pasta para papel, etc.). Por conseqüência, houve um aumento importante na entrada de capitais destinados a investimentos diretos³³.

³¹ Outras alternativas possíveis seriam reduzir o consumo essencial e/ou o ritmo do crescimento industrial e da atividade econômica, ou recorrer de modo crescente ao endividamento externo.

³² Através da Instrução 113 da Superintendência da Moeda e Crédito – SUMOC, de 17 de janeiro de 1955, com ela as empresas estrangeiras ficaram livres para fazer investimentos na economia brasileira, sem cobertura cambial. Com esta Instrução, teve início o desenvolvimento no Brasil de um setor de bens de consumo duráveis, que prevaleceu sobre a indústria de bens de consumo corrente, este fato representou uma mudança no padrão na acumulação capitalista que seria aprofundada no Governo de Juscelino.

³³ “(...) com base nos dados da Cepal, podemos concluir que, no período 1955-61, os investimentos americanos no Brasil representaram 46,5% de todo o investimento estrangeiro e que os capitais americanos contribuíram em 38,9% para o financiamento de projetos específicos feito por capitais estrangeiros. “(NUNES, A.J.A., 2005:238)

Desta forma, a partir de meados da década de 1950, tornou-se clara a tendência do capital estrangeiro ocupar o novo setor dinâmico da economia nacional, concentrando seus investimentos nas indústrias de bens intermediários e de bens de consumo duráveis – exatamente aquelas que o Plano de Metas dava prioridade. Pode-se inferir que o processo de industrialização no período pós Segunda Guerra Mundial resultou em altas taxas de crescimento econômico, sendo que a taxa média anual de crescimento da economia entre 1947 e 1962 foi superior a 6%. No período de industrialização mais intenso, 1956 a 1962, a taxa anual de crescimento do produto real foi de 7,8%, sendo que a indústria liderava com um crescimento anual de cerca de 10,3% e a agricultura com apenas 5%. (BAER, W., 1979:300)

Abaixo, encontra-se a participação dos diferentes setores da economia na composição do PIB brasileiro, ao longo do período 1947 – 1968. Observa-se que no ano de 1958, a participação da indústria alcançou um patamar bastante próximo daquela que dizia respeito à agricultura e, já em 1960, o setor secundário superou a tradicional posição do setor primário.

Tabela 6 – Estrutura da Economia Brasileira no Pós Segunda Guerra Mundial
Participação Setorial no PIB*

	1947	1953	1958	1960	1966	1968
Agricultura	30,0	26,1	24,6	22,2	21,6	20,5
Indústria	20,6	23,7	24,5	28	28,8	29,3
Outros Setores	49,4	50,2	50,9	49,8	49,3	50,2
Total	100	100	100	100	100	100

*Preços de 1953.

Fonte: Calculados com base em dados da Fundação Getúlio Vargas, Centro de Contas Nacionais e Conjuntura Econômica. BAER, W., 1979:301

Pode-se observar, no quadro a seguir, que o aumento da participação das indústrias pesadas (já evidente nos anos 1930) tornou-se fortemente expressivo, com destaque para a indústria metalúrgica, de material elétrico, de material de transporte e a indústria química. Em contrapartida, houve uma queda substancial na proporção dos setores tradicionais, como têxteis e produtos alimentares.

**Tabela 7 – Participação Setorial na Indústria Brasileira
1939-1969**

	1939	1949	1953	1958	1963	1967	1969
Minerais não-metálicos	5,2	7,4	7,4	6,7	5,2	5,6	5,8
Metalúrgica	7,6	9,4	9,6	11,5	12	11,1	11,5
Mecânica	3,8	2,2	2,4	3,0	3,2	5,2	5,9
Material elétrico e de comunicações	1,2	1,7	3,0	4,3	6,1	6,2	6,3
Material de transportes	0,6	2,3	2,0	7,0	10,5	8,0	8,6
Madeira	5,3	6,1	6,6	5,4	4,0	3,8	4,2
Papel e papelão	1,5	2,1	2,7	2,4	2,9	3,3	2,6
Borracha	0,7	2,0	2,2	1,9	1,9	2,0	2,1
Couros e peles	1,7	1,3	1,3	1,2	0,7	0,8	0,6
Produtos químicos, farmacêuticos, plásticos	9,8	9,4	11,0	13,1	15,5	18,8	17,8
Têxteis	22,2	20,1	17,6	13,4	11,6	9,7	10,1
Vestuário e calçado	4,9	4,3	4,9	4,0	3,6	3,0	2,8
Produtos alimentares	24,2	19,7	17,6	15,8	14,1	13,4	13,0
Bebidas	4,4	4,3	3,5	2,8	3,2	2,4	2,6
Fumo	2,3	1,6	2,3	1,6	1,6	1,7	1,5
Editoria e gráfica	3,6	4,2	3,5	3,3	2,5	3,0	2,8
Diversos	1,0	1,9	2,4	2,6	1,4	2,0	1,8
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Censo de 1940. Fundação Getúlio Vargas e IBGE.
BAER, W., 1979:302

Durante o surto de industrialização dos anos 1950, o papel desempenhado pelo governo continuou se expandindo, com base no planejamento geral e no aparecimento ocasional de grupos especiais para fomentar o desenvolvimento de setores específicos (grupos executivos). Por ambicionar a industrialização rápida, as autoridades mantiveram em mente que o sucesso de suas políticas estava diretamente relacionado às iniciativas governamentais em diversos campos. Até os primeiros anos desta década, o desenvolvimento industrial contou com recursos

fornecidos pelo setor externo da economia – de caráter essencialmente agrícola -, que permitiu manter sem quebras significativas a importação de equipamentos – fator indispensável para assegurar o aumento da capacidade produtiva em escala superior à que resultaria do reduzido potencial da indústria nacional de bens de capital.

Com efeito, enquanto o estado investia na construção de estradas e na implantação de outros sistemas de transporte terrestre e fluvial, o capital estrangeiro investia no setor de material de transporte; enquanto o estado investia na siderurgia, na construção e obras públicas, o capital estrangeiro investia no desenvolvimento da produção e distribuição da energia elétrica, investindo as multinacionais na produção de material elétrico e aparelhos elétricos; o estado investia na prospecção e refinação de petróleo, enquanto as multinacionais se instalavam no setor químico. (NUNES, A.J.A., 2005:241)

Pode-se afirmar que, a partir dos anos 1950, o Estado brasileiro passou a desempenhar um papel mais ativo na estruturação do setor industrial. A primeira frente que deu margem a essa constatação foi a articulação entre o capital privado nacional, o capital estrangeiro e o próprio Estado, sendo que, para tanto, foram importantes tanto a definição de uma estratégia geral de desenvolvimento - o Plano de Metas - quanto o estabelecimento de metas industriais através da ação dos Grupos Executivos, criados para orientar a implantação de indústrias específicas. A segunda frente foi o substancial aumento da proteção ao mercado interno, dada por meio de uma nova tarifa aduaneira, altamente protecionista, e pela política cambial - através do controle do mercado de câmbio e de taxas de câmbio diferenciadas, de acordo com um sistema de prioridades. A terceira frente foi, certamente, o fomento ao desenvolvimento industrial dado através da ação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE, além da ampliação dos investimentos diretos do Estado na indústria de base (siderurgia, mineração, petroquímica) e em infraestrutura econômica (energia e transportes).

Como consequência,

(...) a estrutura industrial avançou no sentido de incorporar segmentos da indústria pesada, da indústria de bens de consumo duráveis e da indústria de bens de capital, substituindo importações de insumos básicos, máquinas e equipamentos, automóveis, eletrodomésticos, etc. Essa estrutura seria a base sobre a qual se apoiaria o rápido crescimento da produção industrial na primeira fase do ciclo expansivo 1968 a 1973-1974. (Suzigan, W., 1988:7)

Conforme evolução indicada a seguir, pode-se inferir a respeito da natureza substitutiva de importações da industrialização nacional no pós Segunda Guerra Mundial, ressaltando que, em 1949, considerável substituição de importações já havia sido alcançada nas indústrias de bens de consumo e de bens intermediários, enquanto que 59% dos bens de capital ainda eram trazidos do exterior. A partir de 1955, pode-se identificar a acentuada queda da participação das importações no setor de bens intermediários mas, principalmente, no setor de bens de capital.

Tabela 8 - Participação das Importações na Oferta Total de Bens no Mercado Interno Brasileiro – 1949-1966 (%)

	1949	1955	1960	1962	1965	1966
Bens de capital	59,0	43,2	23,4	12,9	8,2	13,7
Bens intermediários	25,9	17,9	11,9	8,9	6,3	6,8
Bens de consumo	10,0	12,2	4,5	1,1	1,2	1,6

Fonte: A industrialização brasileira: diagnóstico e perspectivas. Estudo especial, Programa Estratégico de Desenvolvimento, 1968-70. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, jan. 1969.
BAER, W., 1979:302

Fato foi que a intervenção decisiva do Estado operou-se através de um vasto programa de investimentos públicos integrados e complementares, os quais, espalhando-se por setores estratégicos, procuravam assegurar certa racionalidade à expansão industrial, funcionando como apoio e complemento dos investimentos efetuados pelo capital estrangeiro através das empresas multinacionais.

Baer aponta que

Os anos 50 testemunharam também a difusão dos controles de preço. O controle das tarifas dos serviços de utilidade pública foi estendido e logo abrangia não apenas a energia elétrica, mas também telefones, todo o transporte público, etc. foram controlados também os aluguéis, os preços de produtos alimentícios, gasolina, etc. o controle de preços dos gêneros alimentícios era feito pela COFAP (Comissão Federal de Abastecimento e Preços), que mais tarde transformou-se na SUNAB (Superintendência Nacional de Abastecimento).³⁴ (Baer, W., 1979:269)

³⁴ De início, existia a idéia de que o controle de preços poderia atenuar as graves forças inflacionárias dos anos 1950. Contudo, ao final, logrou apenas provocar distorções nos preços, gerando escassez em vários setores da economia brasileira. O rápido crescimento da presença estatal no campo dos serviços públicos deveu-se aos controles de preços já que a fixação de tarifas para esses serviços não gerava uma rentabilidade razoável às

A produção doméstica era estimulada, por sua vez, através do fornecimento de divisas a baixo preço para a importação de equipamentos e bens intermediários, calculando-se que os subsídios concedidos por esta via entre os anos de 1953 e 1960 tenham atingido uns 850 milhões de dólares, o equivalente a cerca de metade dos equipamentos importados pelo setor industrial. (NUNES, A.J.A., 2005:226)

2.2.1. – A Estagnação dos Anos 1960

Ao mesmo tempo em que os déficits orçamentários - decorrentes do elevado volume de despesas governamentais relacionadas à realização do Plano de Metas - eram progressivamente cobertos através da criação de moeda, os déficits externos - decorrentes da diminuição da capacidade de importar -, forçaram as autoridades brasileiras a um progressivo endividamento externo.

Após a tomada de alguns empréstimos, em 1958, os Estados Unidos condicionaram a concessão de um novo montante ao estabelecimento de um acordo do Brasil com o Fundo Monetário Internacional – FMI, o qual tratava de um plano de estabilização para o País. Se por um lado os setores nacionalistas se recusaram a aceitar as restrições ao crédito, por outro, o governo não quis arriscar o desenvolvimento do Plano de Metas, o que viria fatalmente a acontecer se fossem reduzidas drasticamente as despesas públicas como propunha o FMI. Foi então que Kubitschek rompeu as negociações com o FMI e recorreu a empréstimos privados, em curto prazo e a juros elevados.

Essa política traduziu-se rapidamente em um círculo vicioso de endividamento, já que o crédito externo obtido anualmente não era suficiente para

empresas privadas, nacionais ou não, para garantir a modernização e a expansão de sua capacidade. Assim, como as tarifas controladas (relativamente baixas) eram consideradas de interesse nacional, além de serem vistas como positivas para impulsionar o crescimento industrial e para subsidiar o consumidor, a única alternativa restante foi a paulatina entrada do Estado no setor de energia, transporte, telecomunicações, entre outros. Isso explica, em grande parte, a criação de empresas estatais como a Companhia Hidroelétrica do São Francisco - CHESF, Furnas Centrais Elétricas, Companhia Energética de Minas Gerais - CEMIG, Companhia Energética de São Paulo - CESP, Companhia Hidro Elétrica da Boa Esperança – COHEBE, para fornecer energia adicional necessária à expansão da economia. Os controles resultaram também na queda da qualidade e na taxa de expansão do sistema telefônico, fazendo com que se tornasse inevitável a intervenção governamental nos anos 1960. (Baer, W., 1979:269-270)

cobrir a saída de divisas destinadas à remuneração dos investimentos estrangeiros e ao serviço da dívida externa do País. A pressão da dívida externa levou Jânio Quadros, eleito presidente em 1960, a tentar negociações com o FMI e com os credores externos do Brasil. Ainda que contasse com a oposição do Vice-Presidente João Goulart, Jânio aboliu o sistema de leiloamento de divisas e acabou por definir uma política cambial do agrado do FMI. Devido ao posicionamento do governo de Jânio Quadros em relação às taxas de câmbio, o Fundo permitiu o adiamento da quitação de algumas dívidas e a obtenção de novos créditos. Acabou, contudo, dificultando ainda mais os problemas de financiamento do setor público, que retirava grande parte de suas receitas fiscais do leiloamento de divisas. Conseqüentemente, a perda dessa fonte de financiamento levou à redução dos investimentos públicos e ao agravamento da inflação - a qual já se encontrava em patamares acentuados por conta da compra dos excedentes de café resultantes das colheitas excepcionais de 1959 e 1961.

Nunes salienta que, em linhas gerais, pode-se dizer que até 1961-62, foi positiva a influência da inflação sobre o investimento e o crescimento econômico. Isso se deu pois a inflação se traduziu em poupança forçada por parte dos trabalhadores e da grande maioria da população, proporcionando uma significativa transferência de rendimento em favor do estado e o aumento dos lucros às custas dos salários, permitindo assim que uma parte maior do rendimento passasse dos consumidores para os investidores.

Graças à política de financiamento apoiada na inflação, o estado conseguiu melhorar a situação existente no domínio do capital fixo social e das indústrias de base, reduzindo os 'subsídios negativos' que resultavam (especialmente para a indústria) dos engarrafamentos existentes nestes setores. A indústria beneficiou-se também das transferências de rendimento resultantes do *confisco cambial* e das taxas de juro negativas dos empréstimos que lhe eram concedidos. (NUNES, A.J.A., 2005:259)

Assim, a inflação acabou atuando como um instrumento de centralização de capital nas indústrias produtoras de bens de capital e no setor automotivo, contribuindo para a concretização dos objetivos de industrialização do Plano de Metas. Contudo, por ocasião da sobrevalorização da moeda e do regime de condicionamento das exportações, sujeitas, entre 1954 e 1961, a licenciamento por

parte da CACEX, o governo adotou uma postura que pode ter implicado em uma redução na expansão das exportações de bens primários - já que o consumo interno era estimulado e o aumento de sua produção não era incentivado, ficando, assim, reduzido o excedente destinado à exportação. A decorrente crise nas exportações acabou resultando na diminuição do montante de divisas disponíveis à importação e na redução substancial das receitas do Estado, em um contexto onde a manutenção do processo de crescimento e desenvolvimento exigia que o governo mantivesse os investimentos em infraestrutura, nas indústrias de base e nos serviços públicos.

Na esperança de diminuir a exposição da economia a flutuações econômicas internacionais, o Brasil adotou uma estratégia de industrialização ampla, diminuindo, progressivamente, seu coeficiente de importações. No entanto, na década de 1960, o governo se deu conta de que tal estratégia havia conduzido a uma situação que ameaçava o equilíbrio do balanço de pagamentos.

A política de substituição de importações dos anos 50 havia se descuidado das exportações que, até os anos 60, não tinham sofrido nenhuma mudança estrutural. Os responsáveis pela política econômica perceberam gradualmente que havia um limite para a diminuição do coeficiente de importações e que, depois de certo ponto, ele começava a crescer novamente, na medida em que a composição das mercadorias importadas mudava para favorecer os insumos importados para o setor industrial (incluindo matérias-primas de grande importância e bens de capital que não poderiam ser obtidos internamente ou, pelo menos, não a curto ou médio prazo). Para evitar limitações à importação, que poderiam determinar a paralisação das indústrias do país, o Brasil começou a adotar políticas de diversificação de exportações, que incluíam vários tipos de programas de incentivos para promover a exportação de bens manufaturados, que, em 1977, consistiam cerca de um terço das exportações do país. (Baer, W., 1979:316)

Durante o governo de Goulart, 1961-1964, em decorrência de mais de uma década de inflação e de endividamento externo, as contradições do processo de desenvolvimento brasileiro atingiram o ponto culminante, fazendo com que o Estado tivesse que administrar tanto a pressão das massas urbanas, no sentido do desenvolvimento econômico e da melhoria das condições de vida, quanto a pressão dos credores no sentido da estabilização econômica e da austeridade.

Nunes aponta que a taxa de inflação passou de 33%, em 1961, para 52%, em 1962, e 70%, em 1963, enquanto a taxa de crescimento do PNB baixava de 7,7%, em 1961, para 5,5%, em 1962, e 2,1%, em 1963. A depressão parece ter se

assentado na quebra da expansão da indústria, cujo ritmo de crescimento baixou cerca de 10% ao ano entre 1957-62 para cerca de 3% ao ano, entre 1962-67. Paralelamente, verificaram-se ainda sérias dificuldades em relação à balança de pagamentos, tendo sido registrado um déficit de cerca de US\$ 430 milhões, em 1960. (NUNES, A.J.A., 2005:267)

Por volta de 1962, o ritmo de crescimento abrandou e os técnicos da CEPAL, fiéis às concepções estruturalistas, defenderam que o relançamento da atividade econômica, pautado na industrialização substitutiva de importações, exigia o alargamento do mercado interno e também alterações na estrutura da distribuição de renda e a melhoria das condições de vida das populações rurais - o que implicaria em uma reforma agrária. Esses seriam, em linhas gerais, os objetivos do Plano Trienal apresentado, em 1963, pelos Ministros do Planejamento e da Fazenda, Celso Furtado e Santiago Dantas.

O Plano Trienal indicava a percepção estatal de que o processo de formação de capital dependia, principalmente, da produção nacional de máquinas e equipamentos, sendo que essa produção seria diretamente dependente da própria dinâmica econômica interna. Essa iniciativa pode ser vista como uma resposta política à crescente inflação e à deterioração da balança de pagamentos do País, já que tinha por objetivo tanto frear a inflação quanto assegurar elevadas taxas de crescimento econômico, com base em uma reforma fiscal; simultaneamente, para atender às demandas do FMI e dos credores externos, a moeda foi desvalorizada, foram abolidas as taxas de câmbio subsidiadas e/ou preferenciais e foram introduzidas medidas restritivas relacionadas aos déficits orçamentais, à expansão do crédito e aos aumentos salariais.

Todavia, a dimensão reduzida do mercado interno comprometeu a grande capacidade instalada da indústria e a própria produção de bens de capital, impedindo a realização integral da produção em escala e levando à existência de elevada capacidade ociosa. A primeira manifestação deste bloqueio foi a queda da taxa de crescimento da produção de certos setores de bens de capital, estimulados até então pelos investimentos iniciais no setor de bens de consumo duráveis – estaria desta forma, rompida a esquematização da procura entre indústrias, na qual a expansão econômica vinha se apoiando.

Em decorrência da reforma cambial de 1961 e das conseqüências da crise econômica e da incapacidade política em implementar um sistema fiscal mais rentável, a redução das receitas do governo levou Goulart a diminuir os investimentos públicos nos setores de infraestrutura e dos bens de capital. Ademais, Goulart também não logrou controlar as exigências do movimento popular e as reivindicações mais radicais dos setores nacionalistas, comprometendo a confiança das multinacionais e dos agentes financeiros internacionais. Em resposta, reduziram-se os investimentos estrangeiros no setor de bens de consumo duráveis e acentuaram-se as dificuldades na obtenção dos recursos externos necessários para suprir os déficits da balança de pagamentos.

Nesse contexto, Goulart anunciou a adoção de medidas exigidas pelas organizações de trabalhadores, tais como a expropriação de latifúndios e a nacionalização de todas as refinarias de petróleo. Entretanto, o anúncio foi tardio, vez que tais ações e a política de estabilização, proposta para combater a inflação e o desequilíbrio externo, não conseguiram romper a oposição de interesses.

O inucesso do Plano Trienal criou uma séria crise institucional. Ao final do Plano, João Goulart, já com poucas alternativas, passou a fazer uso de decretos-lei, tentando nacionalizar várias empresas de petróleo, e desapropriando determinadas áreas com o intuito de realizar uma reforma agrária, o que provocou constrangimentos junto às classes média e alta, já desgastadas pelas más condições econômicas, e que certamente contribuiu para a derrubada do governo, através do Golpe Militar de 1964.

Na tabela abaixo, é possível identificar que a taxa de crescimento do produto real caiu de 7,8% no período 1952-62 a 3,4% em 1962-67, sendo essa queda motivada, especialmente, pelo declínio acentuado da atividade industrial, que saltou de cerca de 10% durante o período 1956-62 a cerca 2%, no intervalo 1962-67.

**Tabela 9 – Taxas Anuais de Crescimento da Economia Brasileira
Anos 1960**

	1956-62	1962-67	1968	1969
Produto real	7,8	3,4	8,4	9,0
Agricultura	5,7	3,6	1,5	6,0
Indústria	10,3	2,3	13,2	10,8

Fonte: Fundação Getúlio Vargas, Conjuntura Econômica, v. 24, n. 6, 1970; BAER, W., 1979:303

Ainda que o golpe militar de 1964 tenha sido amplamente justificado em nome da defesa da Constituição de 1946, ele pode ser considerado, em verdade, a representação do fracasso do Estado populista em garantir as condições necessárias à reprodução em larga escala do capital industrial. O desenvolvimento da indústria exigia a acumulação de capital, além de um ambiente de estabilidade para operar, o qual já não estava sendo mantido em um contexto de crise generalizada, de depressão econômica e de acelerado e constante aumento inflacionário. A busca pela estabilidade seria dada, portanto, através da utilização de meios e instrumentos de repressão políticos e sociais, característicos de um Estado forte, de cunho militar.

Baer aponta que:

Alguns têm afirmado que a estagnação foi um fenômeno de curto prazo, devido à agitação política nos anos iniciais da década de 60, seguido das políticas de estabilização logo após a mudança de regime em 1964. Para outros, a estagnação foi relacionada a fenômenos de prazo mais longo – o fim de possibilidades ulteriores de substituição de importações e mercados pequenos, devido à concentração de rendas que limitam as possibilidades de crescimento sem modificações estruturais. (BAER, W., 1979:303-304)

Durante os anos 1960, várias empresas estatais ligadas ao ramo de energia foram unidas, transformando-se na *holding* Eletrobrás. O estado de São Paulo criou ainda a Companhia Energética de São Paulo - CESP, objetivando empreender novos e amplos investimentos na geração de energia – e foi por meio desses altos investimentos que o Estado veio a dominar o setor de energia elétrica. Adicionalmente, a rede de telecomunicações passou a ser responsabilidade da Empresa Brasileira de Telecomunicações - Embratel, uma nova companhia estatal, que adotou um amplo programa de expansão e modernização. No mesmo sentido, “As companhias siderúrgicas do governo começaram também a planejar e, no início dos anos 70, a executar grandes programas de expansão.” (Baer, W., 1979:270)

Os anos 1960 também foram marcados por mudanças de impacto no que dizia respeito à forma de controle governamental sobre os preços:

As tentativas de controle nos anos 50 e no início dos anos 60 mostraram-se ineficazes como mecanismos para combater a inflação e tiveram o efeito negativo de distorcer os preços relativos. A criação da CIP em 1968 (Conselho Interministerial de Preços) marcou um novo capítulo no controle de

preços pelo Estado. Os mecanismos de controle anteriores concentravam-se exclusivamente nos preços a varejo, enquanto o CIP desenvolveu um completo mecanismo de controle sobre custos e preços de alguns dos setores-chave da economia (...). (Baer, W., 1979:271)

2.3. – Milagre Econômico, Auge do PSI e a Consolidação da Estrutura Industrial Brasileira (Anos 1970)

Após a severa recessão de 1963-1967 e as reformas institucionais promovidas pelo regime autoritário a partir de 1964, a indústria brasileira experimentou um novo ciclo de rápido crescimento e mudanças estruturais a partir de 1968, já que o Estado desempenhou um papel ativo na expansão do mercado interno e na promoção de exportações de produtos manufaturados, que se somaram às condições favoráveis da economia mundial em termos de dinamismo do comércio internacional e de facilidades de aporte de capital externo de risco e de empréstimos em moeda.

Na primeira fase do ciclo expansivo, o crescimento da produção industrial apoiou-se na capacidade instalada no período de rápido crescimento entre meados da década de 50 e princípios dos anos 60. Os níveis de capacidade ociosa, que já eram elevados no início dos anos 1960 em virtude das escalas mínimas e do superdimensionamento de algumas indústrias (automobilística, por exemplo), foram acentuados pela recessão de 1963-1967. Contudo, uma vez absorvidas essas margens de capacidade ociosa, os investimentos foram retomados, especialmente a partir de 1970. (Suzigan, W., 1988:7)

No novo ciclo de investimentos, a formação de capital na indústria foi fortemente subsidiada pelo Estado, por meio, fundamentalmente, de isenções ou reduções da tarifa aduaneira e demais impostos incidentes sobre as importações de máquinas e equipamentos destinados a projetos industriais; concessão, pelo BNDE, de subsídios implícitos nos financiamentos de longo prazo para investimento industrial; e oferta de incentivos fiscais, administrados por órgãos regionais de desenvolvimento. Cabe considerar que a ampliação do mercado de produtos manufaturados resultou tanto da expansão da demanda interna, quanto do incremento e da diversificação das exportações brasileiras.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que durante os anos 1970, o governo realizou um amplo programa de investimentos públicos nas áreas de energia, transportes, comunicações, urbanização e saneamento básico, bem como de investimentos diretos das empresas estatais nas indústrias de base, principalmente mineração e exploração de petróleo, siderurgia, química, petroquímica e de fertilizantes e nas indústrias de armamentos e aeronáutica. Esses investimentos, em grande parte, foram financiados por recursos externos, por conta das facilidades de captação existentes no mercado financeiro internacional, mesmo após a crise de meados da década de 1970, que impactou todo o mundo, enquanto que os investimentos das empresas privadas nacionais eram financiados pelos créditos subsidiados do BNDE e bancos regionais de desenvolvimento, além dos incentivos fiscais a elas atribuídos.

Criaram-se, ainda, condições propícias ao aumento do consumo no mercado interno, o qual havia ficado reprimido durante a recessão dos anos 1963-1967. Esse aumento foi resultado da elevação do nível de emprego e do aumento da massa de salários, além do desenvolvimento de um segmento especializado no crédito direto ao consumidor, encabeçado por bancos privados. Conseqüentemente, os setores produtores de bens de consumo duráveis observaram rápida expansão e lideraram o crescimento da produção industrial no período 1968-1973, auge do ciclo de expansão da economia.

**Tabela 10 - Taxas de Crescimento da Indústria de Transformação Brasileira
1962/67 – 1967/73**

Períodos	Crescimento Anual Médio (%)
1962-1967	2,7
1967-1973	13,3

Fonte: IBGE; SUZIGAN, W., 1990:29

A expansão das exportações de manufaturados, por seu turno, foi estimulada por dois tipos de medidas: a) uma substancial desvalorização cambial inicial, em 1968, seguida da adoção do sistema de minidesvalorizações cambiais em compasso com a taxa de inflação; b) criação de novos incentivos e subsídios fiscais e financeiros à exportação, à formação de *trading companies* e a programas especiais

de produção para exportação, estes últimos através da Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação – BRFIEX, criada em 1972. Contudo, deve-se ressaltar que a expansão das exportações nacionais de manufaturados foi facilitada, principalmente, pelo dinamismo do comércio mundial até a crise internacional da década de 1970. (Suzigan, W., 1988:9)

Assim, resumidamente, pode-se atribuir o novo surto de crescimento do final dos anos 1960 e princípios de 1970 ao resultado das políticas de estabilização adotadas no início desta década, as quais corrigiram as distorções surgidas durante o auge da substituição de importações dos anos 1950. A inflação foi controlada, suprimiram-se as distorções de preços, adotaram-se taxas de câmbio realistas, realizaram-se esforços visando à expansão e à diversificação da pauta de exportações, criaram-se incentivos fiscais para gerar fundos destinados às regiões e setores atrasados, modernizaram-se instituições financeiras e intensificaram-se os investimentos governamentais em infraestrutura.

Baer indica que durante a década de 1970 e o início dos anos 1980, o crescimento da intervenção do Estado na economia nacional manifestou-se especialmente pela consolidação e crescimento de sua participação em novas áreas. Nos anos 1970, houve a revitalização e rápida expansão de empresas governamentais como a Companhia Vale do Rio Doce e Petrobrás. O programa de modernização e expansão teve como resultado um expressivo crescimento das exportações de minério de ferro, de 5,2 milhões de toneladas, em 1960, para 25,8 milhões, em 1972. (Baer, W., 1979:270)

Suzigan criticamente avalia que o sistema de promoção de exportações de manufaturados, criado a partir da segunda metade dos anos 1960 acabou por compensar o viés anti-exportação decorrente do sistema de proteção. Com isso, e dada a extraordinária expansão da economia mundial até 1973, a indústria brasileira conseguiu lançar-se no mercado internacional sem ter realizado um esforço significativo de absorção e desenvolvimento tecnológico - e mais, sua inserção no mercado internacional foi baseada em bens intensivos em recursos naturais e mão-de-obra barata. (Suzigan, W., 1988:10)

Com o encerramento do ciclo expansivo e com a mudança na conjuntura econômica internacional a partir da Crise do Petróleo de 1973, o Estado adotou a

estratégia de manter o crescimento à custa de maior endividamento externo. Com isso, ao longo da segunda metade da década de 1970, foi acentuada a importância da estratégia relativa às exportações de manufaturados e da contenção de importações para a geração de saldos comerciais suficientes para atender ao serviço da dívida externa. Dessa forma, os sistemas de proteção ao mercado interno e de promoção das exportações foram mantidos e ampliados, trazendo implicações negativas relacionadas à evasão de recursos públicos, pressão inflacionária e ineficiência da indústria nacional.

Após o choque de 1973, e a elevação dos preços das matérias-primas no mercado internacional, o governo brasileiro aumentou ainda mais sua influência nos rumos do desenvolvimento da indústria. Ainda que a política macroeconômica, utilizando-se de maior endividamento externo, tivesse se mantido moderadamente expansionista, o ritmo de crescimento da indústria de transformação e o PIB, bem como o consumo interno, caíram na segunda metade da década de 1970, conforme pode ser observado através dos números abaixo. O déficit da balança comercial fez com que fossem mantidos e incrementados os incentivos e subsídios à exportação de manufaturados, bem como acirradas as barreiras não-tarifárias às importações. Vale notar, todavia, que os níveis de investimento no setor industrial permaneceram elevados, por conta da ação estatal sobre o setor industrial, de maneira semelhante ao que havia ocorrido na década de 1950.

Tabela 11 - Crescimento do PIB e da Indústria de Transformação Brasileira - 1967-1982 (%)

	1967-1969	1970-1973	1974-1977	1978-1981	1967-1981
PIB	7,8	11,9	7,0	4,0	7,7
Indústria de Transformação	9,1	13,6	6,4	2,6	7,8

Fonte: IBGE/SCN; LAMONICA, M.; FEIJO, C., 2007:9

Por meio do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND, 1975-1979³⁵, posto em prática durante a gestão Geisel e considerado a mais ampla experiência de planejamento econômico no Brasil depois do Plano de Metas, o Estado promoveu uma nova fase de investimentos públicos e privados nas indústrias de insumos básicos (siderurgia, metalúrgica, química e petroquímica, fertilizantes, cimento, celulose e papel) e bens de capital (material de transporte, máquinas e equipamentos mecânicos, elétricos e de comunicações), além de investimentos públicos em infraestrutura (energia, transportes e comunicações).

O II PND, de fundamental na consolidação do processo de substituição de importações ocorrido no Brasil, tinha por objetivos fundamentais complementar a estrutura industrial nacional, solucionar o problema de dependência externa decorrente do desequilíbrio entre os setores e gerar capacidade de exportação de certos insumos básicos. Para tanto, contava com uma série de investimentos estatais no setor de bens de capital e de bens intermediários, exigindo altos recursos financeiros, advindos, essencialmente, das divisas originárias da venda de petróleo a preços especialmente altos, resultado da Crise de 1973, e acumuladas em bancos internacionais.

É possível afirmar que a estratégia do II PND foi aprofundar o processo de substituição de importações enfatizando os setores de capital-intensivo e tecnologia intensiva como forma de superar a restrição externa resultante do crescimento econômico acelerado combinado à crise do petróleo. Nesse sentido, os investimentos decorrentes do II PND visavam o aumento do dinamismo econômico por meio da instalação e da ampliação do setor produtor de bens de capital e de bens intermediário. Como apontam Lamonica e Feijo, considerando a participação dos setores intensivos em escala, diferenciados e intensivos em ciência, a participação no total da indústria passou de 51,5% para 53,1%. Nesse período também a participação da indústria no PIB foi crescente. “Contudo, este forte ritmo de crescimento apresentado pela indústria de transformação na década de 1970 seria interrompido a partir de 1980.” (Lamonica, M.; Feijo, C., 2007:9)

³⁵ O I PND foi implementado entre 1972-1974, durante a gestão Médici. Geralmente é pouco trabalhado pela literatura especializada por não ter tido papel de relevância na determinação dos rumos da economia e do desenvolvimento brasileiros.

A despeito de que as dificuldades de financiamento tenham comprometido a plena realização das metas, os investimentos do II PND resultaram em um momento relevante de diversificação da estrutura industrial brasileira. Em linhas gerais, os objetivos de mudança estrutural que impulsionaram o II PND foram atingidos, ainda que os resultados concretos viessem aparecer somente nos anos 1980, após a maturação dos investimentos realizados. Entre os resultados de maior relevância estão: a reversão do saldo da balança comercial, tornando-se superavitária; a diminuição da dependência das importações de petróleo; e a maior diversificação na pauta de exportações – que passou a contar com forte presença de bens manufaturados.

2.3.1. - Superproteção, Atraso Tecnológico e Ineficiência Industrial

Ainda que a ação do Estado entre meados dos anos 1960 e fins da década de 1970 tenha sido decisiva para integrar a estrutura industrial e consolidar o processo de industrialização brasileiro, as políticas adotadas apresentaram deficiências que acabaram implicando na construção de uma mentalidade protecionista dentro do setor industrial, para o agravamento do atraso tecnológico e para a manutenção dos baixos níveis de eficiência e competitividade da indústria.

Como salienta Suzigan, as políticas de industrialização implementadas desde os anos 1950 foram predominantemente defensivas e se caracterizaram por um protecionismo exagerado e permanente. Juntamente com a política cambial, essas políticas favoreceram taxas de rentabilidade mais elevadas no mercado interno em comparação à atividade de exportação, criando assim uma tendência à produção para o mercado nacional. “O resultado foi o desenvolvimento de uma indústria com elevado grau de ineficiência, e por isso mesmo não-competitiva interna e internacionalmente, e com pouca ou nenhuma criatividade em termos tecnológicos.” (Suzigan, W., 1988:9-10)

Certamente, uma das maiores responsáveis ineficiência e pela falta de competitividade da indústria nacional foi a ausência de uma estratégia de desenvolvimento no campo científico e tecnológico nas políticas governamentais,

desde a década de 1950 – já que essas focavam exclusivamente a substituição e não o desenvolvimento de tecnologias nacionais.

É fato que o setor público responsabilizou-se por constituir institutos de Pesquisa e Desenvolvimento - P&D e laboratórios, provendo-os de equipamentos, profissionais treinados e orçamentos para pesquisa, conforme julgou pertinente. Como resultado, em um curto período de tempo, um grande número de centros públicos de P&D e de engenharia emergiu, representando o cerne do Sistema Nacional de Inovação brasileiro daquele período. Adicionalmente, surgiu um elevado número de agências públicas de financiamento, agindo também como pontos focais de importação, geração e difusão de conhecimento tecnológico em variadas esferas de produção. Assim, foi o Estado, em conjunto com os bancos públicos e agências de desenvolvimento, que desenhou e construiu várias facilidades para a produção em escala para as indústrias pesadas e para serviços públicos – como energia, telecomunicações, saneamento básico, etc. (KATZ, J. 2001:5)

Katz identifica aspectos de sucesso nas iniciativas estatais, mas reconhece que:

(...) it remains true that the national innovation system that developed throughout the ISI period was highly fragmented in nature, lacking in sense of purpose and depth. In the final analysis, it failed to serve as a true 'engine' for growth in the domestic environment. (KATZ, J. 2001:6)

O autor aponta como possível razão para essa constatação a cultura burocrática que gradualmente se instaurou nesses institutos – prova disso seria que poucos resultados alcançados fluíram para o setor privado da economia, que se manteve isolado dos desenvolvimentos alcançados. (KATZ, J. 2001:5-6)

Ainda que os projetos de desenvolvimento pautados na substituição de importações promovidos pelo Estado brasileiro – e mesmo pelos demais Estados latino-americanos – tivesse logrado absoluto êxito, haveria a clara necessidade da implantação de políticas para a manutenção de um ambiente que permitisse a continuidade do desenvolvimento de P&D em ampla (e cada vez maior) escala. Nesse sentido, com base no trabalho *International Investment and International Trade in Product Cycle*, realizado por Vernon, em 1966, infere-se que o modelo de

industrialização por substituição de importações poderia ter obtido pleno sucesso caso a fronteira tecnológica fosse estável³⁶. (Vernon, R., 1966)

Deve-se reforçar que até a década de 1970, criou-se relativamente pouca tecnologia *original* no Brasil, especialmente em decorrência da falta de tradição de pesquisa no sistema educacional do País até a década de 1960. Desta forma, com o crescimento da capacidade industrial, o fluxo de saída de divisas para o pagamento de tecnologia importada aumentou substancialmente, implicando no incremento da dependência da tecnologia estrangeira – especialmente dos países *centrais*.

Ademais, “(...) se pode argumentar que o aumento da dependência da tecnologia estrangeira sofreu um custo adicional pelo fato de não ser *adequada*, isto é, não ter sido desenvolvida em função da disponibilidade local de fatores.” (Baer, W., 1979:313)

Dessa forma, ainda que uma das principais motivações para a industrialização de substituição de importações tenha sido colocada em prática - qual seja, o desejo de diminuir a dependência econômica em relação dos centros industriais tradicionais -, o fato da substituição de importações não exigir, por si só, a incorporação e a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologia, acabou contribuindo para incutir no empresariado brasileiro, como já mencionado, uma mentalidade protecionista, relativamente acomodada com as condições de mercado defendidas pelas políticas governamentais e bastante despreparada para a concorrência, tanto nacional quanto internacionalmente. Conseqüentemente, a esperança inicial de se obter um maior grau de independência econômica através da industrialização diminui gradualmente, já que surgiu a consciência de que a industrialização trouxe à economia brasileira um tipo diferente e mais complexo de dependência.

Baer corrobora com o exposto, indicando que

(...) uma grande parte das indústrias de substituição de importações foi construída por multinacionais, o que significa que decisões relacionadas com os setores mais dinâmicos da economia brasileira eram cada vez mais tomadas fora do país. Além disso, como a maioria das multinacionais não desenvolve tecnologia em suas subsidiárias, a industrialização brasileira

³⁶ A idéia seria a de que os países em desenvolvimento se esforçariam para atingir o grau de industrialização e capacidade tecnológica dos já desenvolvidos e quando isso fosse realidade, todos estariam no mesmo patamar de desenvolvimento tecnológico. Contudo, a fronteira tecnológica é altamente dinâmica, e o tempo levado pelos países em desenvolvimento para alcançar os patamares anteriormente atingidos pelos desenvolvidos apenas concederia a esses últimos maior espaço para incrementar suas capacidades tecnológicas.

significou um aumento substancial da dependência de tecnologia estrangeira, o que tem levado a um encargo adicional sobre a balança de pagamentos, pois a tecnologia tem de ser paga de uma maneira ou outra (p. ex. *royalties*, assistência técnica, etc.). (...) muitos alegam que a tecnologia importada não se adapta às condições brasileiras e que ela é muito intensiva de capital, entrando em conflito com as metas de emprego. (Baer, W., 1979:317)

As empresas multinacionais passaram a oferecer oportunidades para que o País diversificasse, em alguma medida, suas exportações – especialmente de produtos manufaturados. Contudo,

(...) o desejo de estimular as exportações significa que as empresas estrangeiras estão entre as mais beneficiadas por incentivos fiscais e outros esquemas – o que significa que as metas de diversificação das exportações foram alcançadas às custas do objetivo de uma maior equidade. Outra consequência foi o aumento da dependência dos canais de exportação das empresas estrangeiras³⁷. (Baer, W., 1979:317-318)

Refletindo acerca do desenvolvimento industrial brasileiro, a despeito de suas já mencionadas conquistas, podem ser também relacionados alguns aspectos para os quais a atenção governamental foi insuficiente. Entre eles, principalmente, estariam a ausência de uma política agrícola que promovesse o crescimento da produção de alimentos básicos, possibilitando tanto o crescimento econômico com ganhos reais de salário quanto a incorporação de parcelas marginalizadas da população ao mercado; a baixa articulação entre os setores industriais, para que fossem evitados o atraso de alguns segmentos, as disparidades de acesso e incorporação de tecnologia e as fortes diferenças em termos de produtividade; o não desenvolvimento de um sistema privado de financiamento, voltado à oferta de crédito em longo prazo para investimentos; a ausência de instrumentos para evitar a concentração e promover uma melhor distribuição de renda e para que as camadas mais baixas da população tivessem acesso aos serviços sociais básicos – tais como educação, saúde e habitação -, entre outros. Existiria ainda a questão do equilíbrio

³⁷ Nas décadas de 60 e 70, o Brasil diversificou fortemente a origem de suas importações, o destino de suas exportações e a procedência dos investimentos estrangeiros. No fim dos anos 40, a título de ilustração, quase 45% das exportações brasileiras eram destinadas aos Estados Unidos; em 1975, a porcentagem era de 21%. No início dos anos 50, metade dos investimentos estrangeiros eram norte-americanos; em 1975, eles declinaram para 32%. (Baer, W., 1979:318) A diversificação das relações econômicas com o exterior poderia ter contrabalanceado, em certa medida, a nova dependência externa que a industrialização trouxe, já que ofereceria ao Brasil a possibilidade de ser flexível em suas relações com o exterior.

regional, vez que o processo de industrialização acentuou a concentração regional de atividades econômicas e dificultou ainda mais a redistribuição das riquezas geradas, sendo que desde seu início, o crescimento industrial do Brasil centrou-se no Centro-Sul, especialmente em São Paulo.

2.4. – Recessão, Crise e o Esgotamento do PSI (Anos 1980)

É fato que a industrialização aumentou substancialmente o consumo de energia do país, sendo que grande parte dos investimentos realizados neste setor partiu do próprio governo.

Os grandes investimentos feitos no gigantesco sistema de Itaipu e a preocupação com o desenvolvimento da energia nuclear são uma prova da preocupação do governo em evitar estrangulamentos causados pela falta de energia ao crescimento industrial. (Baer, W., 1979:320)

Entretanto, este fator positivo é contrabalançado pela dependência do país de petróleo vindo do exterior - dada, principalmente, em razão de grande parte da infraestrutura de transportes construída depois de 1950 ter sido baseada no uso do transporte a motor. Como consequência direta, o Brasil enfrentou uma difícil situação quando das crises dos preços do petróleo da década de 1970.

Após a segunda Crise do Petróleo, havida em 1979, e a elevação das taxas de juros no mercado internacional, a situação do balanço de pagamentos brasileiro tornou-se ainda mais delicada, culminando com o estrangulamento externo e a decorrente estagnação do crescimento da economia. A partir daí, as preocupações governamentais ficaram restritas às políticas de curto prazo, voltadas a encontrar soluções rápidas e pontuais, deixando de lado, conseqüentemente, quaisquer estratégias de longo prazo para a indústria – justamente em um contexto onde o planejamento para os anos vindouros era absolutamente importante e necessário, fosse para tornar o parque industrial mais eficiente e competitivo, por meio da incorporação de tecnologia avançada, da modernização dos setores tradicionais e da redução paulatina da proteção ao mercado interno e da promoção de exportações, ou fosse para fazer frente à nova dinâmica apresentada pela economia

internacional. Ao contrário, a política econômica adotada acabou por promover uma larga recessão industrial nos anos de 1981-1983, em decorrência da estratégia adotada para enfrentar a crise no setor externo da economia brasileira.

Nesse ínterim, o principal objetivo da política econômica brasileira passou a ser atender o serviço da dívida externa, o qual orientou a formulação e a implementação de uma série de medidas de caráter econômico. Entre tais medidas, que reduziram a demanda no mercado interno, com a finalidade de gerar excedentes passíveis de serem exportados, destacaram-se, essencialmente, a adoção de uma política cambial agressiva, voltada ao aumento da rentabilidade das atividades de exportação, a manutenção do sistema de incentivos e subsídios à exportação de manufaturados, o controle mais rígido das importações - principalmente através de barreiras não-tarifárias - a adoção de uma política salarial que não evitava a queda da renda da população, além dos cortes nos investimentos públicos, da implementação de uma política monetária rígida, de restrições ao crédito e da elevação da taxa de juros, que acabaram desestimulando o investimento privado.

Como assinalou Franco,

Com o colapso de crescimento dos anos 80, o crescimento da produtividade também se reduz de forma drástica aguçando as contradições da SI [substituição de importações]: a crescente concentração da renda e sua paradoxal tendência ao desequilíbrio externo. (FRANCO, G.H.B., 1998:129)

Vale notar que o papel do Estado em relação à indústria tornou-se, paulatinamente, passivo a partir dos anos 1980.

O resultado foi a pior recessão da história da industrialização brasileira. Em três anos (1981-1983), a produção industrial caiu cerca de 17%, os níveis de investimento foram reduzidos à metade, o nível de emprego na indústria caiu 20% (com perda de 940.000 empregos), e a indústria passou a operar com uma capacidade ociosa de, em média, 25%. O mais grave, porém, foi a ampliação do hiato tecnológico em relação à indústria mundial, devido ao adiamento ou abandono de programas de pesquisa e desenvolvimento e atraso de investimentos em setores de tecnologia de ponta e na modernização de indústrias tradicionais. (Suzigan, W., 1988:12)

2.5. – Conclusões Iniciais

De 1890 até a década de 1930, o crescimento industrial do Brasil foi do tipo induzido, sendo que a mudança desse paradigma deu-se justamente na década de 1930, quando o impacto da depressão mundial e o declínio da capacidade importadora forçaram o Brasil a adotar medidas protecionistas que transformaram a indústria no setor dominante da economia.

No tocante ao setor público, considerando os anos 1930 em diante, o sucesso da industrialização brasileira esteve amplamente vinculado ao envolvimento direto e crescente do Estado nas atividades da economia. Ainda que o crescimento do papel do Estado em setores como os de mineração e petróleo tivesse origem no nacionalismo, esse avanço também era visto como uma maneira de facilitar a aceleração do processo de industrialização, de atingir os objetivos de aumentar a auto-suficiência nacional em determinados recursos e ainda contribuir para a diversificação das exportações. Adicionalmente, a falta de financiadores privados para investimentos de longo prazo forçou o Estado a criar e ampliar instituições para tanto.

Sem dúvida, dos anos 1950 até 1970, o Estado teve papel ativo na estruturação e consagração do setor industrial brasileiro, sendo que “A substituição de importações foi a principal força de desenvolvimento na maior parte da década de 50.” (BAER, W., 1979:305) Nos anos 1950, com a implementação do Plano de Metas, representação clara definição de uma estratégia de desenvolvimento econômico e do estabelecimento de metas, o Estado foi capaz de articular o capital privado e o público, fomentou o desenvolvimento industrial (baseando-se fortemente na proteção ao mercado interno), investiu fortemente em infraestrutura e na indústria de base e, já ao final dos anos 1960 e início dos 1970, implementou políticas macroeconômicas expansionistas, promoveu as exportações de manufaturados, incentivou um certo desenvolvimento do sistema financeiro e subsidiou a formação do capital industrial, possibilitando a aceleração da industrialização. Como resultado direto, a estrutura da indústria avançou na incorporação de segmentos da indústria pesada, de bens de consumo duráveis e de bens de capital, substituindo importações de insumos básicos, máquinas e equipamentos, automóveis,

eletrodomésticos, etc. - esta seria a estrutura sobre a qual o rápido crescimento da produção industrial de 1968 a 1973 viria a se apoiar. Após 1975, ainda que às custas de maior endividamento externo, o II PND planejou um novo ciclo de investimentos públicos e privados nas indústrias de insumos básicos e de bens de capital, permitindo uma certa integração da estrutura industrial e a consolidação da industrialização nacional.

Deve-se assinalar que a permanência e os elevados níveis de proteção ao mercado interno, assim como o insuficiente incentivo às atividades relacionadas à pesquisa e ao desenvolvimento científico e tecnológico, contribuíram para a constituição de uma indústria tecnologicamente atrasada, ineficiente e relativamente pouco competitiva, sendo que sua inserção no mercado externo deu-se, essencialmente, por conta do sistema de promoção de exportações de manufaturados que compensou, em alguma medida, o viés anti-exportação do sistema protecionista – ainda que essa inserção tenha sido dada, essencialmente, através de produtos intensivos em recursos naturais e mão-de-obra barata.

Fato foi que o PSI brasileiro deu pouca atenção ao comércio exterior do País. Nos anos 1960, essa constatação ficou ainda mais evidente, deixando claro que essa postura estava acarretando uma posição precária ao Brasil – se por um lado, o limite para a redução do coeficiente entre importações já tinha chegado ao seu limite, por outro, o setor industrial em crescimento necessitava de matérias-primas, bens intermediários e de capital vindos do exterior, já que não podiam ser encontrados no mercado interno. Adicionalmente, a falta de atenção em relação às exportações acarretava ao Brasil complicações no balanço de pagamentos, vez que a queda do rendimento das exportações somada à necessidade de reduzir importações poderia conduzir a um quadro de estagnação industrial. O resultado foi o acúmulo de déficit na conta corrente e a dificuldade em obter financiamento externo, fazendo com que o País acumulasse dívidas forçadas.

A retomada da trajetória de crescimento econômico brasileiro no final da década de 1960 foi favorecida pelo contexto de elevada liquidez internacional e pela existência de grande capacidade ociosa na economia. Após 1971, observou-se um aumento dos investimentos diretos – fruto do encerramento da estagnação econômica, dado em 1968, e do excesso de capacidade do setor manufatureiro.

Todavia, foi imperativo o impacto causado pela primeira Crise do Petróleo, em 1973, e as conseqüentes alterações de rumo na economia mundial, no ritmo de crescimento da economia e da indústria brasileiras, o qual foi abruptamente freado. Nesse período, a matriz industrial nacional não se encontrava amplamente diversificada, já que o processo de industrialização não estava concluído. Pode-se mesmo dizer que até aí, o PSI pouco havia contribuído para o alívio da restrição externa ao crescimento, pois o País permanecia muito dependente da importação de bens de capital e insumos básicos, como o petróleo.

A necessidade de avançar na industrialização em um contexto de impossibilidade de financiamento interno e de abundante liquidez internacional levou à implantação do II PND, a partir de 1974, objetivando aprofundar o PSI e dinamizar a economia, concedendo especial atenção à ampliação do setor de bens de capital e intermediários. Entretanto, em decorrência dos sucessivos choques externos e da deterioração dos termos de troca que ocorreram a partir de 1974, a diversificação da pauta de exportações não gerou um volume de divisas suficiente para atenuar ou evitar o déficit comercial. Ao final da década de 1970, a economia acabou por quase se estagnar, já que o aumento do volume das exportações não significou um aumento na capacidade de importar, mas representou a necessidade de cumprir com o serviço da dívida.

Os efeitos da segunda Crise do Petróleo, em 1979, somados à crise da dívida externa de 1982 acabaram por encerrar, de forma definitiva, a trajetória de crescimento acelerado iniciada nos anos 1940. Deve-se, ainda assim, deixar claro que o I e o II PND causaram um reflexo positivo na indústria brasileira, percebido não somente pelas taxas de crescimento mais elevadas como também pela diversificação da pauta de exportações – cresceram as exportações de máquinas e equipamentos, materiais de transporte, produtos de metal, entre outros.

Se por um lado o desenvolvimento industrial brasileiro logrou notáveis conquistas, como altos índices de crescimento, incremento do mercado interno, desenvolvimento de diferentes setores industriais, etc., por outro também se ressentiu de elementos importantes, que acabaram por submeter a economia a diversas dificuldades ao final dos anos 1970 e início dos anos 1980, culminando no esgotamento do PSI. Entre tais elementos, podem ser apontados a ausência de uma

política agrícola para a promoção do crescimento da produção de alimentos básicos, a baixa articulação entre os setores industriais (para que fossem evitados o atraso de alguns segmentos, as disparidades de acesso e incorporação de tecnologia e as fortes diferenças em termos de produtividade), a pouca atenção ao desenvolvimento de um sistema privado de financiamento voltado à oferta de crédito de longo prazo para investimentos, a ausência de instrumentos para evitar a concentração de renda e para oferecer às camadas mais baixas da população serviços sociais básicos, como educação, saúde e habitação.

Ainda que explosão das taxas de crescimento demográfico e a crescente migração da zona rural para a urbana, já a partir da Segunda Guerra Mundial, tenham chamado a atenção do governo em relação à absorção da mão-de-obra³⁸, não foi adotada uma política industrial para a realização de medidas concretas que visassem o aumento da oferta de empregos. A questão do emprego também não foi tratada como prioridade quando da formulação da política que levou à industrialização por substituição de importações.

Embora os analistas e os responsáveis pelas políticas nas décadas de 60 e 70 se houvessem preocupado mais explicitamente com o problema do emprego (...) pouco foi feito para influenciar o crescimento industrial de modo a maximizar a criação de empregos. De fato (...) alguns objetivos políticos conflitantes resultaram em tendências contrárias. (Baer, W., 1979:311)

Como resultado das dificuldades apresentadas, a partir do início dos anos 1980, o Estado deixou de orientar e acabou mesmo por retardar o desenvolvimento industrial, já que não restavam mais condições nem recursos para fazê-lo. A indefinição de uma política industrial, o drástico corte nos investimentos e a redução no esforço de incorporação de novas tecnologias dificultaram em muito o alcance de bons níveis de competitividade internacional e de inserção no mercado internacional para a economia e sociedade brasileiras. Cabe enfatizar que, lamentavelmente, nenhum dos governos brasileiros definiu uma política científica e tecnológica ampla, nem interveio como intermediário entre as indústrias nacionais e as multinacionais

³⁸ A participação da mão de obra empregada na indústria pouco variou entre 1919 e 1960 (14% e 13%, respectivamente), enquanto a participação da indústria no PIB cresceu cerca de 33%. A situação melhorou um pouco em 1970, quando a indústria empregava 17% da força de trabalho e representava 36,3% do PIB. (Baer, W., 1979:310)

no que dizia respeito à aquisição de tecnologia – agiu sim no sentido de facilitar a entrada das empresas estrangeiras e da sua tecnologia no País, especialmente, a partir dos anos 1960.

Ainda que o setor intensivo em recursos naturais tenha vivenciado certo ciclo de benefícios, os investimentos nos setores mais dinâmicos ficaram bastante comprometidos na década de 1980 por ocasião da escassez de divisas, pela política de desvalorização cambial e pela inflação. A crise de liquidez internacional do período 1981-1983 implicou na ruptura do financiamento externo ao modelo de ISI orientada pelo Estado. Com a economia mundial em recessão – ocasionada pelas políticas contracionistas decorrentes das Crises do Petróleo e pelo aumento das taxas de juros norte-americanos – e com a ausência de poupança externa, o ciclo de crescimento não se sustentou.

A crise da dívida do início dos anos 1980 levou o País a promover ainda mais suas exportações, bem como a reduzir drasticamente suas importações - por conta, especialmente, da desvalorização cambial, das alterações em termos de tarifas de importação -, levando ao declínio dos investimentos e às baixas taxas de crescimento que se repetiriam por vários anos ao longo da década de 1980.

**Tabela 12 - Evolução das Taxas de Crescimento do PIB Brasileiro
Anos 1980**

Ano	Variação %
1980	9,2
1981	-4,25
1982	0,83
1983	-2,93
1984	5,4
1985	7,85
1986	7,49
1987	3,53
1988	-0,06
1989	3,16
1990	-4,18

PIB - R\$ de 1980 - IBGE/SCN 2000 Anual - SCN_PIBR
Sistema de Contas Nacionais Consolidadas. Nesse período a série foi construída pela evolução dos índices de base fixa aplicada ao valor corrente de 1980.
Fonte: IPEADATA

A despeito dos estímulos governamentais ao crescimento econômico nos anos 1980, a inflação e a concentração de renda aumentaram e houve a sinalização do fracasso das políticas voltadas ao retorno do crescimento, à supressão da inflação e ao alcance de melhorias sociais. Dessa forma, podem-se considerar esses fatores como fortes indicativos do esgotamento do modelo de ISI no Brasil, esgotamento esse que acabou se caracterizando pela tendência ao desequilíbrio externo, pela conseqüente estagnação do crescimento econômico e industrial e pela forte concentração de renda nas classes mais altas da sociedade.

Em suma, podem-se distinguir algumas etapas de políticas econômicas adotadas pelo Brasil desde a Segunda Guerra Mundial. Desde o final dos anos 1940 até o início dos anos 1960, a industrialização com o objetivo de substituir importações era a maior preocupação e foco de atenção por parte do Estado, e as políticas econômicas eram moldadas com o intuito de maximizar o processo. Entre 1964 e 1974, a política econômica estava mais voltada a racionalizar a economia, buscando soluções para desequilíbrios surgidos ao longo do período de industrialização mais intenso. De 1974 a 1980, em decorrência da crise internacional do petróleo, de 1973, e a crise da dívida externa brasileira, houve uma renovada ênfase na industrialização por substituição de importações e as políticas econômicas do país passaram a se dedicar à busca de ofertas seguras e vantajosas de matérias-primas e insumos básicos. Devido à impossibilidade, entre outros fatores, de sustentar o crescimento, sanar a dívida externa e conter a inflação ao longo da década de 1980, a partir dos anos 1990, o Estado adotou medidas para abrir a economia por meio, principalmente, da redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias e de restrições ao capital externo.

CAPÍTULO 3 – PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES E INDUSTRIALIZAÇÃO – A EXPERIÊNCIA MEXICANA

O presente capítulo explorará o histórico de desenvolvimento industrial do México, dedicando especial atenção ao início do processo de substituição de importações e aos seus resultados para o incremento do desenvolvimento industrial e econômico do País. Ao final, apresentam-se conclusões relevantes acerca do material exposto, as quais serão comparadas àquelas extraídas da experiência brasileira.

3.1. - Independência, Porfiriato e Revolução Mexicana (1821-1910)

Até a Independência do país, ocorrida em 1821, as restrições coloniais impostas à produção interna de manufaturas criaram obstáculos significativos ao crescimento econômico mexicano. A instabilidade política e as contínuas guerras, tanto internas quanto externas, contribuíram para que as possibilidades de desenvolvimento industrial se mantivessem restritas.

Em 1830, criou-se o Banco de Avio, o qual deu margem ao estabelecimento de algumas plantas industriais, por conta das facilidades creditícias oferecidas e, conseqüentemente, alguns adiantamentos tecnológicos da Revolução Industrial em andamento no continente europeu foram introduzidos na indústria mexicana.³⁹ Contudo, a topografia irregular, a falta de um sistema de comunicações e a imposição de barreiras internas ao comércio⁴⁰ impediram o desenvolvimento de um mercado nacional integrado.

Assim, considerando que a incipiente industrialização restringia-se a abastecer os mercados locais, desfrutando de possibilidades limitadas de expansão, nas últimas décadas do Século XIX o México era, em sua grande maioria, um país rural. As fazendas produziam para o consumo interno, utilizando técnicas de produção tradicionais, o setor de minérios estava orientado à exploração e à

³⁹ Tais como máquina a vapor, teares mecânicos e novos métodos de produção de vidro e papéis, entre outros.

⁴⁰ Especialmente porque serviam de instrumento de arrecadação fiscal para as regiões federativas.

exportação de minerais preciosos, enquanto que as áreas urbanas, relativamente pequenas, realizavam-se algumas indústrias artesanais e comerciais simplórias.

Com o início do porfiriato⁴¹ (1870-1910), as portas do país foram abertas ao capital estrangeiro, permitindo a implantação do modelo e das práticas capitalistas no território mexicano. Como apontam Moreno-Brid e Ros, o crescimento econômico moderno no México iniciou-se essencialmente no final do século XIX, em meio ao governo ditatorial de Porfírio Díaz. Até aquele momento, o país contava com uma população essencialmente analfabeta e vivendo no campo, baixo crescimento econômico e uma expressiva participação do setor agrícola na composição do PIB. Com a liderança de Porfírio, possibilitada pela tomada do poder central, houve a remoção de importantes entraves existentes à reativação econômica – tanto em decorrência da contribuição oferecida pelo cenário internacional, como também pelas mudanças internas da estrutura política e econômica do País. (MORENO-BRID e ROS, 2004:35)

A ideologia do porfiriato combinava antecedentes políticos liberais com metas econômicas conservadoras, sendo por alguns observadores resumida por meio da composição *Ordem e Progresso*⁴². Além de cuidar da melhora da rede ferroviária - o que acabou por incentivar a promoção do comércio e por aguçar o crescimento e a movimentação da economia -, Díaz estimulou o investimento externo através de diversas concessões e incentivos. Os fluxos de capitais aumentaram de maneira sustentável nos quinze anos seguintes, apresentando seu auge na primeira década de 1900. A maior parte desse fluxo destinou-se à construção da rede ferroviária, tendo sido fornecida uma série de facilidades - como subsídios e isenções fiscais - às companhias estrangeiras⁴³.

⁴¹ Denominação dada ao período ditatorial em que Porfírio Díaz esteve no poder.

⁴² A *Ordem* seria explicada pelo encerramento dados às lutas políticas e militares no México desde a época de sua independência, por meio do fortalecimento do governo central, da combinação do uso da força e da realização de alianças com grupos importantes. Essa conquista era vista como requisito essencial para a confiança comercial e para a reativação do investimento privado. O *Progresso* significaria transformar o país em uma nação industrializada, eliminando algumas das barreiras tradicionais que impediam a ativação econômica, tais como a falta de infraestrutura de transporte e de capital financeiro.

⁴³ Deve-se ressaltar que o incremento da rede ferroviária teve repercussão importante sobre o desenvolvimento posterior do país, especialmente no que tange à sua integração espacial. Tal rede foi desenhada de maneira a dar acesso à exploração de recursos minerais e a possibilitar a comunicação entre as regiões agrícolas mais ricas – localizadas entre o centro e o norte do México – e os mercados de exportação nos Estados Unidos.

Em linhas gerais, a política pública foi orientada para fomentar o investimento privado e para garantir as condições para seu bom funcionamento. Rapidamente modificou-se o marco jurídico para a realização dos negócios privados e eliminaram-se impostos regionais ao comércio interno. Esse processo estimulou ainda mais a atração de capitais externos, especialmente aqueles destinados ao setor de minérios, bancos, comércio e agricultura. Em 1910, a distribuição setorial desses recursos encontrava-se da seguinte forma: 33% na rede ferroviária; 27% no setor de minérios; 14,6% na dívida pública; 8,5% nos bancos e no comércio; 5,7% na agricultura; e 3,9% nas manufaturas. (LAOS, 1985:24)

Entre 1870 e 1913, as exportações mexicanas, como proporção do PIB, triplicaram. A expansão do comércio exterior também contribuiu para aumentar os recursos que o governo dispunha, já que o recolhimento dos impostos pertinentes representava mais da metade dos ingressos públicos. Da mesma forma que havia ocorrido no período colonial, o setor exportador se converteu no motor de crescimento, ajudado em grande medida pela depreciação da prata ao final do século XIX. (MORENO-BRID e ROS, 2004:36)

Essas mudanças e resultados da política foram acompanhados por um cenário econômico externo mais propício. Desde 1870, a Segunda Revolução Industrial dos países industrializados havia estimulado a demanda por minerais e outros recursos naturais. Juntamente ao final do período de instabilidade política, esse novo ambiente ajudou a restabelecer a solvência mexicana no âmbito internacional. A importação de equipamentos e maquinários permitiu a introdução de novas técnicas de produção, implicando diretamente no número de trabalhadores empregados e também na queda dos salários - vez que a mão de obra havia se tornado abundante. Acrescenta-se a essas constatações o fato de que a importância do setor de trabalhos artesanais foi consideravelmente diminuída nos centros urbanos.

Como assinalaram Moreno-Brid e Ros, graças à substituição de importações têxteis, de cerveja, de papéis, de cimento e de aço, a produção industrial aumentou uma média de 3,6% entre os anos de 1877 e 1910. As manufaturas deixaram de ser atividades artesanais, realizadas por pequenas empresas, para se transformarem em um processo produtivo desenvolvido por grandes fábricas. Simultaneamente, a

estrutura social e econômica das zonas rurais sofreu grande modificação. A partir da constatação de que o setor rural era improdutivo e que a maior parte da produção agrícola se distribuía por meios distintos de mercado, o governo de Díaz promoveu e acelerou a redistribuição das terras de propriedade federal e comunal a empresas de desenvolvimento privadas e a particulares⁴⁴. É válido ilustrar que, em 1890, 20% do território mexicano pertencia a menos de 50 pessoas ou empresas. No início da década de 1900, 95% do total de terra cultivável pertenciam a 835 famílias. (MORENO-BRID e ROS, 2004:37)

No início da década de 1900, contudo, esse padrão de desenvolvimento começou a demonstrar sintomas de esgotamento. Apesar do aparente progresso alcançado durante trinta e cinco anos de ditadura, em 1910 o México era ainda um país rural, desigual e que contava com uma pobreza generalizada, especialmente nas zonas rurais. Nesse cenário, o uso da força para reprimir os trabalhadores e sufocar a oposição política tornou-se mais freqüente e infrutífera até que, em 1910, as classes médias emergentes excluídas das decisões políticas e os trabalhadores e camponeses marginalizados dos benefícios do crescimento econômico compuseram uma coalizão armada baseada nos princípios da democracia política, reforma agrária e direitos trabalhistas. Foi nesse contexto que estourou a Revolução de 1910⁴⁵.

O período armado da Revolução Mexicana encerrou-se em 1920. Todavia, três anos antes, em 1917, promulgou-se uma nova Constituição, cujas principais alterações institucionais introduzidas foram as reformas do sistema educacional, a regularização do sistema de posse da terra e a introdução de um sistema de seguridade social em favor da classe trabalhadora. Tal Constituição delimitou as bases para a nova política governamental que seria implementada a partir daí. Entretanto, o descontentamento político se manteve ainda durante os dez anos seguintes.

⁴⁴ O papel da privatização seria o de fomentar os cultivos comerciais em grande escala.

⁴⁵ Como aspecto principal responsável pela crise na administração de Porfírio Díaz pode-se considerar o sistemático desequilíbrio entre o crescimento econômico acelerado e a lentidão dos avanços políticos e sociais. Díaz havia se proposto a fazer do México uma nação industrializada e moderna; entretanto, em 1910, menos de 30% dos mexicanos sabiam ler e escrever, a expectativa de vida não alcançava os 40 anos e dois terços da população vivia ainda em zonas rurais; o México continuava sendo uma economia estagnada e, em geral, composta por uma sociedade atrasada, na qual o papel desempenhado pelo Estado foi insuficiente para superar os obstáculos ainda enormes ao desenvolvimento econômico.

A Revolução Mexicana impôs um final dramático à *pax porfiriana*. Uma vez mais, a falta de consenso social converteu-se no principal obstáculo para o desenvolvimento do país. Apenas três décadas depois, pôde-se conquistar um pacto social estável. (MORENO-BRID e ROS, 2004:38)

Como consequência da perda de vidas e da emigração de mais de seiscentas mil pessoas, houve decréscimo populacional acentuado de 1910 para 1921. Durante esse período, a atividade econômica reduziu-se significativamente. Mesmo com o desenvolvimento da atividade petrolífera, o Produto Nacional Bruto - PNB do País permaneceu estagnado entre 1910 e 1921. (LAOS, 1985:26)

3.2. - Reformas Institucionais, Paz Social, Retomada do Crescimento Econômico e Reforma Agrária (1921-1940)

O período compreendido entre os anos de 1921 e 1935, durante o qual vigorou a dinastia sonorenses⁴⁶ e *maximato* de Calles⁴⁷ foi de reformas e mudanças institucionais. Houve a criação de muitas das instituições que tornariam possível o desenvolvimento industrial do país, a partir de 1940, e outras tantas criaram-se durante o cardenismo (1934-1940) bem como, ainda que em menor medida, nos governos pós-revolucionários subsequentes.

(...) las instituciones más importantes que hicieron posible el desarrollo industrial del país se crearon durante el gobierno de Calles (1924-1928), el maximato (1928-1934) y bajo el cardenismo (1934-1940). Así, bajo la gestión de Calles cobraron vida la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, que trajo consigo la modernización del sistema financiero y la creación del Banco de México; la Ley Bassols, que reglamentaba el artículo 27 constitucional y que trataba de las dotaciones y restituciones de tierras y aguas; la Ley Fraga, que regía la repartición de tierras ejidales y la constitución del patrimonio parcelario que permitía que los ejidatarios, después de usufructuar en forma comunal una unidad, obtuvieran parcelas individuales; la Comisión Nacional de Caminos, creada el 30 de marzo de 1925; la Comisión Nacional de Irrigación, fundada el 3 de diciembre de ese mismo año; el Banco Nacional de Crédito Agrícola (BNCA), que surge por ley del 10 de febrero de 1926. (OSORIO, M.C.R., 2008:57)

⁴⁶ Adolfo de la Huerta, que governou como substituto de Carranza, em 1920; Álvaro Obregón, que permaneceu no poder de 1920 a 1924; Plutarco Elias Calles, que presidiu o México 1924 a 1928.

⁴⁷ Que após o assassinato de Obregón, em fevereiro de 1928, tornou-se o verdadeiro poder por trás do trono ocupado pelos presidentes Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio e Abelardo L. Rodríguez

Adicionalmente, com a fundação do Partido Nacional Revolucionário - PNR⁴⁸, em 1929, a Confederação de Trabalhadores do México (CTM), em 1936, e a Confederação Nacional Camponesa (CNC), em 1938, estruturaram-se as bases das funções relevantes que o Estado viria a assumir⁴⁹ para sustentar o processo de industrialização por substituição de importações - ISI. Obviamente, essas funções trouxeram ônus financeiros ao governo, o qual, diante da ausência de uma ampla reforma fiscal, acabou enfrentando déficits permanentes e foi conduzido ao endividamento interno e externo como mecanismo de financiamento - situação que culminaria com a crise da dívida de 1982.

Com o surgimento do PNR, deu-se um passo fundamental para a consolidação da paz social e a estabilidade política do País. Esse partido oficial abrangeu todas as forças sociais importantes da Revolução Mexicana e, rapidamente, transformou-se em instrumento de controle do poder e único campo legítimo para a resolução das divergências políticas.

Todavia, considerando os impactos da crise econômica internacional sobre a economia mexicana, nos anos 1929-1930, observa-se que as exportações de bens agrícolas e minerais caíram consideravelmente, implicando em reduções significativas da atividade econômica do país. Apenas a título de ilustração, no ano de 1932, o nível do PIB mexicano assimilava-se àquele observado em 1922. (LAOS, 1985:26)

O crescimento mexicano foi retomado em 1933-1934, com o remanejo na condução das políticas de governo e a extraordinária recuperação da relação de troca da prata e do petróleo – principais exportações do país. A primeira nova onda de investimentos depois do porfiriato foi observada inicialmente na indústria manufatureira e centrou-se em novas atividades têxteis. Como resultado, a indústria manufatureira passou a ser o setor mais dinâmico da economia. (MORENO-BRID e ROS, 2004:39)

⁴⁸ Que com Lázaro Cárdenas se converteu no Partido da Revolução Mexicana e com Ávila Camacho, no atual Partido Revolucionário Institucional.

⁴⁹ Tais como produtor e provedor de bens básicos, financiador do desenvolvimento, provedor de serviços sociais, mantenedor do controle social, regulador do mercado, provedor de infraestrutura básica, etc.

A Lei de Impostos de 1930 proporcionou as bases para a proteção que se faria presente num momento subsequente. Em 1938, a aplicação de impostos de importação proibitivos e a desvalorizações do peso nos anos de 1933 e 1938, fomentaram a produção industrial, a qual cresceu a uma taxa média anual de 5,8% entre 1930 e 1940. Observa-se que a importância do investimento externo foi sendo paulatinamente reduzida. Estima-se que, em 1934, cerca de 80% da rede ferroviária e as indústrias de petróleo e elétrica como um todo eram de proprietários estrangeiros; em 1937, o governo nacionalizou a rede ferroviária e, em 1938, a indústria petrolífera. (LAOS, 1985:29)

Durante a segunda metade da década de 1930, o governo mexicano, sob a presidência de Lázaro Cárdenas (1936-1940), levou a diante um programa intensivo de reforma agrária - o qual teve substancial impacto sobre a propriedade dos não-nacionais - e de melhoria nas condições sociais e econômicas dos camponeses. Entretanto, essas medidas não tiveram repercussão imediata sobre a produção agrícola; concomitantemente, foram traçadas políticas que auxiliaram no estímulo do desenvolvimento industrial.

Sob a presidência de Cárdenas, o setor público ampliou-se ainda mais com a criação de várias entidades financeiras e de desenvolvimento⁵⁰. Apesar da nacionalização da indústria petrolífera e elétrica e do início da reforma agrária em larga escala, recorreu-se a déficits orçamentários significativos para impulsionar o investimento produtivo e social.

O único recurso viável que teve o Governo para poder impor melhores condições em sua relação com as companhias estrangeiras foi estruturar e organizar a unidade do movimento operário e camponês; e essa foi a política de Cárdenas. Uma vez obtida a unidade desses grupos, pôde enfrentar as companhias estrangeiras; o conflito (...) instaurou-se no setor do petróleo e teve como resultado sua nacionalização. (CARDOSO e FALETTTO, 2004:142)

⁵⁰ Durante o governo de Calles e o de Lázaro Cárdenas, criaram-se ainda instituições como o Banco Nacional de Crédito Ejidal, o Departamento Agrário, a Nacional Financeira, o Instituto Politécnico Nacional, a Comissão Federal de Eletricidade, o Banco Nacional de Comércio Exterior, o Banco Nacional de Fomento Industrial, foi expedida a lei que permitiria a realização de ampla reforma agrária, desenvolve-se a expropriação petrolífera, cria-se o Comitê Regulador do Mercado de Subsistências, entre outras iniciativas.

Nesse contexto, o gasto público foi reorientado para frentes não-militares e não-administrativas, além de a flutuação transitória do tipo de câmbio ter implicado em uma depreciação real da moeda local. (MORENO-BRID e ROS, 2004:39).

No quadro a seguir, observa-se o forte crescimento do setor público de 1930 para 1940, cerca de 9,3% em um contexto no qual o crescimento do PIB foi de 4,3%. Os setores econômicos que apresentaram melhores resultados no mesmo intervalo de tempo foram eletricidade, construção, comércio e indústria, com incrementos de 5,7%, 5,2%, 5,1% e 5,0% respectivamente. O setor agropecuário apresentou crescimento de apenas 3,5% no período.

**Tabela 13 - Taxas Médias de Crescimento por Setores de Atividade
México - 1900-1940**

Setor	%					Taxa Média de Crescimento			
	1900	1910	1921	1930	1940	1900/10	1910/1921	1921/30	1930/40
Agropecuário	28.4	28.6	16.7	19.0	17.5	3.5	(5.5)	4.6	3.5
Minérios	4.9	6.6	3.9	6.8	3.8	6.6	(5.5)	8.9	(1.8)
Indústria	15.6	15.2	27.5	17.7	18.8	3.2	6.1	(1.5)	5.0
Petróleo	-	0.3	13.9	3.2	2.2	-	*	(12.0)	0.4
Outros	15.6	15.0	10.0	14.4	16.6	3.1	(0.4)	3.8	5.8
Eletricidade	-	0.1	0.2	0.5	0.5	18.2	3.2	13.5	5.7
Construção	0.8	1.0	1.4	2.2	3.2	6.6	3.2	8.0	5.2
Comércio	24.6	24.5	23.8	27.0	29.1	3.4	(0.2)	4.5	5.1
Comunicações e Transportes	2.3	2.1	2.9	3.6	2.6	2.2	3.4	5.6	0.9
Setor Público	4.1	3.3	3.8	4.0	6.4	1.3	1.4	3.8	9.3
Outros Serviços	19.1	18.4	19.8	19.0	18.6	3.1	0.8	2.8	4.1
PIB	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	3.5	0.0	3.2	4.3

*Taxa superior a 150%.

Indústria: Inclui petróleo cru e gás natural

Outros Serviços: Inclui restaurantes, hotéis, finanças, seguros e serviços.

Fonte: Laos, 1985:27

Cardoso e Faletto afirmam que o México optou por uma fórmula de desenvolvimento industrial que recebia com beneplácito o investimento estrangeiro dentro de uma certa margem de controle estatal. Com a industrialização, e o

decorrente desenvolvimento econômico, pretendia-se dar rápida solução às reivindicações populares. Assim, grande parte da indústria instalada foi subsidiária da norte-americana, que fez investimentos no País beneficiando-se das garantias e facilidades que o próprio Estado outorgava. Os investimentos estrangeiros não só se voltaram para a indústria, mas também para o setor financeiro e de comercialização; o Estado encarregava-se de manter o novo mercado favorável e, sem a isso se propor, contribuía para criar condições para se operar em termos monopolistas. (CARDOSO e FALETTO, 2004:142-143)

A iniciativa de dividir as etapas do PSI é complexa e pode ser realizada de diferentes maneiras. Será utilizada, na presente pesquisa, a temporização apresentada por Osório, em seu trabalho *Industrialización por sustitución de importaciones (1940-1982) y modelo “secundario-exportador” (1983-2006) en perspectiva comparada*. Nele, o autor segrega o processo de Industrialização por Substituição de Importações - ISI mexicano em três etapas, essencialmente. Durante a primeira delas, que se estendeu de 1940 a 1956, foram substituídos principalmente bens de consumo não duráveis e foram importados bens intermediários de origem industrial e bens de capital, e as divisas para financiar tais importações foram obtidas por meio das exportações agrícolas, graças à modernização do setor e às políticas agropecuárias adotadas durante o cardenismo. A segunda fase, dada durante o período 1956 a 1970, contou com o aprofundamento da produção de bens intermediários e de consumo durável, sendo que as divisas para importar os bens de capital que o processo demandava foram obtidas mediante empréstimos externos e investimento estrangeiro direto. A terceira e última etapa deu-se nos anos de 1970 a 1982, durante os quais foram produzidos internamente alguns bens de capital, especialmente aqueles relacionados às indústrias petrolífera e elétrica e as divisas necessárias provieram das exportações petrolíferas e de créditos oriundos do exterior. (OSORIO, M.C.R., 2008:62)

3.3. - Início da Industrialização Substitutiva (1940-1956)

O rápido aumento populacional e urbano entre os anos de 1940 e 1970 foi acompanhado por um importante incremento do PIB, o qual deu margem a aumentos consideráveis nos níveis de renda por habitante. Adicionalmente, a estrutura da economia observou mudanças nessas três décadas: em 1940, o setor agropecuário era responsável por 18% do PIB, enquanto que a indústria (incluindo o petróleo), respondia por uma participação similar; em 1970, a contribuição do setor agropecuário ficou abaixo dos 12% e a da indústria atingiu os 27%. Outros setores dinâmicos - como o de eletricidade e de construção - aumentaram marginalmente sua contribuição ao PIB. (LAOS, 1985:29)

Com a ascensão de Manuel Ávila Camacho ao poder (1940-1946), teve início a gestão das condições necessárias ao processo de industrialização do país - tais como, a estabilidade política, a diversificação da estrutura produtiva, o crescimento econômico, a mudança de uma economia agrícola para uma de caráter industrial e, sobretudo, o controle dos trabalhadores a fim de facilitar a constituição de uma classe empresarial nacional e permitir a efetiva acumulação de capital.

“Con El PRI, los proyectos de reformas sociales y políticas de la Revolución fueron sustituidos por otro: la industrialización y el crecimiento económico.” (OSORIO, M.C.R., 2008:65)

No início dos anos 1940, o governo incentivou mais enfaticamente o desenvolvimento das atividades industriais por meio de um processo gradual de substituição de importações para abastecer o mercado interno. À época, iniciou-se a promoção do desenvolvimento agrícola do país por meio de fortes investimentos públicos. Deve-se ressaltar que o crescimento relativamente acelerado desse setor em comparação a outros países latino-americanos que aplicaram políticas semelhantes de industrialização foi um fator de alta importância que contribuiu para o crescimento econômico mexicano nesse período.

Enquanto se desenrolava no cenário internacional a Segunda Guerra Mundial, fizeram-se também presentes obstáculos às importações de máquinas, dada a sua escassa disponibilidade nos mercados internacionais - o que, na prática, significou dificuldades para aumentar o investimento industrial no México. Contudo, a

existência de capacidade ociosa permitiu que houvesse crescimento na produção de vários ramos da indústria, especialmente nos setores têxtil, de ferro, de aço, de cimento e de celulose. Estima-se que durante os anos de Guerra, a produção manufatureira cresceu mais de 7% anualmente. (LAOS, 1985:30)

Entre 1940-1945, o México transferiu uma grande quantidade do superávit resultante do setor agrícola à indústria, por meio de subsídios.

(...) en 1945 establecieron la Ley de Industrias Nuevas e Necesarias, que permitió hasta un 40% de excepciones de impuestas por ingreso empresarial y una exención completa para aranceles de importación de máquinas, equipamiento y materias primas para empresas domesticas. De hecho, el estado Mexicano fue responsable por un 40% de la inversión durante los años 50s. Otro cambio significativo es que la inversión extranjera directa (IED), no fue permitida para las industrias estratégicas, como el petróleo, la química, la electricidad o las industrias llamadas 'básicas' y 'semibásicas', como la minería y los fertilizantes. (COONEY, P., 2007:2)

Com o término da Segunda Guerra, a situação foi revertida radicalmente. A retomada e o aumento da competitividade nos mercados de exportação e o paulatino incremento das importações - principalmente os equipamentos para a indústria - esgotaram as reservas de divisas acumuladas nos anos anteriores. Tantas foram as expectativas geradas pelo governo de Miguel Alemán, 1946-1952, que em outubro de 1947 a CTM, a central de trabalhadores mais numerosa, decretou que todos os seus membros pertenciam ao PRI. Em novembro, o Partido Comunista se aliou ao governo, já que o alemanismo era visto como a representação da *burguesia progressista*. Dessa maneira, com Miguel Alemán e o PRI, iniciava-se um novo projeto da elite política e econômica, dirigido à substituição de importações e à fomentar o crescimento agrícola para exportar produtos e satisfazer as demandas da população, assim como as importações de bens intermediários e bens de capital que requeria a industrialização.

Com o objetivo de alcançar equilíbrio na balança de pagamentos, a moeda foi desvalorizada nos anos de 1948, 1949 e 1950. Como instrumento complementar da política comercial, foram introduzidas as licenças de importação⁵¹. O Estado estava convicto de que, para alcançar o desenvolvimento, deveria participar ativamente do investimento e da produção. Desde o final dos anos 1940, controlava

⁵¹ Posteriormente, a utilização dessas acabou sendo incrementada para fins de proteção à indústria.

os recursos fundamentais e havia aumentado substancialmente a quantidade de instrumentos de política. O investimento público cresceu sistematicamente e se direcionou ao desenvolvimento urbano e industrial. Além disso, para promover as atividades manufatureiras, o governo concedeu incentivos adicionais, como isenções tributárias.

Os gastos federais incluíram investimentos em educação e bem estar social. Ao mesmo tempo, a campanha industrializante contou com um aumento da proteção comercial e, a partir de 1947, o protecionismo foi oficialmente adotado como objetivo intermediário do governo. (MORENO-BRID e ROS, 2004:40)

Mais do que privilegiar a reforma agrária, o governo mexicano decidiu pela construção de grandes obras de irrigação a fim de impulsionar a produção agropecuária, já que a reforma agrária, por si só, era insuficiente para melhorar o nível de vida dos camponeses e para lograr incrementos importantes na produção agropecuária. Nesse sentido, Osório indica que

(...) la política de irrigaciones permitió que el crecimiento de la producción agrícola (7.4 por ciento en promedio anual durante 1941-1956) fuera superior el crecimiento de la población (que creció a una tasa compuesta anual del 2.9 por ciento entre 1940 y 1960), asegurando con ello la autosuficiencia alimentaria del país y la generación de excedentes para la exportación a partir de los cuales se obtuvieron las divisas que la industrialización sustitutiva demandaba. (OSORIO, M.C.R., 2008:74)

Assim, até meados dos anos 1950, o México conquistou certa auto-suficiência no que dizia respeito ao abastecimento de produtos agrícolas básicos, permitindo a existência de excedentes suficientes para exportar, principalmente para o os Estados Unidos. Alguns mercados de exportação foram conquistados, em especial os de produtos têxteis. Além disso, as dificuldades para importar produtos industriais deram condições a que as manufaturas domésticas abastecessem o mercado interno.

A pesar do forte impulso ao setor agropecuário, durante o desenrolar do processo de crescimento econômico, as importações de bens intermediários e de bens de capital cresciam mais depressa que as exportações de alimentos e de matérias-primas, levando ao desequilíbrio externo e à desvalorização cambial como

mecanismo de correção⁵², com fortes repercussões inflacionárias sobre a economia, as quais encareciam os bens requeridos pelo processo de industrialização.

Desta maneira, em 1956 a política de industrialização por substituição de importações começava a exhibir certos problemas e limitações, não apenas do ponto de vista do aumento da dependência externa que pretendia superar, como também do ponto de vista da distribuição do investimento que estava recebendo. Diante desta situação, começaram a surgir movimentos sociais de pessoas insatisfeitas e demandas de melhorias salariais que foram resolvidas pelo governo de forma repressora.

Ainda que:

(...) Desde el punto de vista cuantitativo, es decir, del simple crecimiento económico, las políticas agropecuaria e industrial propiciaron un alto crecimiento del PIB total (del 6.0 por ciento en promedio anual) y del PIB por habitante que pasó de 3 mil 559 pesos en 1940 a 5 mil 777 en 1956, significando una tasa de crecimiento compuesta anual de 3.1 por ciento, a población urbana empezó a se mostrar cada vez mas insatisfecha frente a falta de oportunidades generada por un modelo de desenvolvimiento comandado por la elite industrial, con apoyo irrestricto del Estado. (OSORIO, M.C.R., 2008:82)

O período de 1946-1958 foi de rápida inflação. O controle de preços sobre os produtos agrícolas transferiu recursos desse setor à indústria, a qual foi protegida de forma crescente da concorrência externa. Ao mesmo tempo, a contínua redução nos salários reais tornou a mão-de-obra comparativamente mais barata. Por conseqüência, a capacidade industrial mexicana encontrou contexto para se expandir. Além da participação direta do governo em setores como o de aço, de produtos metálicos, cimento, fertilizantes, produtos químicos e petroquímicos, os investimentos em infraestrutura contribuíram para a integração do sistema de comunicação e os grandes investimentos em energia elétrica e petróleo ajudaram a abastecer a indústria com insumos estratégicos.

A política de fomento industrial - subsídios e isenções fiscais, tarifas às importações, controle das organizações trabalhistas e camponesas, controles salariais, ativa participação dos gastos públicos na formação de capital, entre outras

⁵² A moeda foi desvalorizada em duas ocasiões: durante o período 1948, com Miguel Alemán, e em 1954, com Adolfo Ruiz Cortines.

medidas -, por sua vez, estava injetando um dinamismo importante ao setor secundário da economia. (OSORIO, M.C.R., 2008:76)

Durante o período 1946-1956, o conjunto do setor industrial cresceu a uma taxa média de 6% ao ano e em todos os setores industriais, com exceção das indústrias de extração e mineração, foram observadas taxas ainda maiores de crescimento. Por conta das grandes obras públicas construídas durante o período (estradas, portos, aeroportos, represas, hidroelétricas, ferrovias, escolas, etc.), a indústria de construção cresceu a uma taxa média de 9,6%, enquanto que a indústria manufatureira cresceu a uma taxa de 7,2% ao ano e o setor petroleiro a uma taxa de 6,6% ao ano.

**Tabela 14 - Crescimento do PIB Industrial e por Ramos de Atividade
México - 1941-1956**

Ano	Setor Industrial	Extração e Mineração	Petróleo	Gás, Água e Eletricidade	Construção	Transformação
1941	5,8	2,4	-2,4	-0,3	3,3	9,1
1942	6,9	14,4	-7,3	3,9	6,5	7,8
1943	4,9	1,5	3,8	4,3	6,3	5,7
1944	4,5	-12,5	0,4	0,5	20,9	7,8
1945	7,4	2,6	13,2	11,7	30	3,5
1946	7,3	-22,8	12,1	7,9	19,4	9,4
1947	-5,3	30,7	13,9	8,4	2,0	1,5
1948	3,9	-7,7	9,1	10,3	-3,1	6,3
1949	5,6	0,6	4,6	9,2	1,3	7,2
1950	13,1	5,0	19,9	2,1	17,7	12,6
1951	9,2	-3,6	9,9	11,1	9,5	10,5
1952	6,2	11	5,4	8,7	12,7	4,4
1953	-1,5	-1,0	1,6	6,7	-7,7	-1,0
1954	8,1	-5,8	7,5	10,2	7,6	9,7
1955	10,2	15,9	8,6	11,5	11,3	9,7
1956	10,4	-1,9	5,9	11,6	15,5	11,3
Média	6,0	1,8	6,6	7,4	9,6	7,2

* A preços de 1960

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Méndez Morales, José Silvestre: "Problemas Económicos de México", Editora McGraw-Hill / Interamericana Editores, S.A. de C.V., Quinta Edición, México 2003, pp. 148 y 150; INEGI, "Estadísticas Históricas de México", I, INEGI-SSP, México, 1985, pp. 319-324; "Informe Anual", Banco de México, México, 1992, p. 126; OSORIO, M.C.R., 2008:78

De 1941 a 1956, em decorrência e devido ao incremento dos gastos públicos financiados com emissão de moeda, o conjunto da economia mexicana cresceu a uma taxa média anual de 6%, acompanhada de um importante processo inflacionista. Osório assinala que a política de fomento industrial e de apoio ao campo observava certos êxitos e avanços. Primeiramente, a composição setorial do PIB sofreu algumas mudanças a favor da indústria em detrimento do setor agrícola e de serviços. Até 1941, o setor agropecuário respondia por 19,3 do PIB total, o setor industrial por 24,2% e o de serviços, por 56,5%; em 1956, o setor industrial havia ganho quase 4 pontos percentuais de participação no PIB total mexicano, passando a representar 27,9%, o setor agropecuário 17,1% e os serviços 55%.

Em segundo lugar, a diminuição do coeficiente de importação mostra alguns avanços mais ou menos importantes da industrialização por substituição por importações, especialmente no setor de bens de consumo não-duráveis – e foi por conta disso que as importações de bens de capital e bens intermediários aumentaram e, já no pós Segunda Guerra Mundial, iniciou-se o estabelecimento do histórico déficit em conta corrente, o qual, por sua vez, conduziu às desvalorizações de 1948 e 1954 como mecanismos de correção. (OSORIO, M.C.R., 2008:76-77)

Como enfatizam Huerta e Presa, a industrialização do México era o passo necessário para abandonar a dependência existente na venda de produtos primários, atividade essa indispensável na obtenção das divisas necessárias à modernização da economia⁵³. Por outro lado, a industrialização era também uma condição indispensável para a urbanização do País e, através dela, haveria a possibilidade de proporcionar maiores e melhores serviços assistenciais à população. Sem dúvida, o México rural era um obstáculo ao aproveitamento dos recursos produtivos, freava o desenvolvimento do mercado interno e os recursos fiscais justamente por estar desconectado das correntes comerciais, financeiras e tributárias do país. (HUERTA e PRESA, 2003:56)

México comenzó, como todos los países latinoamericanos, su proceso de sustitución de importaciones por la vía más fácil, la producción de bienes finales de consumo no durable, no solo porque la técnica que se emplea en su fabricación es en general menos compleja y comporta una intensidad de

⁵³ Já que o comportamento dos preços apontava a uma clara tendência de deterioração nos termos de troca em relação aos bens industriais

capital menos elevada, sino sobre todo porque para este tipo de bienes el mercado era más amplio, o bien porque ya existía o fue provocado por la acción gubernamental (...) El proceso de sustitución de importaciones comenzó a enfrentarse a importantes obstáculos. Como no se producían suficientes bienes de producción (...), hubo necesidad de importarlos del exterior a fin de no frenar el proceso de sustitución de importaciones. La industria comenzó a importar cada vez más materias primas y bienes de producción para aprovisionar la industria manufacturera interna (...) Así, en 1948-1949, los bienes de capital, las materias primas, los productos intermedios y los combustibles representaron 82% de las importaciones mexicanas (...) Se constata que en lugar de una disminución de la dependencia del exterior, puede sobrevenir un aumento de la demanda de cierto grupo de importaciones, engrandada por el proceso de sustitución de importaciones mismo que puede provocar una agravación de la dependencia. (Romo, H. G., 1988: 86; 128 in OSORIO, M.C.R., 2008:77-78)

Pode afirmar, desta forma que, até 1960, o desenvolvimento industrial dirigiu-se principalmente à substituição de importações de bens de consumo não-duráveis. No início dessa década, o governo mexicano fomentou os programas de integração de algumas indústrias, especialmente da automotiva, outorgou-se proteção tarifária mais alta aos bens industriais de consumo não-duráveis, como os têxteis, produtos de madeira e papel, tendo por base o claro objetivo de estimular o incremento do mercado interno⁵⁴.

Estaria, portanto, implícita a necessidade de criar uma base industrial significativa como forma de incrementar a atividade de outros setores econômicos, por meio do aumento da produtividade da mão de obra, o incremento da economia interna e a elevação tanto da massa salarial como dos salários reais. Com uma maior relação capital-produto na economia, propôs-se ampliar o mercado interno e criar uma base produtiva exportadora.

3.4. - Aprofundamento da Industrialização Substitutiva e a Busca pelo Desenvolvimento Estabilizador (1956 a 1970)

De 1958 a 1970, o controle sobre as pressões inflacionárias teve maior êxito, sendo essa conquista resultado da combinação de políticas fiscais e monetárias. O principal objetivo da política comercial à época foi o da proteção à indústria nacional,

⁵⁴ Em 1970, os níveis de proteção tarifária do setor de bens de consumo não-duráveis foram reduzidos, enquanto os relativos às máquinas, indústrias variadas e químicas, observaram incrementos significativos (LAOS, 1985:31).

objetivando acentuar a arrecadação de impostos e do controle da balança de pagamentos. A capacidade de importação foi sustentada pela retomada das exportações agrícolas, pelos ganhos provenientes do setor turístico e pela massiva entrada de capital estrangeiro.

A diferencia del período 1940-1956, en el que la economía mexicana se orientó hacia el mercado exterior a través de las exportaciones agropecuarias, durante 1956-1970 se orienta más hacia el mercado interno ya que se asiste a una profundización de la industrialización por sustitución de importaciones vía el incremento del proteccionismo comercial. (OSORIO, M.C.R., 2008:83)

Os governos do período do *desenvolvimento estabilizador*⁵⁵ decidiram permanecer incentivando o investimento por meio de subsídios, isenções de impostos e oferta de baixos preços e tarifas de bens e serviços públicos às empresas industriais. Conseqüentemente, durante esse período, o gasto governamental dirigido às atividades industriais aumentou e foi necessário o estímulo à poupança por meio do aumento da arrecadação tributária.

Por conta do incremento dos apoios governamentais à indústria, a composição setorial do PIB observou mudanças importantes a favor deste setor em detrimento do agrícola e do de serviços. Como é possível observar a seguir, em 1956, a indústria respondia por cerca de 28% do PIB e em 1970, era responsável por pouco mais de 34%; por outro lado, os setores agropecuário e de serviços perderam participação, sobretudo o setor agropecuário, que passou de 17% do PIB em 1956 para 11,5% em 1970, enquanto que o de serviços passou de 55%, em 1956, para 54,4%, em 1970, conforme ilustrado abaixo.

**Tabela 15 – Estrutura do PIB Mexicano (%)
1956-1970**

Ano	Agropecuário	Industrial	Serviços	Total
1956	17,1	27,9	55,0	100
1970	11,5	34,1	54,4	100

Fonte: Lustig, Nora: "México, Hacia La Reconstrucción de una Economía", Colmex-Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, México, 1994, p.34, Cuadro 1.3; OSORIO, M.C.R., 2008:85

⁵⁵ O período compreendido entre os anos de 1956 e 1970 foi denominado desta forma devido a conjugação de um alto crescimento econômico com baixa inflação.

De 1956 a 1970, o PIB mexicano cresceu a uma taxa média de 6,7%, frente a uma inflação média de 4,2% para o mesmo período. Os anos em que o crescimento do PIB teve mais expressão foram 1960, 1963, 1964 e 1968, apresentando, respectivamente, 8,1%, 8,0%, 11,7% e 8,1% de aumento. Para os mesmos anos, as taxas de inflação registradas foram 4,9%, 3,1%, 5,6% e 2,4%, respectivamente.

**Tabela 16 - Crescimento Econômico e Inflação (%)
1956-1970**

Ano	Taxa de Crescimento do PIB*	Taxa de Inflação**
1956	6,8	7,0
1957	7,6	6,8
1958	5,3	5,5
1959	3,0	4,0
1960	8,1	4,9
1961	4,9	3,4
1962	4,7	3,0
1963	8,0	3,1
1964	11,7	5,6
1965	6,5	2,3
1966	6,9	4,0
1967	6,3	2,9
1968	8,1	2,4
1969	6,3	3,9
1970	6,9	4,5
Média	6,7	4,2

* Preços de 1960

** Medida pelo índice de preços do PIB

Fonte: Guillén Romo, Hector: "Orígenes de la Crisis en México, 1940-1982", Ediciones Era, Colección Problemas de México, tercera Reimpresión de la Primera Edición, México, 1988, pp. 34,35 e 38; "Medio Siglo de Estadísticas Económicas Seleccionadas", en Cincuenta Años de Banca Central, Fondo de Cultura Económica-Banco de México, 1976, Cuadros 3,6 e 9; OSORIO, M.C.R., 2008:84

O incremento dos apoios governamentais à indústria além de implicar na mudança na composição setorial do PIB resultou também em maiores taxas de crescimento do PIB industrial em seu conjunto e do PIB setorial, com exceção da indústria de construção, em relação ao período 1941 e 1956. Enquanto que entre 1941 e 1956, o PIB do setor industrial cresceu a uma taxa média de 6%, durante o período 1956-1970, cresceu a uma taxa superior, de 8,5%. A mesma situação

ocorreu com os setores de gás, água e eletricidade; indústrias extrativas e de mineração; petróleo e indústria de transformação, com exceção apenas da indústria de construção que cresceu 9,6% entre 1941-1956 e 8,4% em 1956-1970.

**Tabela 17 - Crescimento do PIB Industrial Mexicano
1941/56 versus 1956/70**

Atividade	1941-1956	1956-1970
Setor Industrial	6,0	8,5
Extrativa e Minério	1,8	2,4
Petróleo	6,6	8,4
Gás, Água e Eletricidade	7,4	12,1
Construção	9,6	8,4
Transformação	7,2	8,8

Fonte: Méndez Morales, José Silvestre: "Problemas Económicos de México", Editorial McGraw-Hill/Interamericana Editores, S.A. de C.V., Quinta Edición, México, 2003, PP.148 y 150; INEGI, "Estadísticas Históricas de México", I, INEGI-SSP, México, 1985, PP. 319-324; "Informe Anual", Banco de México, México, 1992, p.126. Taxas calculadas tomando como base os preços de 1960; OSORIO, M.C.R., 2008:86

A partir de 1955, o aumento do gasto público dirigido às atividades industriais foi dado em decorrência da redução dos gastos dirigidos ao setor agropecuário, medida que afetou consideravelmente a realização de grandes obras de irrigação e de obras menores que até então haviam dado forte impulso especialmente à agricultura. Assim, a redução do gasto público dirigido a obras de fomento agropecuário, em conjunto ao aumento dos custos dos insumos agrícolas, da fixação de preços de produtos agrícolas e da queda dos preços internacionais dos bens primários, impactou negativamente sobre o comportamento do setor. Todos esses elementos levariam a uma importante diminuição nos investimentos totais na agricultura e, portanto, a uma importante perda de dinamismo para o setor.

Leopoldo Solís caracteriza, resumidamente, o ocorrido:

Hacia finales de la década de los sesenta empiezan a manifestarse una serie de problemas que se traducen en un estancamiento del sector. La razón más importante de este regazo puede señalarse en la reorientación de la inversión pública que de 14% a inicios de la década de los sesenta cae hasta 4.5 por ciento en 1970, de tal modo que la inversión pública se desplazó del sector agrícola al industrial (...) En forma complementaria emergieron otros dos elementos relevantes. El primero fue el efecto que tuvo el proceso de sustitución de importaciones industriales en términos de alzas de costos de

los insumos agrícolas, pues con el cierre de las fronteras y la restricción de las importaciones, el sector agropecuario se vio obligado a abastecerse exclusivamente del mercado interno a precios superiores a los externos (...) El segundo se refiere a la política de estabilización de precios internos – entre otros los de garantía de productos agrícolas – y la orientación del sector agrícola hacia el mercado de exportación, que dejaron al sector sujeto al errático y en parte descendente juego de precios de materias primas en el mercado mundial (...) Sólo cambios en la productividad habrían podido compensar este comportamiento, y aunque de hecho sí hubo un incremento en los rendimientos por hectárea, no fue suficientemente vigoroso como para contrarrestar el impacto negativo de los elementos mencionados. Todo ello desembocó en una disminución de la inversión total en la agricultura que determinó la crisis posterior del sector e hizo que la oferta agrícola pasara de una situación de flexibilidad productiva a otra de inelasticidad, y de ser exportadores de graos a convertirnos en importadores de alimentos a fines de la década de los sesenta. (Solís, L., 1999:298-301 in OSORIO, M.C.R., 2008:89)

A despeito do sacrifício imposto à agricultura, como consequência da política de industrialização adotada durante esse período, o México registrou elevadas taxas de crescimento do produto industrial: 6% entre 1950-1960; 9,9% entre 1960-1965; e cerca de 13% entre 1965 e 1970. (LAOS, 1985:32) O crescimento industrial foi mais notável nos setores dedicados à fabricação de produtos intermediários e de bens duráveis e de capital, na medida em que o processo de industrialização foi esgotando a possibilidade de substituir as importações de bens de consumo não-duráveis, os quais constituíram a etapa inicial do processo.

**Tabela 18 - Taxas Médias de Crescimento por Setores de Atividade
México - 1940-1960**

Setor	%			Taxa Média de Crescimento		
	1940	1950	1970	1940/50	1950/70	1940/70
Agropecuário	17.6	17.8	11.6	6.1	4.1	4.8
Minérios	3.8	2.1	1.0	0.0	2.2	1.5
Indústria	18.9	20.9	27.1	7.1	7.7	7.5
Petróleo	2.2	2.4	4.3	7.0	9.4	8.6
Outros	16.8	18.5	22.8	7.1	7.5	7.3
Eletricidade	0.5	0.5	1.8	5.7	13.0	10.5
Construção	2.4	3.4	4.6	10.0	7.8	8.6
Comércio	29.2	30.0	31.2	6.2	6.7	6.5
Comunicações e Transportes	2.6	3.4	3.2	8.7	6.0	6.5

**Tabela 18 - Taxas Médias de Crescimento por Setores de Atividade
México - 1940-1960 (cont.)**

Setor	%			Taxa Média de Crescimento		
	1940	1950	1970	1940/50	1950/70	1940/70
Setor Público	6.4	5.2	5.8	3.7	6.9	5.8
Outros Serviços	18.6	17.1	3.2	5.1	4.9	5.8
PIB	100.0	100.0	100.0	6.0	6.3	6.2

Indústria: Inclui petróleo cru e gás natural. Outros Serviços: restaurantes, hotéis, finanças, seguros e serviços.
Fonte: Laos, 1985:29

Considerando que durante o período 1956-1970, a produção interna de bens intermediários e bens de consumo duráveis se aprofundou, o déficit da conta corrente se agravou em um contexto de perda do dinamismo das exportações agropecuárias e de um aumento importante das importações de bens de capital – que, diferentemente do período anterior, quando foram utilizadas alterações cambiais e desvalorizações cambiais, o governo aderiu ao mecanismo de empréstimos externos e incentivou o investimento estrangeiro direto como fonte de financiamento do déficit em conta corrente da balança de pagamentos⁵⁶.

(...) el endeudamiento externo (...) se canalizaba fundamentalmente a proyectos rentables, a actividades productivas promotoras del desarrollo a largo plazo y a sectores vinculados al fomento de la base industrial: energía eléctrica, comunicaciones y transportes, fomento industrial y petróleo, concentraban más del 80 por ciento de los recursos provenientes del exterior vía el endeudamiento. (OSORIO, M.C.R., 2008:93)

No quadro abaixo, observa-se a evolução do coeficiente de importações dos diferentes segmentos da economia mexicana e infere-se que, durante a década de 1970, a redução do coeficiente de importações deixou claro o avanço da industrialização por substituição de importações.

⁵⁶ Em relação à adesão governamental a empréstimos externos e a incentivos ao investimento estrangeiro direto como fonte de financiamento do déficit em conta corrente, Osório aponta que “Ello porque el tipo de cambio fijo y la estabilidad cambiaria se convirtieron en auténticos objetivos de la política económica del ‘desarrollo estabilizador’ (durante todo el periodo y hasta 1976, el tipo de cambio se mantuvo en 12 pesos con cincuenta centavos por dólar), y que ayudaron a mantener constante el costo en pesos de las importaciones y al logro de una baja y estable inflación que acompañó al alto crecimiento económico.” (OSORIO, M.C.R., 2008:92)

Tabela 19 - Redução do Coeficiente de Importação da Economia Mexicana - 1929-1970

Ano	Bens de Consumo Duráveis	Bens Intermediários	Bens de Consumo Duráveis e de Capital	Total da Indústria Manufatureira
1929	0,3517	0,5558	0,9604	0,5671
1939	0,2222	0,5191	0,9029	0,4856
1955	0,0615	0,4105	0,7017	0,3102
1965	0,0571	0,2922	0,5500	0,263
1970	0,0394	0,2116	0,4705	0,2221

Fonte: Guillén Romo, Hector: "Orígenes de la Crisis en México, 1940-1982", Ediciones Era, Colección Problemas de México, Tercera Reimpresión de la Primera Edición, México 1988, p.86, Cuadro XXIII, con base en René Villarreal: El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975), ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1976, cuadro 61 y en Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, Origen de la crisis económica de México, El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Un análisis preliminar (documento mimeografiado), cuadro 5; OSORIO, M.C.R., 2008:95

Atenção especial deve ser atribuída à instalação das denominadas empresas *maquiladoras* no território mexicano. Logo que o programa *bracero*⁵⁷ se encerrou, em 1964, um novo projeto para as transnacionais norte-americanas empregarem trabalhadores mexicanos a baixos salários teve início em 1965, ficando conhecido como Programa de Industrialização da Fronteira. Tal iniciativa incentivou o crescimento de filiais de empresas estrangeiras, as *maquiladoras*, na zona fronteira do México, para a importação de peças e produtos semi-acabados norte-americanos a serem montados e reexportados aos Estados Unidos, pagando apenas imposto sobre o valor agregado pelos trabalhadores mexicanos.

Um problema maior foi a clara desvantagem para as empresas domésticas em termos de competição com as transnacionais, especialmente por conta de que os donos dessas últimas eram os que tinham acesso aos avanços e aprimoramentos tecnológicos. Em geral, as transnacionais tinham uma vantagem muito maior em comparação às empresas domésticas e o governo mexicano acabava agravando o problema, já que permitia que as transnacionais tivessem mais flexibilidade em relação ao pagamento de tarifas e contassem com condições especiais de operação.

⁵⁷ Programa bracero: teve início durante a Segunda Guerra Mundial, em decorrência da escassez de trabalhadores norte-americanos, o governo deste país contratou trabalhadores mexicanos para produzirem em suas fábricas.

Como aponta Cooney, a concentração da indústria mexicana passou a ter dois centros ou pólos principais. A indústria estabelecida durante a época da ISI concentrou-se na zona metropolitana, no centro do país, enquanto que as *maquiladoras* permaneceram concentradas ao norte do México, próximo à fronteira com os Estados Unidos. (COONEY, P., 2007:9)

Huerta e Pressa asseveram que a despeito dos avanços registrados durante esse período, provocaram-se implicações significativas ao futuro do crescimento mexicano, a saber: a acentuada desigualdade na distribuição de renda e da riqueza; e o marcado senso anti-exportador do aparato produtivo, resultado do protecionismo governamental. Em relação à desigualdade, as estudiosas afirmam que:

(...) frenó la expansión del mercado interno limitando las posibilidades de crear una demanda suficiente para permitir la creación de un sector productor de bienes de capital, a la vez que alentó el consumo de bienes de importación suntuarios o innecesarios para el crecimiento del país, adquiridos de manera creciente vía el contrabando o pagando altos aranceles. Cabe mencionar, dada la concentración de la riqueza, que el encarecimiento de los bienes suntuarios mediante los aranceles no limitó su adquisición. (HUERTA e PRESA, 2003:62)

E, no que tange ao senso anti-exportador da produção nacional, apontam que:

(...) no obstante que a lo largo de todo el periodo las exportaciones del país continuaron creciendo, no fueron suficientes para financiar el volumen y el valor de las importaciones, en razón de ello, hacia finales de 1970, el saldo de la deuda externa del sector público triplicaba el valor de las exportaciones y con respecto al PIB representaba el 12%. (HUERTA e PRESA, 2003:62)

A concentração de renda e o desequilíbrio externo se reforçavam mutuamente, ameaçando a sustentação das bases do desenvolvimento estabilizador⁵⁸. Assim, por trás do aparente êxito macroeconômico das políticas do desenvolvimento estabilizador, problemas como crescente e elevada taxa de desemprego, pressão crescente relacionada à repartição de terras, deterioração da distribuição dos investimentos, pressões por aumentos salariais, déficit comercial

⁵⁸ A concentração de renda ameaçava a estabilidade social, ingrediente fundamental do verdadeiro desenvolvimento, ao mesmo tempo em que o desequilíbrio externo ameaçava a estabilidade cambial, um dos pilares do desenvolvimento estabilizador, e aumentava a dependência do país em relação aos países mais desenvolvidos.

crônico e crescente e baixos ou insuficientes investimentos públicos estavam sendo gerados.

“Al deterioro de la situación financiera del país (déficit presupuestal y en cuenta corriente de la balanza de pagos), se añadía el aumento del descontento social, tanto en el campo como en la ciudad.” (OSORIO, M.C.R., 2008:97-98)

3.5. - Auge Petrolífero e a Desaceleração do Processo de Substituição de Importações (1970-1982)

Diante do aumento do desemprego, do subemprego e da pobreza ao longo do período de desenvolvimento estabilizador, desde o primeiro momento do governo Echevarría invocou-se o início de uma era de desenvolvimento compartilhado. Entretanto, o acelerado crescimento demográfico experimentado durante a década de 1960, e que alcançou seu auge durante os anos 1970, traduziu-se em maiores necessidades de educação, saúde, bem estar e, sobretudo, de emprego, que poderiam ser satisfeitas somente através do aumento dos gastos públicos, a fim de lograr o tão esperado desenvolvimento compartilhado echeverrista.

De esa manera, y después de que en 1971 el gobierno de Echeverría observara una política de restricción del gasto a fin de frenar la inflación (...) y disminuir el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos (...) en 1972 se tomó la decisión de aumentar los gastos públicos para expandir la producción, disminuir el desempleo y mejorar la distribución del ingreso (...). (OSORIO, M.C.R., 2008:101)

Fato foi que, a partir do início da década de 1970, o modelo de desenvolvimento industrial baseado no PSI começou a apresentar paulatina desaceleração, sendo caracterizado entre os anos de 1970 e 1978 por períodos de recessão seguidos por expansões de curta duração: entre 1972 e 1973, foram registradas taxas de crescimento do PIB industrial superiores a 8%; nos demais anos, tal crescimento não superou os 4% (LAOS, 1985:31).

Como consequência da proteção tarifária, a indústria se expandiu relativamente livre da concorrência externa e, dada a limitada dimensão dos

mercados internos, as plantas não atingiram níveis de eficiência e de produtividade que permitissem a competição nos mercados internacionais.

Deve-se ressaltar que a expansão da indústria doméstica, na medida em que substituíra importações que significavam uma economia de divisas, sujeitou seu crescimento à disponibilidade de divisas que lhe permitissem a importação de insumos industriais e bens de capital requeridos pela ampliação de sua capacidade produtiva. Em outras palavras, a indústria dependeu da disponibilidade de divisas geradas por outro setor, o agrícola, essencialmente.

Não obstante, logo no começo dos anos 1970, México teve que recorrer a volumes de importação de produtos básicos cada vez maiores - principalmente por conta do estancamento na produção agrícola, observado a partir de 1965, o qual provocou uma diminuição de suas exportações. O ritmo de crescimento industrial viu-se cada vez mais restrito pela escassez de divisas, levando o país a recorrer ao endividamento externo. Para controlar a pressão sobre a balança de pagamentos, as autoridades periodicamente utilizaram-se de mecanismos de restrição de crédito, ocasionando recessão e, conseqüentemente, a limitação do crescimento industrial.

Assim, por ocasião do expressivo aumento dos gastos governamentais e do forte aumento das importações – não acompanhado pelo ritmo das exportações -, em apenas seis anos, o déficit público se agravou e o governo passou a emitir moeda e endividar-se interna e externamente para financiá-lo, gerando forte desequilíbrio – a reativação do crescimento econômico, a partir de 1972, foi acompanhada de uma aceleração importante da inflação e de um aumento significativo do déficit em conta corrente da balança de pagamentos. Ademais, o pagamento dos serviços da dívida pública agravava ainda mais o déficit governamental, comprometendo ainda mais a situação financeira do país.

Igualmente importante à baixa disponibilidade de divisas, outro dos fatores que determinaram a paulatina perda de dinamismo do processo foi o esgotamento da substituição de importações de produtos industriais de consumo final. Vale ressaltar que a indústria privada voluntariamente restringiu-se à produção de bens de consumo de maior valor agregado - os quais garantiriam elevadas taxas de lucro por conta da política protecionista -, descuidando dos setores básicos e prioritários dos quais o Estado teve de se responsabilizar. A produção de indústrias-chave -

especialmente bens de uso industrial e bens de capital - necessitava de tecnologia avançada e de amplos mercados; todavia, a estreiteza dos mercados domésticos não garantia o acesso das economias de escala e os níveis de eficiência necessários para torná-las atrativas ao investimento privado nacional.

Desta forma, em uma perspectiva de longo prazo, esse foi o contexto em que se deu a desaceleração do desenvolvimento industrial: por um lado, uma indústria ágil, diversificada e produtora em boa parte de artigos de consumo (duráveis e não-duráveis) de maior valor agregado; por outro, o país contava com uma incipiente indústria de bens intermediários e de capital, que não podia competir nos mercados externos⁵⁹. Em ambos os casos, o desenvolvimento da indústria encontrava sua principal limitação na lenta expansão dos mercados internos, aguçada pelos módulos altamente concentradores de ingresso de mercadorias estrangeiras.

Sistemicamente, o colapso dos anos dourados na economia internacional causou efeitos diretos na economia mexicana. Quando do estouro da primeira Crise do Petróleo, em 1973, o México ocupava a posição de importador líquido desta commodity e, somado ao fato da demanda internacional por suas exportações ter se reduzido, a balança de pagamentos passou a enfrentar sérias dificuldades. Como fator agravante, entre os anos de 1970 e 1975, as taxas de inflação sofreram um aumento de cerca de 20% e a expansão dos investimentos estatais em conjunto ao regime de câmbio fixo implicaram no aumento expressivo do déficit comercial (MORENO & ROS, 2004:46)

Compondo ainda esse cenário, o PSI mexicano começou a apresentar sinais de esgotamento; os investimentos anteriormente realizados já não resultavam no aumento significativo das exportações e tampouco na substituição de importações no setor de bens de capital. Adicionalmente, a adoção de altas tarifas sobre as importações e a desvalorização da moeda, em 1976, estimularam a saída de capital do País, agravando ainda mais as dificuldades econômicas.

No quadro abaixo, podem-se notar as variações do PIB da indústria de transformação, por grupos de atividades, entre 1950 e 1975. Nota-se que a indústria de transformação como um todo, de 1950 a 1970, apresentou uma taxa média de crescimento de 7,56%, enquanto que para o período 1970 a 1975, o crescimento

⁵⁹ Dada sua reduzida dimensão e os altos custos de produção que a caracterizavam.

médio reduziu-se para 6,01%. Todos os segmentos industriais apresentaram queda no intervalo 1970/1975 quando confrontados com as médias de crescimento dos anos 1950/1970: os bens de consumo duráveis caíram de 5,86% para 4,36%; os produtos intermediários, de 9,64% para 7,78%; e os bens de consumo duráveis e de capital, de 11,56% para 7,49%.

**Tabela 20 – PIB por Grupos de Atividade da Indústria de Transformação
México – 1950-1975**

		%			Taxa de Crescimento Anual	
Indústria		1950	1970	1975	1950/70	1970/75
Bens de consumo não-duráveis		70.81	51.52	47.63	5.86	4.36
	Alimentos	26.21	20.99	19.02	6.37	3.94
	Bebidas	6.58	5.46	5.20	6.56	5.40
	Tabaco	5.55	1.99	1.53	4.51	0.63
	Têxteis	12.20	7.79	7.44	5.12	5.06
	Roupas e calçados	11.34	7.76	7.92	5.54	6.45
	Madeira e móveis	3.96	2.20	2.01	4.45	4.16
	Editorial	2.40	2.16	2.06	7.00	5.03
	Couro	2.55	0.96	0.76	2.40	1.35
	Diversos	2.03	2.22	1.66	8.04	0.11
Produtos intermediários		19.94	29.26	31.77	9.64	7.78
	Papel	4.48	3.04	2.62	5.50	2.91
	Óleo	1.44	1.69	1.89	8.43	8.40
	Química e petroquímica	6.36	13.52	15.25	11.69	8.79
	Produtos não-metálicos	3.52	4.29	5.15	8.64	10.16
	Metais básicos	4.14	6.71	6.86	10.19	6.47
Bens de consumo duráveis e de capital		9.26	19.21	20.59	11.56	7.49
	Produtos metálicos	2.78	3.83	3.14	9.29	1.90
	Maquinário	1.69	3.46	3.53	11.48	6.43
	Equipamento elétrico	2.25	5.22	5.21	12.17	5.98
	Equipamento de transporte	2.53	6.70	8.70	12.92	11.70
Indústria de transformação		100.00	100.00	100.00	7.56	6.01

Indústria de transformação: inclui o refinamento de petróleo e a fabricação de derivados
Fonte: Laos, 1985:36

Pouco depois de meados de 1976, instalou-se uma forte crise na balança de pagamentos mexicana. A paridade da moeda nacional com o dólar não pôde ser sustentada e houve a desvalorização, com o intuito de corrigir o déficit na balança de pagamentos. Dessa forma, a ineficácia da gestão macroeconômica, o clima de confrontação entre o governo e os empresários - traduzido pela falta de investimentos produtivos necessários para o crescimento econômico - e a recessão econômica mundial após a Crise do Petróleo de 1973, precipitaram a crise da balança de pagamentos no México em meados de 1976. Abaixo, o episódio ocorrido é ilustrado numericamente:

Tabela 21 - Crescimento do PIB, Inflação, Déficit em Conta Corrente e Dívida Pública Externa - México – 1971- 1976

Ano	Taxa de Crescimento do PIB (%)*	Taxa de Inflação (%)**	US\$ Milhões	
			Déficit em Conta Corrente	Dívida Pública Externa
1971	3,4	5,3	-726,4	4545,8
1972	7,3	5,0	-761,5	5064,6
1973	7,6	12,0	-1175,4	7070,4
1974	5,9	23,7	-2558,1	9975
1975	4,1	15,1	-3692,9	14449
1976	1,7	15,8	-3068,6	19600,2
Média	5,0	12,8		

* Preços de 1960

**Medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor: 1978=100

Fonte: Guillén Romo, Héctor: "Orígenes de La Crisis em México, 1940-1982", Ediciones Era, Colección Problemas de México, Tercera Reimpresión de la Primera Edición, México, 1988, pp. 46 y 51; INEGI, "Estadísticas Históricas de México", Volumen II, México, 1999, p. 834; INEGI, "México en el Siglo XX (Panorama Estadístico)", México, 2000, p. 104; OSORIO, M.C.R., 2008:107

Por consequência desse quadro, houve um incremento dos níveis de desemprego e uma diminuição importante do poder aquisitivo da população. Em suma, nem o crescimento econômico que garantisse o pleno emprego nem a repartição equitativa dos escassos capitais gerados entre 1971 e 1976 foi alcançado e as classes populares foram as mais prejudicadas pela combinação de baixo nível de crescimento econômico e elevada inflação.

Em resposta a esta situação, o Estado mexicano iniciou um plano de industrialização no qual o setor privado exercia papel bastante relevante em termos

de investimentos⁶⁰. Imediatamente depois da desvalorização, o governo de José López Portillo, sucessor de Echeverría, firmou um acordo de estabilização com o FMI, vigente de 1977 a 1979, que consistia no acompanhamento da desvalorização, na diminuição dos gastos públicos, na restrição monetária e creditícia e na contenção salarial. O governo de José López Portillo propôs, logo quando iniciado, um programa de desenvolvimento cauteloso e prudente que compreendia três etapas: dois anos de recuperação, dois de consolidação e dois de crescimento acelerado. Nesse sentido, durante quase dois anos foram aplicadas medidas de estabilização com a finalidade de superar a crise e iniciar a recuperação.

Nesse ínterim, o México descobriu-se dono de importantes reservas petrolíferas:

Una riqueza incalculable e inmensa que serviría a México de aval para obtener prestamos en los mercados internacionales de capital con los cuales acelerar el crecimiento económico, y que llevaría AL presidente José López Portillo a declarar que los mexicanos tendríamos que 'acostumbrarnos a administrar la abundancia.(OSORIO, M.C.R., 2008:109)

Cerca de um ano após a crise de 1976, apesar de sua gravidade, as perspectivas econômicas deram um salto, por conta do anúncio de que o país possuía grandes reservas de petróleo. Sua exploração e venda nos mercados internacionais trouxeram uma rápida e vigorosa reativação econômica. Uma vez mais foi possível controlar o déficit comercial. Renegociaram-se os prazos para o cumprimento da dívida externa e, durante certo tempo, o endividamento externo não aumentou de maneira significativa. Iniciou-se um ambicioso plano de industrialização com base no pressuposto de que os preços do petróleo continuariam se elevando. De 1977 - quando se iniciou o acordo de estabilização firmado com o FMI – a 1979, o crescimento do PIB saltou de 3,3% para 8,0%.

Logicamente e, em conjunto à aceleração do crescimento econômico, a situação fiscal e externa do México tornou-se ainda mais grave. Como é possível

⁶⁰ O ano de 1976 deve ser especialmente observado já que foi neste período que a exploração e a venda do petróleo aos mercados externos permitiu que o Estado controlasse as dificuldades da balança de pagamentos, possibilitando que o México renegociasse o prazo para a quitação da dívida externa. Ademais, implementou-se um plano de industrialização baseado na expectativa do aumento próximo do preço internacional do petróleo, o qual acabou acarretando no forte aumento do investimento e no crescimento do PIB a altas taxas.

observar na tabela seguinte, a participação do déficit fiscal sobre o PIB salta de 6,7%, em 1977-1978, para 7,6%, em 1979, como resultado da segunda Crise do Petróleo – que conduziu a uma elevação internacional dos preços do combustível e induziu o governo a afrouxar as políticas relacionadas aos gastos públicos⁶¹. O déficit em conta corrente sofreu um incremento contínuo após 1977 e a dívida pública externa – feita tanto para cobrir o déficit fiscal quanto para o déficit em conta corrente aumentou, em média, cerca de US\$ 3,4 bilhões ao ano.

Tabela 22 - Crescimento do PIB, Inflação, Déficit em Conta Corrente e Dívida Pública Externa - México - 1977-1982

Ano	Taxa de Crescimento do PIB (%)*	Taxa de Inflação (%)**	US\$ Milhões	
			Déficit em Conta Corrente	Dívida Pública Externa
1977	3,3	28,9	-1596,4	22914
1978	7,0	17,5	-2693	26264
1979	8,0	18,2	-4870	29757
1980	8,3	26,2	-7223,3	33813
1981	8,1	28,1	-12544,3	52961
1982	-0,5	58,8	-4878,5	59730
Média	5,7	29,6		

* Preços de 1960

**medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - 1978=100

Fonte: Guillén Romo, Hector: "Orígenes de la Crisis en México, 1940-1982", Ediciones Era, Colección Problemas de México, Tercera Reimpresión de la Primera Edición, México, 1988, pp. 56 e 58; INEGI, "Estadísticas Históricas de México", Volumen I, México, 1999, p. 345; "Estadísticas Históricas de México", Volumen II, México, 1999, pp. 834; Lustig, Nora: "México, Hacia la Reconstrucción de una Economía", Colmex-Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, México, 1994, p. 50; Krauze, Enrique: "José López Portillo: El Presidente Apostador", VHS México Siglo XX, Colección El Poder, Editorial Clío, Libros e Videos, S.A. de C. V., México, 1998; INEGI, "México en el Siglo XX (Panorama Estadístico)", México, 2000, pp. 96 e 104; OSORIO, M.C.R., 2008:112

Com os volumosos investimentos do setor público e do setor privado, financiados com o endividamento externo, um vigoroso dinamismo foi atribuído à economia mexicana em termos de produção e de emprego. As grandes reservas petrolíferas descobertas e a tendência ao aumento dos preços internacionais do

⁶¹ Contudo, deve-se ressaltar que não foi apenas o setor público que criava dívida com o exterior; o setor privado fazia o mesmo na tentativa de expandir sua capacidade de produção. "Así, la deuda externa total, que em 1976 era de 27 mil 500 millones de dólares (20 mil 800 del sector público y 6 mil 700 del sector privado), alcanzó los 92 mil 400 millones de dólares en 1982 (59 mil 700 del sector público y 32 mil 700 del sector privado). ¡En cuestión de seis años, la deuda externa total del país se incrementó en casi 65 mil millones de dólares (64 mil 900 para ser exactos), pensando en que el petróleo proporcionaría las divisas suficientes para devolver los préstamos (y sus respectivos intereses) que se estaban contratando! (OSORIO, M.C.R., 2008:112-113)

combustível geraram expectativas otimistas nos setores público e privado, o que implicou no incentivo à expansão dos projetos de investimentos – e, ao aumentar os investimentos produtivos, a produção e o emprego observaram também aumento importante.

La perspectiva de mayores ingresos asociados a las exportaciones petroleras llevó a los sectores público y privado a expandir sus proyectos de inversión a partir de 1978. En 1979, ante el aumento del precio internacional de petróleo y nuevos descubrimientos de yacimientos petrolíferos la inversión total se aceleró aún más. Durante los cuatro años que duró el auge petrolero, la estrategia de crecimiento basada en la expansión del gasto público produjo resultados impresionantes en términos de producto, inversión y empleo. Entre 1978 a 1981, el PIB creció a un promedio anual de 8,4%, mientras que la inversión total aumentó a 16,2% anual y el empleo urbano se expandió a 5,7% anual. (Lustig, Nora: "México, Hacia La Reconstrucción de una Economía", Colmex-Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, México, 1994:49 in OSORIO, M.C.R., 2008:114)

Na medida em que os governos da década de 1970 não obtiveram sucesso em superar os obstáculos presentes na economia e no desenvolvimento industrial do País, esses se tornaram deveras custosos. A inflação havia se estabilizado em torno de 18% e não existiam indicações de que ela fosse abaixar. Até ali, o investimento no setor exportador havia sido escasso, exceto em dois casos: a indústria automotora - na qual se estava construindo uma nova série de plantas dotadas da mais moderna tecnologia, com o expresse objetivo de competir com os mercados mundiais – e a indústria petroquímica – na qual o setor público realizava grandes investimentos (MORENO-BRID e ROS, 2004:50).

Apesar dos sinais negativos, os investimentos na indústria manufatureira aumentaram substancialmente, impulsionados pelas empresas públicas e privadas e, entre 1978 e 1981, o PIB cresceu a taxas anuais de 8% a 9%. Nesse mesmo período, introduziu-se uma importante reforma tributária, reduzindo em certa medida as iniquidades do sistema tributário mexicano (LAOS, 1985:36).

Huerta e Presa asseveram que:

Al desplomarse la captación de divisas procedentes del petróleo, inmediatamente se hicieron evidentes los desequilibrios estructurales de la economía junto con el déficit externo, el fiscal, la reducción del ahorro interno, el excesivo endeudamiento externo e interno y la acumulación de rezagos productivos, ante lo cual se requería de una respuesta diferente por parte de las autoridades económicas del país. (HUERTA e PRESA, 2003:64)

Em 1979, diante do incremento do preço internacional do petróleo, o governo mexicano decidiu aumentar ainda mais os gastos públicos – tendência que permaneceu em 1980 e início de 1981, enquanto os preços do petróleo continuaram subindo. O déficit fiscal e o déficit em conta corrente atingiram altos níveis. Conseqüentemente,

El crecimiento económico del 8.0 por ciento en 1979, se incrementó al 8.3 por ciento en 1980 y al 8,1 por ciento en 1981 (...). El gobierno mexicano pensó que los precios internacionales del petróleo subirían indefinidamente, por lo que decidió aumentar fuertemente los gastos públicos a fin de imprimirle celeridad y dinamismo a la economía confiando en que el petróleo proporcionaría las divisas suficientes para saldar los adeudos que se estaba contratando con el exterior. Nunca pensó que pronto, muy pronto, los precios internacionales del petróleo empezarían a bajar y que las tasas de interés internacionales comenzarían a subir en momentos en los cuales la economía mexicana dependía bastante del petróleo para su crecimiento (en 1981, por ejemplo, las exportaciones petroleras representaban el 72.5 por ciento de las exportaciones totales) y en los que el país tenía contratada con el exterior una importante proporción de deuda a tasa variable (70 por ciento del total en 1981). (OSORIO, M.C.R., 2008:114-115)

Neste contexto, tanto o forte aumento das taxas de juros internacionais do final dos anos 1980 quanto a decaída dos preços internacionais do petróleo iniciada em meados de 1981 começaram a afetar fortemente a economia mexicana. No momento em que o país necessitava de mais recursos para cumprir com um alto serviço da dívida externa e com o incremento do valor principal, os preços internacionais do petróleo despencam, colocando o País em uma situação muito delicada. Como os ajustes drásticos necessários nesse contexto não foram realizados com sucesso, ocorreu uma fuga maciça de capitais, precipitando as desvalorizações da moeda e, em um segundo momento, a recessão e a insolvência financeira. É válido notar, entretanto, que apesar do enorme aumento dos gastos públicos, durante a última etapa do PSI, dada entre 1970 e 1982, a economia mexicana cresceu a uma taxa média anual de 5,3% - muito abaixo dos 6,7% do período 1956-1970 -, tanto que a inflação ficou em um patamar de 21,2% - muito acima dos 4,2% do período 1956-1970.

Durante esta terceira etapa do PSI (1970-1982), foram produzidos internamente bens de capital, sobretudo aqueles relacionados às indústrias

petrolífera e elétrica, as quais apresentaram maior dinamismo econômico durante o período. A indústria petrolífera cresceu a uma taxa média anual de 12,6% em 1970-1982, cerca de 4,2 pontos percentuais acima do alcançado no período imediatamente anterior, 1956-1970. O setor relacionado a gás, água e eletricidade cresceu a uma taxa média anual de 9,8% entre 1970-1982, um pouco inferior aos níveis observados em 1956-1970, porém superiores aos 7,4% anuais observados no período 1941-1956. A indústria de extração e mineração, considerando o intervalo 1970-1982, apresentou patamares de crescimento anuais do PIB superiores ao período anterior, 1956-1970, cerca de 4,0% e 2,4%, respectivamente. O setor industrial em seu conjunto cresceu 6,8% durante 1970-1982, cerca de 1,7 ponto percentual a menos que o período imediatamente anterior, 1956-1970. Vale notar que tanto a indústria de extração e mineração quanto a de transformação vivenciaram, entre 1970-1982, uma perda importante de dinamismo econômico em relação aos níveis alcançados no período 1956-1970.

**Tabela 23 - Taxas Médias de Crescimento do PIB Industrial e por Ramos de Atividade
México – Períodos Comparados**

Período	Setor Industrial	Extração e Mineração	Petróleo	Gás, Água e Eletricidade	Construção	Transformação
1941-1956	6,0	1,8	6,6	7,4	9,6	7,2
1956-1970	8,5	2,4	8,4	12,1	8,4	8,8
1970-1982	6,8	4,0	12,6	9,8	6,9	5,7

Fonte: Méndez Morales, José Silvestre: "Problemas Económicos de México, 2003, PP. 148 e 150; INEGI, "Estadísticas Históricas de México", I, INEGI-SSP, México, 1985, PP 319-324; "Informe Anual", Banco de México, México, 1992, p. 126; OSORIO, M.C.R., 2008:118-120

Fato foi que, a despeito das diversas medidas de política agropecuária implementadas pelos governos de Echeverría e Lopez Portillo, durante este período houve um profundo processo de crise e estancamento produtivo do setor agropecuário, iniciado na segunda metade da década de 1970 e estendendo-se ao longo dos anos 1980. Assim, uma das principais manifestações da deterioração do setor consistiu na perda da auto-suficiência alimentar do País e a conseqüente dependência de grãos provenientes do mercado externo, fenômeno que por suas

próprias implicações, transformou-se não apenas em um problema econômico, mas também em uma questão de caráter social e político.

Em conjunto, esses elementos conduziram a uma queda da atividade econômica - sobre todo o setor industrial, aumentando a taxa de desemprego - e à redução da renda *per capita*. Além disso, a profundidade do desequilíbrio externo provocou uma desvalorização importante da moeda, impactando negativamente sobre o saldo da dívida externa expressa em pesos e repercutindo na confiança dos agentes econômicos, dando margem a fugas de capital.

El fin del ciclo de expansión económica, apoyado en el auge petrolero, puso de manifiesto el agotamiento del modelo, que se vio agudizado por la presencia de fenómenos de índole externo, magnificando los desajustes macroeconómicos a niveles nunca antes vistos en el país, situación que motivo la revisión a fondo de la estrategia macroeconómica. (HUERTA e PRESA, 2003:65).

Nesse sentido, Osório adverte que:

Lejos de sacar de la pobreza al país, el petróleo lo hundió todavía más. Con una deuda externa tan elevada, acabó hipotecando el futuro mediano e inmediato del país. Lejos de eliminar las restricciones fiscal y externa al crecimiento económico, el petróleo las agudizó todavía más. (OSÓRIO, M.C.R., 2008:116)

3.6. - Esgotamento do Processo de Substituição de Importações (Anos 1980)

Entre 1940 e 1980, houve uma grande transformação da economia e da sociedade mexicanas. Em valores reais, a economia mexicana cresceu a um ritmo sustentável de 6,4%. A indústria manufatureira converteu-se em motor do crescimento e, entre 1945 e 1955, registrou taxas de incremento do produto da ordem de 7,4% anualmente, além de acelerar seu ritmo de desenvolvimento entre 1957 e 1970, ao expandir-se a taxas de 8,9% ao ano, graças ao dinamismo do mercado interno que foi sua principal fonte de demanda. De país agrário, o México transformou-se em uma sociedade urbana semi-industrial. Como salientam Moreno-Brid e Ros, entre 1940 e 1980, a participação da indústria manufatureira no produto elevou-se de 15,4% a 24,9%, enquanto que a proporção de pessoas que vivia nas

zonas urbanas aumentou explosivamente de 35% a 66% da população total e o total de habitantes do país passava de 20 para 70 milhões de pessoas. As taxas de alfabetização praticamente foram duplicadas e em 1980, atingiram 83%. A escolaridade média da população adulta elevou-se de 2,6 a 7,1 anos e a expectativa de vida atingiu os 65 anos (MORENO-BRID e ROS, 2004:41).

Entretanto, mesmo diante de tais melhorias, a distribuição dos benefícios do crescimento estava longe de ser eqüitativa. Ao final desse período, quase 60% dos mexicanos permanecia vivendo em condições de pobreza, enquanto que cerca de 20% da população recebia metade dos recursos gerados por toda a economia nacional. Conseqüentemente, ao final dos anos dourados, os problemas de pobreza e desigualdade no México continuavam a espera de soluções definitivas.

Além disso, mesmo tendo sido a proteção à indústria nacional um mecanismo de grande valia para promover o crescimento e a substituição de importações em muitos setores, nem o setor privado nem o público realizaram uma política expressamente destinada a fortalecer o potencial exportador da economia. Soma-se a isso o fato de que não era claro que a política implementada poderia completar a etapa mais difícil do processo de substituição de importações, a qual englobaria a importação de bens de capital de alta tecnologia.

As reformas tributárias fracassaram sistematicamente, e o atendimento das finanças públicas dependeu cada vez mais do aumento da dívida externa. Outro aspecto a considerar é que a balança de pagamentos tornou-se cada vez mais vulnerável às correntes de capital de curto prazo, colocando a mesma em permanente ameaça de desestabilização.

Desta forma, grandes perturbações de origem externa se apresentaram à economia mexicana na década de 1980: em 1982, a crise da dívida, que aumentou os pagamentos do serviço da dívida e dificultou a obtenção de novos créditos externos e, em 1986, a crise do petróleo, que cortou espetacularmente grande parte da principal fonte de divisas e ingressos fiscais no país. Ambas as perturbações externas contribuíram para o encerramento do prolongado período de expansão econômica acelerada. Ambos os acontecimentos tornaram clara a natureza estrutural dos obstáculos existentes ao crescimento manufatureiro: nos anos anteriores, a dependência da planta produtiva mexicana em relação ao exterior se

acentuou, mantiveram-se (e até mesmo se aprofundaram) as desigualdades econômicas que permaneciam como obstáculos ao crescimento do mercado interno e reduziu-se ainda mais a capacidade competitiva das manufaturas mexicanas nos mercados internacionais.

A relativa estagnação manufatureira dos anos 1980 foi resultado do modelo de desenvolvimento adotado pelo país, em especial pela natureza dependente de todo processo de industrialização que se baseava na substituição de importações. (MORENO-BRID e ROS, 2004:43)

Como afirma Kambhampati,

The ISI strategy faced its real crisis when it became clear that its success depended on an expansion of the domestic market, which in its turn depended upon a more equitable distribution of income and wealth. The latter was required if domestic markets were to grow, for in their absence, demand was restricted to a few rich individuals. Given the inability to achieve such equitable growth (or resistance to achieving it), opposition to ISI began to surface. (KAMBHAMPATI, 2004:118)

Como aponta Cooney, depois da crise em 1982, o México iniciou uma mudança de política econômica, passando de um modelo baseado na ISI para um modelo de desenvolvimento neoliberal:

(...) El creciente problema del déficit y la deuda estaban más vinculados con la liberalización de las importaciones incentivada por el FMI (...) y el hecho de que las importaciones de las TNCs que operaban en México superaban a aquellas que precisaban os productores domésticos. Al mismo tiempo, las TNCs en México estaban repatriando una cifra 'record' en concepto de ganancias y México se acercaba al abismo de la famosa crisis de la deuda de 1982. Sin dudas, el vuelco de 180 grados dado por FMI en 1981, mudó las reglas del juego y ni México ni cualquier otro país estaban preparados para afrontarlo. (...) Dado que México entró en una crisis profunda en 1982, tenía que acomodar las demandas del FMI para mantener su solvencia y evitar así un *default*. De ese modo México fue forzado a aceptar las exigencias del FMI y otras instituciones internacionales, el cambio del modelo ISI por el modelo neoliberal había comenzado. (COONEY, P., 2007:3 e 18)

Assim, ao longo dos anos 1980, o México adotou políticas econômicas que corresponderam aos três pilares do neoliberalismo: a liberalização do comércio, as desregulamentação financeira e privatizações das empresas estatais e logo firmou-se o NAFTA, em 1994. Em grande medida, por conta das condições geográficas, o México adotou um modelo neoliberal específico, em decorrência do grau de

integração com a economia norte-americana e, sobretudo, com as transnacionais daquele país – as quais, predominantemente na indústria *maquiladora*, tiveram um papel expressivo nas mudanças vivenciadas pela economia mexicana, orientadas às exportações das mercadorias produzidas pelas *maquilas*.

No ano de 1986, o México aderiu ao GATT. Diante das circunstâncias expostas, pode-se considerar que o PSI mexicano teve seu encerramento definitivo quando da adesão do país ao GATT, indicando sua opção pelo livre comércio e pelos benefícios esperados da queda das barreiras nas trocas internacionais. Deve-se salientar, entretanto, que a opção pelo livre mercado veio em um momento em que o país já havia atingido um grau razoável de industrialização, com a produção atendendo ao mercado interno (relativamente restrito) bem como à demanda do mercado internacional, especialmente o norte-americano.

Desde o final da década de 1970, o México já vinha realizando privatizações de empresas públicas de porte, a abertura da conta capital e financeira do balanço de pagamentos e reformas para a liberalização do sistema financeiro, culminando com o ingresso de bancos estrangeiros. Atendo-se ao setor externo, a abertura da conta de capital foi acompanhada por negociações internacionais objetivando o incremento do comércio exterior, a começar pelo seu ingresso no GATT em 1986. Nessa direção, são dignos de nota os tratados de livre-comércio firmados pelo país: com o Chile, em 1991, Costa Rica, em 1994, com a Colômbia e a Venezuela no mesmo ano, conformando o G3, bem como com a Bolívia, também em 1994. Ademais, o país ingressou na OCDE e na OMC. O ponto alto dessa estratégia foi o NAFTA, envolvendo os Estados Unidos e o Canadá e que passou a vigorar também em 1994 (Carta IEDI nº 234, 2006:4).

Se planteó entonces la necesidad de adoptar una nueva estrategia encaminada a generar las condiciones que impulsaran el crecimiento autosostenido de la economía mexicana, ante ello debían corregirse las limitaciones que generó el esquema anterior en materia de concentración de la riqueza, ineficiencia productiva, sesgo antiexportador y baja capacidad de ahorro interno. En el nuevo modelo se propuso otorgar un papel protagónico al mercado en la asignación de los recursos, incrementar la participación de los agentes privados en las decisiones económicas e incorporarse a la creciente integración económica mundial, con el propósito de mejorar la eficiencia y competitividad de la planta productiva nacional. (HUERTA e PRESA, 2003:65)

Como inferem Huerta e Presa, era indispensável para o México reforçar seus vínculos comerciais com os Estados Unidos, considerando que essa economia, além de ser a maior do mundo, manteria essa posição ao longo das próximas décadas, sendo significativamente elevada a sua participação nos intercâmbios comerciais e de capitais a nível mundial⁶² (HUERTA e PRESA, 2003:65)

No início dos anos 1990, os déficits fiscais e de divisas causados pela crise da dívida e pela crise do petróleo puderam ser solucionadas por meio de uma série de iniciativas de estabilização, de cunho tradicional e não tradicional. Contudo, grandes transformações estavam sendo geradas. A liberalização da balança de pagamentos e o Tratado de Livre Comércio da América do Norte – NAFTA – integraram ainda mais estreitamente a economia mexicana à norte-americana, tanto em termos de comércio quanto de fluxos de capitais.

Ao mesmo tempo em que o México se esforçava para mudar o modelo de desenvolvimento pautado na ISI a um modelo neoliberal, esta mudança de política econômica estava fortemente vinculada ao esforço das empresas multinacionais norte-americanas em alcançar maior competitividade. Essa constatação torna-se muito evidente quando observada a expansão das indústrias maquiladoras, o que acabou por provocar a conformação de uma estrutura produtiva bipolar na economia mexicana, com uma concentração da indústria doméstica no centro do país (associada à indústria manufatureira estabelecida ao longo de todo o processo de ISI) e um novo pólo ao longo da fronteira entre México e Estados Unidos (onde se concentra a indústria maquiladora). Ao final dos anos 1980, quando as práticas neoliberais encontravam-se, de fato, instaladas, já se notava como a economia mexicana iniciou um processo de aumento crescente da dependência em relação à expansão das multinacionais, especialmente as norte-americanas concentradas ao longo da fronteira. (COONEY, P., 2007:1)

Com a eliminação das restrições à propriedade estrangeira, a participação de não-nacionais na economia aumentou mediante investimentos diretos em novas plantas, além da realização de fusões e aquisições. Com raras exceções,

⁶² Considerando a superioridade, em termos de tamanho, do PIB dos Estados Unidos frente ao da Alemanha e ao do Japão, por exemplo, considera-se necessário ao México estreitar os vínculos econômicos e comerciais com os norte-americanos, com a finalidade de exportar volumes crescentes de bens e obter recursos para financiar de maneira sã a expansão e modernização da planta produtiva. (HUERTA e PRESA, 2003:65)

privatizaram-se os bancos estatais e as empresas públicas. Os ingressos provenientes das privatizações, em conjunto com o alívio da carga da dívida e aos ajustes fiscais, permitiram que o governo reduzisse a dívida a níveis relativamente baixos de acordo com os parâmetros internacionais.

Graças às profundas mudanças no sistema de propriedade das terras, às políticas de preços e à privatização ou eliminação das empresas estatais e sua substituição por uma combinação de subsídios e programas públicos, gerou-se uma “economia rural orientada ao mercado”. (MORENO-BRID e ROS, 2004:47-53)

Todavia, pode-se inferir que as políticas de ajuste externo, de estabilização econômica e as reformas estruturais realizadas ao longo dos anos 1980 não obtiveram pleno êxito, já que não foram capazes de solucionar as dificuldades de assegurar o crescimento econômico sustentado, estabilidade interna, equilíbrio externo e recuperação do bem-estar social. Ademais, deve-se considerar ainda que transformações de ordem estrutural também não foram suficientes para superar os entraves ocasionados pela crise da industrialização ao final do PSI, tampouco para gerar uma interdependência eficiente, competitiva e capaz de participar de forma financeiramente vantajosa no sistema econômico-comercial internacional entre os setores industriais.

Dentre as reformas realizadas ao longo dos anos 1980 cabe atribuir especial destaque à cessão das restrições internas ao comércio internacional, cujo objetivo fundamental era conferir eficiência e modernidade à economia mexicana e combater o aumento dos preços associado às elevadas tarifas aplicadas às mercadorias importadas. Nesse mesmo sentido, em 1986, o México tornou-se sócio do GATT, condicionando-se, salvo algumas exceções, a eliminar preços de referência, a abandonar as barreiras não-tarifárias e a adotar o teto de 50% de tarifa de importação. Houve também a adoção de incentivos de caráter tarifário aos exportadores⁶³.

Ainda no contexto de queda do crescimento econômico e aumento da inflação – por ocasião, principalmente, da queda dos preços internacionais e seu reflexo

⁶³ Criou-se o “Programa de Importação Temporário para Produzir Artigos de Exportação”, que concedia a possibilidade de importar temporariamente determinadas mercadorias com isenção tarifária, com a condição de que as mesmas sofressem um processo de industrialização em território mexicano e fossem, em seguida, reexportadas – muito semelhante a que, no Brasil, convencionou-se chamar de Regime Aduaneiro de Drawback, criado no ano de 1966.

sobre as contas do governo -, o México realizou diversas negociações com diferentes países, culminando no firmamento de acordo de liberalização comercial variados.

Todo esforço para abertura econômica ao final dos anos 1980 resultou em um elevado grau de abertura, em uma rápida expansão do setor externo, em um significativo aumento do investimento tanto no setor exportador quanto vindo de IED e em um crescimento da comercialização de produtos não relacionados ao setor petrolífero.

Como indicam Clavijo e Valdivieso, o abandono, de fato, do PSI e a adoção de um desenvolvimento orientado ao mercado ficou explícito com o Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, que durou de 1989 a 1994, implicando em uma redefinição e reorientação do papel do Estado e na realização de reformas fiscais, redução e eliminação de determinadas tarifas, ampliação da base de tributação, e modernização administrativa. A partir daí, foram realizadas grandes reformas cujos objetivos residiam no incremento da participação do setor privado na economia nacional, de permitir uma influência responsável das dinâmicas de mercado nos rumos da economia e, por fim, acelerar a inserção saudável da economia mexicana no sistema econômico-comercial internacional. (CLAVIJO & VALDIVIESO, 2002:32)

Como principais deficiências ou insuficiências do modelo de industrialização por substituição de importações, podem ser relacionados, especialmente, os seguinte aspectos: a incapacidade para melhorar a distribuição do investimento e para desenvolver uma indústria produtora de bens de capital; a incapacidade para eliminar a restrição externa ao crescimento econômico; a criação de uma indústria com insuficiente integração entre as cadeias produtivas, com pouca competitividade internacionalmente e com crescente dependência tecnológica; fomentou a produção de produtos de má qualidade e de preços elevados; gerou um crescente endividamento externo, que alcançou seu auge em 1982; fomentou o surgimento de monopólios em território nacional, entre outros.

Deve-se assinalar que um forte ponto de estrangulamento do modelo deu-se pelo fato de que a proteção conferida às indústrias nacionais mexicanas durante todo o PSI não contou com um simultâneo plano para substituir os insumos importados necessários ao desenvolvimento dessa própria indústria. Considerando

que o desenvolvimento da indústria requeria e defendia, de maneira direta e imediata, da disponibilidade de capital – proveniente, essencialmente, das receitas oriundas das exportações do setor primário – para a aquisição de insumos no exterior, a crise da produção agrícola ocorrida durante a década de 1960 acarretou sérias dificuldades à continuidade da industrialização.

Se por um lado o PSI foi menos intensivo no México, se tomarmos o Brasil como ponto de referencia, por outro houve a descoberta de grandes reservas de petróleo (na primeira metade da década de 1970) em um momento em que as atividades relacionadas à exploração deste combustível eram bastante lucrativas. Apesar desta grata descoberta, o País enfrentou severa crise provocada, essencialmente, pelo agravamento da dívida externa.

Assim como no Brasil, os governos mexicanos pecaram por não atribuírem à P&D a atenção e os investimentos necessários à continuidade do processo de desenvolvimento industrial e econômico do País.

3.7. - Conclusões Iniciais

Ao longo do período 1948-1980, o México foi um dos países latino-americanos que mais cresceu e que apresentou alterações significativas no seu setor industrial. Apesar das crises e instabilidades econômicas observadas ao longo das décadas de implementação do PSI, a intervenção estatal (através de investimentos e da concessão de incentivos estratégicos, principalmente) no rumo da industrialização do país foi de extrema importância. Em linhas gerais, pode-se dizer que os objetivos nacionais de desenvolvimento foram perseguidos, com a utilização não apenas do capital nacional, público e privado, como também do externo.

A possibilidade de vinculação com outros países da América Latina mostrou-se também como um fator positivo. A tentativa de integração aos países centro-americanos, nos anos 1950, foi o primeiro esforço mexicano nesse sentido, contudo, apesar da existência de propósitos comuns e do estabelecimento de um livre comércio, o mercado centro-americano era por demais restrito para o intercâmbio

com o México. Posteriormente, surgiu a ALALC, como uma nova empreitada que também não logrou sucesso. Em resposta ao insucesso observado, constituiu-se a ALADI, modelo bem mais flexível e que auxiliou os países da região a incrementarem em algum grau seu intercâmbio comercial – entretanto, não atingiu a integração regional que fazia parte da proposta cepalina de desenvolvimento. Refletindo o fiasco do processo de integração regional na América Latina, quando do PSI, o México não alcançou êxito em suas tentativas de articulação com outros países do subcontinente. Paradoxalmente, com o encerramento do Processo e a realização da internacionalização de sua economia, o México promoveu a sua integração com a América do Norte (Estados Unidos e Canadá), por meio do NAFTA.

Ao longo dos consecutivos governos do Partido Revolucionário Institucional (PRI), após ter-se alcançado a paz social através de uma série de reformas adotadas a partir dos anos 1930, não houve mudanças radicais na condução da política, conferindo continuidade ao processo de desenvolvimento industrial e econômico e às medidas adotadas durante esse período. O desempenho macroeconômico do período compreendido entre 1940 e 1970 foi significativo, passando a economia pelo processo de internacionalização da indústria, nos anos 1960. Houve a instalação de multinacionais no território mexicano – em especial as *maquiladoras*, de origem norte-americana - as quais tiveram importante papel na continuidade do referido processo. A despeito da estratégia governamental aplicada à época tratar de problemas importantes que dificultavam o desenvolvimento do país, ela passou por alto ou subestimou a magnitude de outros obstáculos.

Durante todo o PSI, foi concedida pouca atenção à agricultura, a qual, depois de 1965, deparou-se com sérias dificuldades para elevar seu nível de produção. Os fatores que melhor explicam as referidas dificuldades são, essencialmente, a tendência adversa dos preços dos produtos agrícolas em comparação a dos preços dos manufaturados e a queda da participação do Estado nos investimentos no setor agrícola depois da década de 1950.

A atenção necessária que se deixou de dar ao setor agrícola pode ser apontada como crucial para a impossibilidade de continuidade do PSI. A aquisição de matérias-primas, bens intermediários e de capital para a paulatina substituição de

importações de bens de consumo exigia a disponibilidade de divisas, as quais viriam das exportações agrícolas. Comprometida a produção, prejudicado estaria o ingresso desses recursos e, em decorrência, surgiria a impossibilidade de importar os bens necessários à continuidade do processo de substituição de importações. Outro ponto de destaque seria o de que, a despeito dos substanciais investimentos realizados na indústria manufatureira, não houve investimentos suficientes ao setor exportador, o que acabou por comprometer o incentivo à expansão da indústria nacional, sua competitividade e rentabilidade.

No âmbito do desenvolvimento industrial, baseado no PSI, houve uma clara divisão de tarefas e de opções entre o Estado, o capital nacional e o capital estrangeiro. O primeiro ficou responsável pelos setores relacionados aos recursos energéticos - como petróleo -, enquanto os demais se ocuparam com a produção de bens de consumo. O capital estrangeiro buscava, contudo, investir em setores que lhe eram mais benéficos, objetivando ou maiores lucros no mercado nacional ou complementar sua economia nacional. A escolha pelos setores aprimorados ocorreu à margem do Estado, sem que esses fizessem parte diretamente do rumo dos projetos vislumbrados pelo setor privado.

Assim, constata-se que, mesmo diante da existência de um projeto de desenvolvimento industrial, os setores de bens de consumo eram escolhidos pelo capital privado - nacional ou externo - de acordo com as melhores perspectivas apresentadas pelo mercado. Todavia, é importante ressaltar que durante todo o processo, o Estado manteve cautela na abertura comercial e nas relações bilaterais do México, visando o cumprimento das metas nacionais - de caráter "macro" - de desenvolvimento econômico.

As crises do petróleo, durante os anos 1970, tiveram ampla repercussão sobre o México, tornando real o início da gradual desaceleração do PSI. Em 1973, adicionalmente à primeira Crise do Petróleo, houve a queda na demanda externa pelos produtos mexicanos, o que trouxe implicações sobre o balanço de pagamento e sobre o crescimento econômico do país. Em 1979, quando da Segunda Crise do Petróleo, por ainda não ter aderido ao GATT⁶⁴, o país sofreu diversas pressões, em

⁶⁴ As pressões para a adesão ao GATT justificavam-se pelo receio dos países industrializados de que o México decidisse restringir as exportações do produto. No início dos anos 80, houve um plebiscito para decidir a respeito da entrada ou não do país no GATT, sendo negativa a resposta da população. Além da pressão contrária do setor

especial por conta do preço do produto. A descoberta de grandes reservas petrolíferas em 1976 impulsionou o investimento na produção industrial, mas descuidou de aspectos econômicos importantíssimos, deixando a economia mexicana ainda mais vulnerável, e contribuindo para a conformação da crise de 1982 e para o encerramento do PSI.

Ao longo do PSI mexicano, houve objeções no que diz respeito à sua aplicação, sobretudo no final do processo. Observou-se descontentamento não somente em alguns setores, mas em especial por parte daqueles de importância crescente nas importações, os quais acabaram por adquirir maior presença política e tentaram adaptar as características do PSI aos seus interesses particulares - eram esses importadores médios que construíram pólos industriais e que não mais queriam ficar restritos ao âmbito nacional.

Pode-se considerar que o PSI no México foi relativamente positivo em suas primeiras etapas, já que a política de substituição de importações orientou-se, nessas fases iniciais, para uma substituição de bens de consumo manufaturados que não requeriam grandes investimentos nem de muita tecnologia. Contudo, por sua própria natureza, o PSI tornou o México consideravelmente dependente das importações, especialmente no que dizia respeito aos produtos intermediários e de bens de capital necessários para o investimento industrial.

Principalmente pelas condições impostas pelo cenário internacional e pela impossibilidade da economia em gerar divisas suficientes para a manutenção das importações estratégicas à continuidade do PSI, o processo observou uma gradual desaceleração, durante os anos 1970, até atingir o esgotamento, nos anos 1980. O endividamento externo, as pressões para participar do processo de globalização, a questão inflacionária e as novas visões da economia mexicana fizeram com que o PSI passasse a ser encarado como um modelo ultrapassado para alcançar o desenvolvimento econômico da nação.

Adotando uma perspectiva ampla do processo, observa-se que as conquistas obtidas pelo país foram grandes. Logrou-se crescimento econômico permanente,

produtivo, o Governo considerava que as regras do Acordo poderiam tolher ou prejudicar o progresso advindo do desenvolvimento econômico até então alcançado. Em 1986, já com uma nova administração do PRI, aderiu-se ao GATT, vez que a visão em relação ao processo de desenvolvimento mostrava-se diferente daquela anteriormente propagada na sociedade mexicana.

aumento nos níveis gerais de emprego e de renda *per capita*. Entretanto, nos anos 1980, já com a saturação do PSI, uma série de fatores – dívida externa, inflação, queda no crescimento - contribuíram para que houvesse uma crise generalizada, comprometendo inclusive parte considerável do progresso obtido durante o período 1948 até meados dos anos 80.

Considerando as particularidades do País em estudo, não se pode considerar que o PSI implementado no México obteve pleno sucesso, já que não possibilitou um desenvolvimento industrial que desse margem à desvinculação da lógica de dependência da relação entre as nações centrais e periféricas. Foi um processo importante de desenvolvimento industrial, mas a vinculação com o exterior não foi encerrada – o que é confirmado, de alguma maneira, pela contínua dependência tecnológica, pela falta de competitividade de alguns setores industriais até os dias de hoje.

A permanência da dependência supracitada pode ser exemplificada pela observação de que os investimentos estratégicos realizados pelos Estados Unidos no México ao longo dos anos resultaram, ao final do PSI, no fornecimento das mercadorias que aquele mercado necessitava e não tinha interesse ou não dispunha de meios para produzir internamente. Posteriormente, com a instituição do NAFTA e a reafirmação do México pelas vias liberais e capitalistas, tornou-se mais clara a direta dependência de parte significativa da sua produção industrial em relação à demanda do mercado norte-americano.

CAPÍTULO 4 – ANÁLISE COMPARATIVA

O presente capítulo tem por objetivo evidenciar os principais aspectos relacionados ao processo de industrialização brasileiro e mexicano pautado na substituição de importações. Temas como industrialização e o PSI, fatores internacionais influenciando nos PSIs, tentativas de integração, participação estatal na economia, fases do PSI, crescimento do PIB, dívida externa, inflação, influência da proximidade a grandes mercados, desenvolvimento de P&D/tecnologia, concentração industrial, espacial e de renda, fatores de desaceleração dos PSIs, pós PSI e resultados para os anos 1980 e abertura pós PSI, serão tratados de maneira pontual, a fim de facilitar a abordagem de cada um dos principais assuntos.

Destacam-se, a partir daí, as semelhanças e as diversidades das experiências vivenciadas pelo Brasil e pelo México e abordam-se e contrapõem-se as principais peculiaridades e resultados de cada um dos processos.

Conclui-se, dentre outros pontos, que ao final do PSI, a despeito das conquistas e melhorias econômicas logradas, ambos falharam em consolidar a tão desejada emancipação de sua tradicional vinculação frente às economias mais industrializadas, criando, em verdade, um caráter diferenciado de dependência: a tecnológica.

4.1. - Industrialização e o PSI

No início do século XX, tanto a economia brasileira quanto a mexicana podiam ser consideradas de caráter agroexportador, isto é, sua produção interna era fortemente concentrada em poucos produtos primários – agropecuários e minerais -, destinados, essencialmente, ao mercado externo. No caso do Brasil, a economia era absolutamente dependente do setor cafeeiro, enquanto que no México, a economia encontrava-se concentrada na extração de minerais preciosos e algumas indústrias artesanais e comerciais simplórias.

Ao mesmo tempo em que as exportações de bens primários tinham forte responsabilidade na renda desses países, as importações supriam a demanda

interna por diferentes bens manufaturados. Considerando que a maior parte da produção interna era destinada ao mercado externo, tanto para o Brasil quanto para o México, a capacidade para a realização de importações estava condicionada tanto pelo preço quanto pela quantidade dos produtos vendidos aos demais países.

Em ambos os casos, diante das sucessivas crises no comércio exterior, esse modelo foi paulatinamente sendo superado, dando início ao modelo de industrialização por substituição de importações. A partir da Crise de 1929, no Brasil e no México, a industrialização observou um forte impulso, especialmente pela constatação de que já não existiam mais meios de obter os bens industrializados no exterior – tanto pela baixa oferta, quanto pela falta de divisas decorrente da queda das exportações de bens primários. Foi a partir daí, essencialmente, que as políticas governamentais passaram a buscar a substituição de importações como meio para a industrialização e o desenvolvimento nacional.

Como indica Bulmer-Thomas, na América Latina, apenas o Brasil, o México, o Chile e a Argentina empreenderam a industrialização de tal forma a gerar uma mudança estrutural da economia, possibilitando que a demanda interna deixasse de ser determinada prioritariamente pelo setor exportador.

“A mudança mais importante na década de 30 consistiu em abandonar as políticas econômicas auto-reguladoras para adotar instrumentos de política manipulados obrigatoriamente pelas autoridades.” Ademais, “A adoção de políticas fiscais e monetárias bastante frouxas, as mudanças dos preços relativos em favor da produção nacional que competia com as importações e a disponibilidade de importações complementares mediante uma menor restrição do balanço de pagamentos combinaram-se para produzir, na década de 30, uma significativa mudança estrutural que favoreceu particularmente o setor industrial nos países maiores (...).” (BULMER-THOMAS, V., 2005:72)

A década de 1930 foi um marco importante – mas não decisivo – na transição do modelo de crescimento baseado nas exportações para a industrialização por substituição de importações. “(...) as mudanças da década de 30 construíram os alicerces de uma transição para o modelo puro de substituição de importações, que alcançou sua forma mais extrema nas décadas de 50 e 60.” (BULMER-THOMAS, V., 2005:72)

O PSI brasileiro estendeu-se até o final da década de 1970, quando das crises do petróleo, o aumento da taxa de juros dos Estados Unidos e a crise do

endividamento externo brasileiro, enquanto que o mexicano prolongou-se um pouco mais, vivenciando seu encerramento em 1982, quando do início de uma grave crise econômica e a decisão pelo abandono do modelo de industrialização por substituição de importações – ISI.

O PSI brasileiro pode ser dividido da seguinte forma: de 1882 até 1945, que abrangeu a independência do país, a crise de 1929 e o impulso inicial ao nascimento de uma industrialização incipiente, dependente dos recursos oriundos do setor cafeeiro, e baseada nas primeiras iniciativas relacionadas à implantação do PSI, fundamentalmente dos bens de consumo não-duráveis; de 1945 a 1960, período pós Segunda Guerra Mundial, durante o qual foram observados altos níveis de crescimento industrial, prosperidade econômica, internacionalização da economia e a consolidação da indústria de bens de consumo não-duráveis, além da implantação do Plano de Metas; o período de crise dos anos 1961-1962; o chamado milagre econômico, de 1962 a 1973, e o auge do PSI, com a consolidação da estrutura industrial brasileira, incluindo a formulação do II PND; e, por fim, a crise da dívida externa do início dos anos 1980 e o esgotamento do modelo de ISI.

No caso Mexicano, como assinalou Furtado, a industrialização – baseada em metais industriais - teve seus inícios nos últimos decênios do século XIX, e se alimentou de um mercado antes abastecido pelo artesanato. (FURTADO, C. 1970:126-127)

Ao contrário do Brasil, a primeira fase da industrialização mexicana aproximou-se do modelo clássico - parte de uma experiência artesanal, que é superada pela introdução de novas técnicas - e absorveu mercados anteriormente atendidos em grande parte pela oferta artesanal. Como afirmou Furtado, ainda que o México tenha se beneficiado de uma política protecionista durante do século XIX, atravessou uma fase de grande instabilidade política e de estagnação ou retrocesso de sua economia. Fato foi que surgiu um núcleo de atividade manufatureira, cuja existência seria de importância decisiva na época denominada como Porfiriato (1870-1910) de estabilidade política e expansão das atividades exportadoras. Desta forma, o núcleo industrial encontrou condições para se consolidar e crescer, ao impulso da integração do mercado nacional levada a cabo pelo governo, e ao abrigo da

proteção natural que resulta da concentração demográfica no planalto central. (FURTADO, C. 1970:128-129)

Assim, o início da industrialização e do crescimento econômico mexicano teve seu início em meio ao governo ditatorial de Porfírio Diaz, 1870-1910, que fomentou o investimento privado e garantiu condições para sua operação, combinando políticas econômicas de caráter liberal com metas conservadoras. Contudo, socialmente, o modelo evidenciou seu fracasso com o estouro da Revolução Mexicana de 1910. Após dez anos, encerrado o período armado da Revolução, iniciou-se um momento de reformas e mudanças institucionais, além da constituição do Partido Nacional Revolucionário – PNR, que congregava diferentes facções revolucionárias. O período de 1920 a 1930 foi, então, de reformas institucionais, paz social, retomada do crescimento e promoção da reforma agrária. Nos anos 1940, inicia-se o PSI incentivado pelo Estado mexicano e, de 1956 a 1970, ocorre o aprofundamento da industrialização substitutiva e a busca pelo chamado desenvolvimento estabilizador, o qual estaria relacionado à conjugação de um alto crescimento econômico com baixa inflação. De 1970 a 1982, ocorre o auge petrolífero, dada a descoberta de grandes reservas do combustível em território nacional, e a gradativa desaceleração do PSI, em um cenário econômico de alta dívida externa, inflação e queda do crescimento econômico e industrial. Ao longo dos anos 1980, o Estado abandona o modelo de ISI e inicia uma nova fase, pautada em aspectos liberais – sinalização essa dada pela adoção de políticas liberais, pela adesão ao GATT, pelo firmamento de acordos comerciais, entre outros.

4.2. – A Interferência de Fatores Internacionais sobre os PSIs

De início, é interessante notar que, ainda que contando com suas particularidades, podem-se considerar alguns eventos ocorridos no cenário internacional, entre os anos de 1929 e 1980, que tiveram especial impacto sobre o processo de industrialização brasileiro e mexicano, o que corrobora com a premissa fundamental das principais teorias de relações internacionais – a de que os fatores

ocorridos no sistema internacional têm impacto sobre as situações internas de cada um dos Estados.

O primeiro deles seria a própria Crise de 1929, que inviabilizou a continuidade das exportações primárias das economias em análise, reduzindo o montante de divisas disponíveis para a aquisição de bens manufaturados dos mercados externos e levando os governos a adotar políticas de proteção e incentivo à formação e ao desenvolvimento da atividade industrial interna. O segundo momento a considerar seria a Segunda Guerra Mundial, já que, durante o conflito, devido ao aumento da demanda internacional pelos bens primários e pela drástica redução da oferta de bens industrializados para importação, tanto o Brasil quanto o México puderam reunir divisas a serem aplicadas nos seus processos internos de industrialização, intensificando-os e dando forte impulso ao PSI e a estruturação de projetos importantes de desenvolvimento. Posteriormente, ao final da Guerra e com a progressiva recuperação da economia internacional, restabeleceu-se a oferta bens, tanto intermediários quanto de capital, e de créditos, harmonizando-se, assim, aos níveis necessários ao desenrolar do Processo.

Outro evento de forte impacto sobre as economias brasileira e mexicana foi a primeira Crise dos preços do Petróleo, de 1973 - o Brasil, por ser dependente da importação desse combustível e o México, ainda bastante dependente das receitas provenientes das exportações dessa commodity, enfrentou dificuldades adicionais.

Como apontam French Davis, Muñoz e Palma, o Brasil, por ter sido importador de petróleo, reagiu à Primeira Crise como se a mudança dos preços relativos no mercado internacional fosse temporária e, numa tentativa de manter um crescimento dinâmico do PIB, contraiu grandes empréstimos externos e manteve um alto nível de endividamento – processo denominado ‘crescimento baseado na dívida’. Os empréstimos externos não só ajudaram o Brasil a sustentar seu ritmo de crescimento, como também “(...) trouxeram benefícios para a economia mundial ao preservar a demanda global depois da maciça transferência de recursos de países com alta capacidade de absorção para os países da Opep (...)” (FRENCH-DAVIS, R.; MUÑOZ, O. e PALMA, J.G., 2005:156-157)

Se por um lado, o Brasil contou com a liquidez internacional resultante do período para dar um novo fôlego – ainda que de curta duração - ao seu processo de

industrialização, lançando o II PND, por outro, o México contou com a queda da demanda internacional por seus produtos, tornando real a desaceleração do seu PSI. Todavia, a descoberta de reservas petrolíferas no território mexicano permitiu que o País voltasse a dispor de recursos para promover a industrialização nacional.

Em 1979, quando da ocorrência da segunda Crise do Petróleo e o decorrente aumento das taxas de juros norte-americanos, os efeitos foram diferenciados para as economias em estudo. No caso do Brasil, o acontecimento assinalou o real encerramento do PSI, já que o contexto agravou as já complexas condições econômicas do País (aumento da dívida externa, inflação, queda do crescimento econômico e industrial) e inviabilizou, em definitivo, a continuidade das políticas governamentais de incentivo e apoio à indústria. “Depois da Crise do Petróleo de 1979, o Brasil, que tinha acumulado uma grande dívida e enfrentava certa dificuldade para refinar sua amortização, optou por reduzir o nível de atividade econômica.” (FRENCH-DAVIS,R.; MUÑOZ, O. e PALMA, J.G., 2005:157)

No caso do México, pode-se dizer, em linhas gerais, que sendo um país exportador de petróleo – especialmente após a descoberta de grandes reservas do combustível no período entre as duas crises -, acabou elevando significativamente seu nível de endividamento no exterior, já que sua melhor capacidade de solvência encorajou os banqueiros internacionais com excesso de liquidez a exercer grandes pressões sobre o País, no sentido de que esse aumentasse seus empréstimos externos e liberalizasse seu mercado nacional de capital. (FRENCH-DAVIS,R.; MUÑOZ, O. e PALMA, J.G., 2005:156) Ademais, pode-se afirmar que a Crise de 1979 representou, para o México, um aumento de divisas resultantes das suas exportações de petróleo (por ocasião do aumento brutal dos preços do produto) e, como decorrência, do investimento na produção industrial – contudo, pelo fato do Estado não obter pleno sucesso em sanar sua dívida externa, reorganizar os gastos públicos, diminuir os índices inflacionários, promover políticas estruturadas de longo prazo para o desenvolvimento da indústria, conceder atenção suficiente ao setor exportador da economia, entre outros fatores, a economia mexicana tornou-se extremamente vulnerável, vindo a enfrentar a moratória de 1982 e o encerramento definitivo do PSI.

4.3. - Tentativas de Integração Econômica Regional

A tentativa de integração aos países centro-americanos, nos anos 1950, foi o primeiro esforço mexicano no sentido vinculação a outros países da América Latina; contudo, apesar da existência de propósitos comuns e do desejo de estabelecer um ambiente de livre comércio, o mercado centro-americano era por demais restrito para o intercâmbio comercial e econômico. Posteriormente, surgiu a Associação Latino-Americana de Livre Comércio - ALALC, como uma nova empreitada, a qual tampouco logrou êxito. Em resposta ao insucesso observado, constituiu-se a Associação Latino-Americana de Integração - ALADI, modelo bem mais flexível e que auxiliou os países da região a incrementarem em algum grau seu intercâmbio comercial – mas que também não atingiu a integração regional proposta pela Cepal como fator primordial ao desenvolvimento. Refletindo o fiasco do processo de integração regional na América Latina, quando do PSI, o México não alcançou êxito em suas tentativas de articulação com outros países do subcontinente. Paradoxalmente, com o encerramento do Processo e a realização da internacionalização de sua economia, o México promoveu sua integração com a América do Norte (Estados Unidos e Canadá), por meio do Tratado Norte Americano de Livre Comércio – NAFTA, na sigla em inglês.

No caso do Brasil, as tentativas iniciais de integração econômica com os demais países latino-americanos tiveram também poucos resultados positivos durante o PSI. Assim como o México, o Brasil participou dos esforços globais de integração e cooperação na América Latina (ALALC, em 1960, e sua substituta ALADI, em 1980). A ALADI, que permanece vigente e reúne acordos de preferências comerciais entre os membros⁶⁵, surgiu com o objetivo de promover um processo convergente, que conduzisse à construção de um mercado comum na região. Contudo, os problemas encontrados dificultaram o alcance da plena liberalização comercial, especialmente por conta dos impactos negativos advindos da conjuntura recessiva dos anos 80, agravados pelo problema da dívida externa dos três países latinos de maior desenvolvimento - Brasil, Argentina e México. A iniciativa brasileira

⁶⁵ Os países, atualmente, membros da ALADI são: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Estados Unidos, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela e, em 1998, Cuba.

de sucesso no campo da integração veio a acontecer em março de 1991, com o firmamento do Tratado de Assunção⁶⁶ e a criação do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, reunindo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai.

Interessante notar que, paradoxalmente, em ambos os casos, a integração econômica proposta pela CEPAL como um aspecto complementar e de grande importância à ISI para que as nações atingissem um grau satisfatório de desenvolvimento econômico e se libertassem da lógica de dependência em relação aos países centrais, concretizou-se apenas após o encerramento do PSI tanto no México quanto no Brasil, com a instituição do NAFTA e do MERCOSUL, respectivamente.

4.4. - Participação Estatal na Economia

Observou-se que, da independência até o início dos anos de 1930, o Estado brasileiro, utilizando-se do controle de câmbio, das autarquias e a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil⁶⁷, apresentava indicativos de que o governo enxergava que o desenvolvimento da indústria cabia muito mais às iniciativas do setor privado, restando ao poder público a função de conceder-lhe a necessária proteção e financiamento⁶⁸. O Estado mexicano, por sua vez, visualizava, desde a época ditatorial do porfiriato, dada entre 1870 e 1910, como sua a responsabilidade de fomentar os setores mais fundamentais da indústria, da infraestrutura e de comunicações, com o intuito de que a indústria do País encontrasse meios de se desenvolver.

Fato foi que durante os PSIs brasileiro e mexicano, o Estado desempenhou papel especial e direto na economia. Políticas econômicas, comerciais, industriais e mesmo agrícolas foram estudadas e implementadas, a fim de que as condições para a continuidade dos processos fossem sustentadas e mantidas em longo prazo. Dentre elas, destacam-se a constituição de instituições específicas de

⁶⁶ Pelo tratado, o Mercado ficaria estabelecido em 31 de dezembro de 1994.

⁶⁷ Cujo objetivo primordial era suprir crédito a prazos mais longos aos estabelecimentos industriais.

⁶⁸ A criação governamental da Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda, por exemplo, foi apenas uma solução de última instância, diante das várias tentativas governamentais infrutíferas para que a iniciativa privada criasse uma grande usina siderúrgica integrada. (BAER, W., 1979:264)

financiamento, aumento ou isenção de tarifas às importações, limitações quantitativas a importações - conforme a necessidade de abastecimento do setor industrial que estava sendo substituído -, criação de barreiras não-tarifárias às importações de determinados produtos, concessão de subsídios e outros incentivos de caráter financeiro, desvalorizações cambiais e introdução de controles do mercado de câmbio com escala de prioridade para importações, entre outras. Indubitavelmente o objetivo brasileiro e mexicano de rápida industrialização tornou inevitável um envolvimento muito maior do Estado na economia do que se observa nas economias de mercado tradicionais.

Tratando especificamente do Brasil, dos anos 1930 em diante, o sucesso da sua industrialização esteve amplamente ligado ao envolvimento direto e crescente do Estado nas atividades da economia. Exemplo disso é apresentado por Baer:

A ausência de meios financeiros e de *know how* tecnológico impediram que o setor privado desenvolvesse uma indústria siderúrgica integrada em grande escala, ao mesmo tempo em que havia desinteresse por parte do capital estrangeiro. Assim, o Estado envolveu-se naquele setor porque sentia que uma indústria siderúrgica em grande escala era uma condição *sine qua non* para um crescimento industrial rápida, que maximizasse a integração vertical. (Baer, W., 1979:318)

O crescimento do papel do Estado em setores como os de mineração, petróleo e petroquímica – ainda que tivesse origem nacionalista, tentando evitar a entrada de empresas estrangeiras em setores considerados importantes para a soberania nacional -, também foi rapidamente processado porque era tido como uma maneira de facilitar a aceleração do processo geral de industrialização, de atingir os objetivos de aumentar a auto-suficiência nacional em certos recursos e ainda contribuir para a diversificação das exportações. Ademais, a inexistência de um mercado de capital para financiar investimentos de longo prazo forçou o Estado a se tornar o principal fornecedor de capital, através da criação e subsequente expansão de Instituições específicas ao financiamento industrial, tais como o BNDE.

No caso do México, o Estado também adotou, desde os primórdios do processo de industrialização do País o papel de financiador de grande parte das atividades industriais. Além da participação direta do governo em setores como o de aço, de produtos metálicos, cimento, fertilizantes, produtos químicos e petroquímicos

– motivada pela mesma percepção nacionalista identificada no caso brasileiro - os investimentos em infraestrutura contribuíram para a integração do sistema de comunicação e os grandes investimentos em energia elétrica e petróleo ajudaram a abastecer a indústria com insumos estratégicos. Deve-se reconhecer que a política de fomento industrial mexicana – concessão de subsídios e isenções fiscais, tarifas às importações, controle das organizações trabalhistas e camponesas, controles salariais, ativa participação dos gastos públicos na formação de capital, desvalorizações cambiais pontuais, entre outras medidas -, assim como a brasileira, injetou um dinamismo importante ao setor secundário da economia.

4.5. - Fases do PSI

Como apontam French-Davis, Muñoz e Palma, “Caracteristicamente, a ISI começou na América Latina com a produção de bens de consumo leves. Depois passou a produzir bens intermediários, bens de consumo duráveis e bens de capital.” (FRENCH-DAVIS,R.; MUÑOZ, O. e PALMA, J.G., 2005:170)

O PSI brasileiro pode ser dividido, essencialmente, em três fases. A primeira delas abrangeria desde o momento posterior à Crise de 1929, quando se percebeu a necessidade de industrializar o País, até o início dos anos 1950, período durante o qual as políticas aplicadas permitiram a substituição de bens de consumo não-duráveis. A segunda teria início a partir do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960), com a implantação do Plano de Metas, intensificando o ritmo da industrialização, com base na substituição de importações de bens de consumo duráveis (automóveis, eletrodomésticos, etc.) e de bens intermediários (siderurgia, alumínio, combustíveis líquidos, celulose e pasta para papel, etc.) - por consequência, houve um aumento importante na entrada de capitais destinados a investimentos diretos neste período. A terceira etapa localizar-se-ia já nos anos 1970 – após a crise econômica enfrentada ao final dos anos 1960 -, quando da ocorrência das crises internacionais do petróleo e do novo fôlego dado ao processo de industrialização por meio da implantação do II PND (1975-1979), que tinha por objetivos complementar a estrutura industrial nacional, solucionar o problema de

dependência externa decorrente do desequilíbrio entre os setores e gerar capacidade de exportação de certos insumos básicos - para tanto, contava com uma série de investimentos estatais no setor de bens de capital e de bens intermediários, exigindo altos recursos financeiros, advindos, essencialmente, das divisas provenientes da venda de petróleo a preços especialmente altos, resultado da Crise de 1973, e acumuladas em bancos internacionais.

O PSI mexicano pode ser segregado também em três etapas. Durante a primeira delas, que se estendeu de 1940 a 1956, foram substituídos principalmente bens de consumo não-duráveis e foram importados bens intermediários de origem industrial e bens de capital, e as divisas para financiar tais importações foram obtidas por meio das exportações agrícolas, graças à modernização do setor e às políticas agropecuárias implementadas durante o cardenismo. A segunda fase, dada durante o período 1956 a 1970, contou com o aprofundamento da produção de bens intermediários e de consumo durável, sendo que as divisas para importar os bens de capital que o processo demandava foram obtidas mediante empréstimos externos e investimento estrangeiro direto. A terceira e última etapa deu-se entre os anos de 1970 e 1982, durante os quais foram produzidos internamente alguns bens de capital, especialmente aqueles relacionados às indústrias petrolífera e elétrica, e as divisas necessárias provieram das exportações petrolíferas e de créditos oriundos do exterior. (OSORIO, M.C.R., 2008:62)

Thorp apresenta uma análise crítica, indicando que, ao longo dos PSIs dos países em análise, foi grande o entusiasmo pela industrialização, mas não foi confeccionado planejamento real algum, nem foram adotados programas abrangentes de desenvolvimento econômico nacional. (THORP, R., 2005:111) Em verdade, a partir da Segunda Guerra Mundial,

Passou-se a procurar energicamente o capital estrangeiro privado, que foi atraído por um mercado interno protegido e por uma legislação favorável. Desapareceu rapidamente qualquer simpatia prematura pela exportação de novos produtos manufaturados, e a eficiência converteu-se num fator totalmente subordinado à necessidade de criar significativas oportunidades de lucro em curto prazo. A ênfase que foi dada, no período da guerra, às indústrias de base desapareceu diante da onda de interesse na produção local de bens de consumo duráveis. Os formuladores de políticas públicas tenderam a negligenciar a extensão com que a 'substituição de importações' estava gerando gastos cada vez maiores na importação de tecnologias inadequadas e a grande necessidade de produtos importados. O viés

implícito contra a agricultura bem como contra as exportações foi também amplamente negligenciado e aceito sem protestos, enquanto o crescimento era bom e novas oportunidades se abriam continuamente. A hora do ajuste de contas viria mais tarde. (THORP, R., 2005:126-127)

4.6. - Crescimento do Produto Interno Bruto - PIB

**Gráfico 3 - Taxas de Crescimento do PIB - 1956 a 1982
Brasil versus México**

Fontes: IPEADATA; OSORIO, M.C.R., 2008:84

Considerando o período entre os anos 1956 a 1982, ilustrado pelo gráfico acima, podem ser feitas algumas inferências interessantes. Observam-se, tanto em relação ao Brasil quanto em relação ao México, descontinuidade no crescimento do PIB ao longo dos anos e, mais do que isso, o reflexo direto dos respectivos cenários internos e das oscilações internacionais no crescimento dessas economias.

No caso do Brasil, cabe destaque às altas taxas de crescimento do PIB decorrentes do Plano de Metas, no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960);

ao período de crise econômica dos anos 1961-1962, a qual contextualizou o Golpe Militar de 1964, e que se estendeu até meados de 1967; às altas taxas de crescimento do período de 1968 a 1973, entendido como o 'Milagre Brasileiro'; ao auge do PSI, com a consolidação da estrutura industrial brasileira, incluindo a formulação do II PND (1975-1979); e, nos anos 1980, à recessão econômica e o esgotamento do modelo de ISI.

No caso mexicano, com o início da industrialização substitutiva, dada ainda nos anos 1940, e o decorrente empenho do Estado em fomentar o desenvolvimento do setor industrial, por meio de diversas políticas de incentivo e concessão de subsídios e isenções fiscais, aumento de tarifas às importações, controle das organizações trabalhistas e camponesas e controles salariais, dentre outras medidas aplicadas no contexto da busca pelo 'desenvolvimento estabilizador', foi injetado um importante dinamismo ao setor secundário da economia, cujo impacto pode ser notado através da evolução das taxas de crescimento do PIB. A partir da primeira Crise do Petróleo, em 1973, observou-se uma queda no crescimento da economia, que nos anos imediatamente seguintes foi recuperado por conta do descobrimento e exploração de grandes reservas petrolíferas. Essa descoberta permitiu que a economia mexicana tivesse ainda mais algum fôlego para continuar crescendo, mas não foi suficiente para atender às necessidades econômicas e sociais internas e compensar os altos níveis de inflação e dívida externa que vinham se arrastando ao longo dos anos. Foi, então, que o PSI encontrou seu esgotamento e a economia nacional entrou em moratória, no ano de 1982.

Como é possível observar na tabela abaixo, o período em que as economias analisadas apresentaram crescimento mais vigoroso foi entre 1960-1973, com índices de 7,5% para a economia brasileira e 7,0% para a mexicana. No período seguinte, 1973-1981, ambas já começaram a apresentar queda, 5,5% e 6,6% para o Brasil e para o México, respectivamente. Entre 1981 e 1990, o Brasil cresceu cerca de 2,3% e o México 0,8%, indicando que esses foram anos especialmente mais conturbados, em termos econômicos.

**Tabela 24 - Comparativo da Evolução do PIB
Brasil versus México (%)**

	Brasil	México
1950/1960	6,8	6,1
1960/1973	7,5	7,0
1973/1981	5,5	6,6
1950-1981	6,8	6,6
1981-1990	2,3	0,8
1950-1990	5,8	5,3

Os números referentes a 1950 e 1960 são medidos em dólares de 1970 e os referentes a 1970-1990, em dólares de 1980.
Fonte: Dados da Divisão Estatística da Cepal; FRENCH-DAVIS, R.; MUÑOZ, O. e PALMA, J.G., 2005:163

Cabe ressaltar que em ambos os casos, as políticas governamentais de incentivo à industrialização implicaram não apenas na geração de inflação – aspecto que será abordado adiante – mas também na alteração da representatividade da indústria na composição do PIB nacional, fazendo com que essa se tornasse o setor dinâmico de ambas as economias.

Nesse sentido, considerando os dados disponíveis na bibliografia consultada e reunidos ao longo da pesquisa, ressalta-se que, até 1947, a agricultura detinha cerca de 30,0% de participação setorial no PIB brasileiro, enquanto que a indústria respondia por cerca de 20,6% e os demais setores por 49,4%. Em 1958, a participação da indústria no PIB já estava bem próxima à da agricultura, sendo 24,5% e 24,6%, respectivamente, enquanto que os demais setores respondiam por 50,9% da economia nacional. Apenas dois anos depois, em 1960, a participação da indústria já havia ultrapassado a da agricultura, atingindo os patamares de 28,0% contra 22,2%, restando aos demais setores a participação de 49,8%. Por fim, no ano de 1966, a indústria brasileira já representava 28,8% da economia nacional, enquanto a agricultura respondia por 21,6% e os demais setores por 49,3%. (BAER, W., 1979)

Em relação ao México, até 1941, o setor agropecuário representava cerca de 19% do PIB, enquanto que o industrial respondia por 24,2% e o de serviços, por 56,5%. Já no ano de 1956, o setor industrial passou a representar 27,9% do PIB nacional, enquanto o agropecuário respondia por 17,1% e o de serviços por 55,0%. Em 1970, a indústria já era responsável por 34,1% do PIB, enquanto que o setor

agropecuário representava 11,5% e o de serviços, 54,4% da economia nacional. (OSORIO, M.C.R., 2008)

O comparativo da evolução da participação do setor industrial no PIB pode ainda ser realizado com base em outra periodicidade:

**Tabela 25 - Participação do Setor Industrial no PIB
Brasil versus México - 1950-1990 (%)**

	Brasil	México
1950	23,2	17,3
1960	28,6	17,5
1970	32,2	21,2
1980	33,1	22,1
1990	27,9	22,8
Média	29,0	20,18

Os números referentes a 1950, 1960 e 1970 estão expressos em preços de 1970; os relativos a 1980 e 1990, em preços de 1980.

Fonte: ECLA, Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean, Santiago, 1991, e os dados da Divisão de Estatística da Cepal; FRENCH-DAVIS, R.; MUÑOZ, O. e PALMA, J.G., 2005:173

Nota-se que o setor industrial do Brasil foi responsável por 23,2% do PIB, em 1950, passando para 28,6%, em 1960, 32,2%, em 1970, 33,1%, em 1980 e 27,9%, em 1990. O setor industrial do México, por seu turno, representava 17,3% do PIB, em 1950, 17,5%, em 1960, 21,2%, em 1970, 22,1%, em 1980 e 22,8%, em 1990. Considerando a média do período 1950-1990, o setor industrial brasileiro respondeu por cerca de 29% do PIB, enquanto que o setor industrial mexicano, também na média do período, apresentou participação de cerca de 20,18% no seu respectivo PIB.

Outro aspecto a ser considerado é a participação das importações na oferta total de produtos no mercado interno ou ainda o coeficiente de importações. Na esperança de diminuir a exposição da economia a flutuações econômicas internacionais, o Brasil e o México adotaram uma estratégia de industrialização mais ampla, fazendo decrescer assim, continuamente, o coeficiente de importações do país. Por volta da década de 1960, perceberam, no entanto, que tal estratégia havia levado a uma situação que ameaçava o equilíbrio do balanço de pagamentos.

Fato foi que pouco cuidado havia sido destinado aos setores exportadores de ambas as economias. Com o passar do tempo, entretanto, os Estados perceberam que havia um limite para a diminuição do coeficiente de importações e que, depois de certo ponto, ele retomava o crescimento, na medida em que a composição das mercadorias importadas mudava para favorecer os insumos importados para o setor industrial - incluindo matérias-primas de grande importância e bens de capital que não poderiam ser obtidos internamente ou, pelo menos, não a curto ou médio prazo. Para evitar limitações à importação, que poderiam determinar a paralisação das indústrias dos países, ambos começaram a adotar políticas de diversificação de exportações – fundamentalmente, programas de incentivos para promover a exportação de bens manufaturados.

Como é possível identificar através dos números abaixo, na economia brasileira, a participação das importações na oferta total de produtos no mercado interno comportou-se de maneira diferenciada em cada um dos segmentos industriais ao longo do período 1949-1966. No que tange ao segmento de bens de capital, os produtos importados apresentaram alta participação no período pós Segunda Guerra Mundial, mais especificamente cerca de 59,0% no ano de 1949. A partir desse ano, a participação dos importados na oferta total foi sendo reduzida até o patamar de 13,7%, em 1966. Em relação aos bens intermediários, a participação dos produtos importados apresentou uma paulatina diminuição, saindo do patamar de 25,9%, em 1949, para 6,8%, em 1966. Contudo, o maior avanço é constatado no segmento de bens de consumo, no qual as mercadorias importadas respondiam por 10%, em 1949, e passaram a responder por apenas 1,6%, em 1966.

Tabela 26 - Participação das Importações na Oferta Total de Bens no Mercado Interno Brasileiro - 1949-1966 (%)

	1949	1955	1960	1962	1965	1966
Bens de capital	59,00	43,20	23,40	12,90	8,20	13,70
Bens intermediários	25,90	17,90	11,90	8,90	6,30	6,80
Bens de consumo	10,00	12,20	4,50	1,10	1,20	1,60

Fonte: A industrialização brasileira: diagnóstico e perspectivas. Estudo especial, Programa Estratégico de Desenvolvimento, 1968-70. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, jan. 1969; BAER, W., 1979:302

Na economia mexicana, a diminuição do coeficiente de importação ao longo dos anos 1929-1970 indicou avanços importantes do PSI, especialmente no setor de bens de consumo não-duráveis – e foi por conta disso que as importações de bens de capital e bens intermediários aumentaram e, já no pós Segunda Guerra Mundial, iniciou-se o estabelecimento do histórico déficit em conta corrente. Assim, a título de ilustração, cabe retomar mais uma das tabelas apresentadas ao longo da pesquisa:

Tabela 27 - Redução do Coeficiente de Importação da Economia Mexicana 1929-1970

Ano	Bens de Consumo Duráveis	Bens Intermediários	Bens de Consumo Duráveis e de Capital	Total da Indústria Manufatureira
1929	0,3517	0,5558	0,9604	0,5671
1939	0,2222	0,5191	0,9029	0,4856
1955	0,0615	0,4105	0,7017	0,3102
1965	0,0571	0,2922	0,5500	0,2630
1970	0,0394	0,2116	0,4705	0,2221

OSORIO, M.C.R., 2008:9

Adicionalmente, observa-se, em termos de crescimento da produção industrial, que de 1950 a 1960, o Brasil e o México apresentaram 9,1% e 6,2%, respectivamente. De 1960 a 1973, o crescimento da produção industrial mexicana foi superior à brasileira, 8,8% e 8,5%, respectivamente. Entre 1973 e 1981, a produção industrial brasileira cresceu em níveis médios consideravelmente menores do que a mexicana. Contudo, tomando por base o período 1950-1981, ambas as produções industriais cresceram cerca de 7,5%.

**Tabela 28 - Crescimento da Produção Industrial
Brasil versus México - 1950-1990 (%)**

	Brasil	México
1950-1960	9,1	6,2
1960-1973	8,5	8,8
1973-1981	4,5	6,6
1950-1981	7,6	7,4
1981-1990	1,1	1,5

Fonte: Dados da Cepal, Divisão de Estatística.
FRENCH-DAVIS,R.; MUÑOZ, O. e PALMA, J.G., 2005:171

A despeito do desempenho satisfatório - em termos de crescimento econômico e industrial -, a industrialização de ambos sofreu com uma série de problemas que frustraram algumas das expectativas iniciais. Nesse sentido:

(...) a região foi incapaz de desenvolver um núcleo 'endógeno' de atividades industriais que poderia ter conseguido estimular outros setores da economia. Isso se deveu em parte às políticas internas, tais como as formas extremas de protecionismo e supervalorização das taxas cambiais, e em parte à debilidade dos empresários locais, que se caracterizaram pela falta de inovações, de vitalidade e de uma abordagem de longo prazo do risco (...), a instabilidade das políticas internas, que desviaram os esforços de investimento para objetivos de curto prazo, e a grande propensão ao consumo, principalmente entre os grupos de renda alta, estimulada pela desigualdade da distribuição de renda na região e pela prematura diversificação dos padrões de consumo. Uma consequência dessas deficiências foi a debilidade da base tecnológica local para o crescimento industrial. Muitas tecnologias utilizadas na América Latina eram versões obsoletas das empregadas nos países industriais adiantados, ao passo que a adaptação e as mudanças tecnológicas nativas se concentravam nos países maiores (porém, mesmo nesses países, a política tecnológica não recebia atenção suficiente). Na década de 80, a recessão (tanto interna quanto externa) e a crise da dívida revelaram de maneira dramática esses problemas estruturais de longo prazo, e o crescimento industrial sustentado que a região havia mostrado até 1980 interrompeu-se subitamente. (FRENCH-DAVIS,R.; MUÑOZ, O. e PALMA, J.G., 2005:172-173)

French-Davis, Muñoz e Palma fazem uma comparação interessante entre o desenvolvimento das economias latino-americanas e o das asiáticas:

Comparando o desenvolvimento do Brasil e do México com o dos países asiáticos, vimos que sua trajetória entre 1950 e 1981 foi muito melhor do que a da China ou a da Índia, mas não tão boa quanto a dos PIRs [países de industrialização recente]. Segundo a metodologia do Banco Mundial, o diferencial de renda *per capita* entre o Brasil e o México, de um lado, e os

PIRs, do outro, inverteu-se drasticamente neste período: os primeiros, que tinham uma vantagem de 22 por cento em 1950, cederam o passo aos segundos, que apresentaram uma vantagem de dezesseis por cento em 1981. Entretanto, grande parte dessa mudança deve-se ao fato de o Brasil e o México, terem tido um crescimento demográfico maior (...); aliás, se os PIRs tivessem tido a mesma taxa de crescimento demográfico, em idênticas condições, dificilmente o diferencial de renda *per capita* entre esses dois grupos de países se teria reduzido nessas três décadas (...). Durante a década de 80, porém, o desenvolvimento desses dois países latino-americanos foi muito pior do que o de todos os países asiáticos. Portanto, o diferencial de renda *per capita* entre Brasil-México e China-Índia, que nos primeiros havia sido 5,3 vezes maior em 1950 e 7,8 vezes em 1981, caiu para apenas 4,6 mais em 1990. Entre os dois países latino-americanos e os PIRs, o diferencial de renda *per capita*, que era 22 por cento maior no primeiro grupo em 1950, desceu para 2,3 vezes mais nos PIRs em 1990. (FRENCH-DAVIS,R.; MUÑOZ, O. e PALMA, J.G., 2005:162)

Os autores alegam ainda que o desenvolvimento do Brasil e do México, entre 1950 e 1981, foi também impressionante em relação às chamadas economias de mercado desenvolvidas - EMDs. Durante esse período, os dois países latino-americanos cresceram a uma taxa média anual de mais ou menos 50% mais do que a das EMDs. Desta forma, a despeito de seu crescimento demográfico maior, lograram aumentar sua renda *per capita* em relação à dos países de renda da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, de 16% para 25%. Esse fenômeno sobressai ainda mais quando os comparamos apenas com os Estados Unidos; nesse período, o Brasil e o México reduziram o diferencial de renda *per capita* com os EUA de oito para cinco vezes. Entre 1981 e 1990, porém, essa mudança foi revertida em parte. (FRENCH-DAVIS,R.; MUÑOZ, O. e PALMA, J.G., 2005:163)

Conclui-se que para as economias estudadas, os maiores avanços em termos de substituição de importações foram dados no segmento de bens de consumo não-duráveis. O ponto crítico dessa constatação reside no fato de que o PSI, para atingir seu objetivo fundamental de suprimir a dependência econômica em relação a outras nações, deveria ser estendido a todos os segmentos industriais, e não apenas ao mais incipiente deles – o de bens de consumo não-duráveis. Ainda que o Brasil e o México tenham constituído alguma indústria de bens de capital – cerne do desenvolvimento econômico e industrial -, elas careceram de atenção e incentivos governamentais especiais e permanentes para enfrentar as vicissitudes apresentadas tanto pelo cenário econômico nacional quanto pelo internacional –

especialmente em termos de fomento à P&D e a criação de patamares razoáveis de competitividade mercadológica, assunto que será abordado posteriormente.

4.7. - Dívida Externa e Déficits em Conta Corrente

Os momentos de grande oferta de crédito, em especial nos momentos de forte liquidez internacional, contribuíram, definitivamente, para impulsionar o endividamento externo brasileiro e mexicano. O endividamento ocorria e era aumentado, fundamentalmente, por conta da necessidade de suprir os déficits em conta corrente (que geravam altos índices inflacionários), das remessas de divisas ao exterior (pagamento dos juros da dívida externa, remessa de lucros, royalties, etc.), do financiamento à industrialização (incentivos às empresas, controle da inflação e do câmbio) e de cobrir os gastos governamentais (infraestrutura, em especial)

A seguir, encontra-se a ilustração da evolução dos déficits em conta corrente do balanço de pagamentos ocorridos de 1971 a 1982, ocasionados, entre outros fatores, pela crescente necessidade de importar bens de alto valor agregado, os quais tanto o Brasil quanto o México não haviam logrado substituir as importações.

**Gráfico 4 - Déficit em Conta Corrente
Brasil versus México - 1971-1982
US\$ Milhões**

Fonte: Banco Central do Brasil / IPEADATA; Guillén Romo, H., 1988:46-51

Foi por volta dos anos 1970, em ambas as economias, que os desajustes nas contas externas deixaram de ser supridos através de investimentos diretos e passaram a ser financiados fundamentalmente por créditos externos, o que agravou ainda mais a dependência dos países e culminou nas crises de dívida externa no início da década de 1980. O México, de maneira particular, pôde contar ainda com um fôlego adicional em relação ao Brasil para contornar as dificuldades geradas pela impossibilidade de cumprir com a dívida externa, por conta das divisas que ingressaram no País após o descobrimento das grandes reservas petrolíferas, ocorrido em 1976. Contudo, o mencionado fôlego deu-se por apenas dois anos além da crise da dívida brasileira, culminando na moratória mexicana de 1982.

Em geral, os empréstimos externos foram usados para pagar as importações de petróleo, para aumentar o volume de outras importações (de bens de consumo e de investimento e equipamento militar) e para financiar a fuga de capitais da região. A fuga de capitais foi particularmente acentuada na Argentina, no México e na Venezuela – resultado de uma combinação de paraísos fiscais no exterior e da ausência de controles externos nos

mercados internos. (...) a Argentina, o Chile, o México e a Venezuela lideraram o grupo de países cujas importações de bens de consumo subiram enormemente, enquanto o financiamento dos investimentos para a produção foi significativo no Brasil, na Colômbia e no México. (FRENCH-DAVIS,R.; MUÑOZ, O. e PALMA, J.G., 2005:209)

4.8. - Inflação

Tanto no caso mexicano quanto no caso brasileiro, constataram-se surtos inflacionários durante todo o processo de industrialização, decorrentes, dentre outros fatores, do financiamento dos gastos públicos por meio da emissão de moeda. Dentre tais gastos, encontravam-se questões relacionadas ao déficit em conta corrente do balanço de pagamentos, financiamento/fomento da industrialização, atendimento a demandas sociais, problemas de infraestrutura, entre outros.

Como salienta Bulmer-Thomas,

A limitação do balanço de pagamentos na década de 30, somada ao controle cambial, fez com que os movimentos das reservas internacionais – moeda de origem externa – deixassem de ser o principal determinante da oferta de moeda. Em vez disso, a base monetária passou a ser impulsionada mais pelos déficits orçamentários do governo e pela política de redesconto do Banco Central, enquanto as mudanças no volume de reservas afetavam o multiplicador da moeda. Assim, as mudanças na oferta monetária se deveram mais a alterações na moeda de origem interna, o que implicou a adoção de uma política monetária mais ativa em quase todas as repúblicas. (BULMER-THOMAS, V., 2005:73)

Ao longo do período abaixo relacionado, 1956 a 1982, nota-se que os picos inflacionários no Brasil foram mais agressivos do que as variações verificadas na economia mexicana. Parte desta constatação pode ser justificada pelo fato de que o México sustentou paridade de sua moeda ao dólar norte-americano em mais ocasiões, diferentemente do Brasil, que se utilizava de maneira bastante recorrente às desvalorizações da moeda na tentativa de atender aos desequilíbrios na conta corrente do balanço de pagamentos. Como aponta Thorp, “(...) a inflação mexicana foi, na verdade, menor do que em todas as grandes economias [latino-americanas].” (THORP, R., 2005:111)

**Gráfico 5 - Evolução da Taxa Inflacionária (%)
Brasil versus México**

Fonte: IPEADATA; Guillén Romo, H., 1988:46-51

Ademais, os déficits em conta corrente mostraram-se também mais acentuados no caso da economia brasileira, o que acabou por incitar movimentações de proporcionais e, portanto, de maior impacto, gerando maiores índices inflacionários. A seguir, encontram-se as relações gráficas entre o aumento do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos e o aumento da taxa inflacionária, para cada um dos países estudados.

**Gráfico 6 - Déficit em Conta Corrente (US\$ Milhões) versus Inflação (%)
Brasil – 1971 a 1982**

No caso da economia brasileira, ao longo do período crítico relacionado, 1971-1982, pode-se observar facilmente que o progressivo agravamento do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos foi acompanhando pelo aumento das taxas inflacionárias, o qual era fortemente estimulado pelas sucessivas desvalorizações cambiais que objetivavam equilibrar, antes de tudo, o déficit em transações correntes motivado pela necessidade de importar bens de alto valor agregado (especialmente bens de consumo duráveis e bens de capital) cuja substituição de importações não havia logrado êxito e que eram necessários para a continuidade do processo de industrialização encabeçado pelo Estado. Especificamente em relação aos anos subsequentes a 1977, pode-se inferir que o aumento do déficit em conta corrente foi resultado do novo fôlego à industrialização brasileira concedido pelo II PND - o qual motivou importações que fomentassem o desenvolvimento nacional e, simultaneamente, agravou a situação inflacionária no

País -, somado às dificuldades diretas decorrentes da segunda Crise do Petróleo, em 1979⁶⁹.

**Gráfico 7 - Déficit em Conta Corrente (US\$ Milhões) versus Inflação (%)
México – 1971 a 1982**

Fonte: Guillén Romo, H., 1988:46-51

O gráfico que sinaliza o comportamento do déficit em conta corrente e da taxa de inflação da economia mexicana durante os anos de 1971 e 1982 indica, da mesma forma que no caso brasileiro, o acirramento da gravidade do déficit acompanhado pelo aumento da inflação, sendo esse igualmente gerado pela desvalorização da moeda nacional. Cabe, todavia, ressaltar um aspecto particular à economia mexicana, qual seja, a descoberta de grandes reservas petrolíferas no

⁶⁹ Cabe lembrar que o Brasil pautou o desenvolvimento de sua infraestrutura e de parte importante da sua própria indústria na utilização do petróleo como fonte de energia. Como indica Baer, no período de 1965-75, a participação do petróleo como fonte de consumo total de energia no Brasil aumentou de 35% para 44%, quando o País ainda dependia do estrangeiro para o fornecimento de mais de 80% do montante necessário. Uma das mais importantes indústrias do Brasil é a automobilística, com milhares de empresas fornecedoras de autopeças. Além disso, a maior parte da infraestrutura de transportes construída depois de 1950 foi baseada no uso do transporte a motor. Isso levou o país a uma situação difícil com a revolução nos preços relativos do petróleo. (Baer, W., 1979:320)

ano de 1976. Ainda que essa feliz descoberta tenha cotribuido, de inicio, para uma recuperação economica e para uma melhoria do saldo comercial do País, a real gravidade da situação econômica acabou sendo subestimada e os déficits comerciais e as taxas de inflação se acentuaram ainda mais, ano após ano, até atingir o seu limite, dado quando da ocorrencia da moratória da dívida externa mexicana, em 1982.

4.9. - Influência da Proximidade a Grandes Mercados

Outro aspecto relevante a considerar diz respeito à proximidade dos países estudados a grandes economias. Por meio da observação dos números constantes na Tabela 29, verifica-se, em dois momentos, o nível de participação dos principais países industrializados na pauta de exportações brasileira e mexicana:

**Tabela 29 - Mercados de Exportação
Brasil e México – 1938-1950 (%)**

		Exportações para os EUA e o Canadá	Exportações pra a Europa	Exportações para a América Latina
Brasil	1938	34,6	49,1	4,8
	1950	55,9	29,7	8,0
México	1938	67,4	27,4	6,7
	1950	93,5	4,9	3,4

Fonte: United Nations, Yearbook of International Trade Statistics, New York, 1954; THORP, R., 2005:94

Nota-se que, em 1938, os Estados Unidos e o Canadá foram o destino de 34,6% das exportações brasileiras, enquanto que esse foi o destino de 67,4% das exportações mexicanas. No mesmo ano, a Europa e o restante da América Latina receberam, respectivamente, 49,1% e 4,8% das exportações brasileiras, enquanto que, no caso das mercadorias mexicanas, esses destinos receberam, respectivamente, 27,4% e 6,7%. Passados alguns anos, a predominância dos mercados norte-americano e canadense como destino das exportações brasileiras e

mexicanas aumentou, mas em proporções diferenciadas. Em 1950, os Estados Unidos e o Canadá recebiam 55,9% das exportações brasileiras e 93,5% das exportações mexicanas. Nesse mesmo ano, a Europa e o restante da América Latina recebiam, respectivamente, 29,7% e 8,0% das exportações brasileiras e 4,9% e 3,4% das exportações mexicanas.

Fato foi que ao longo do PSI, no caso brasileiro, houve uma proximidade à economia norte-americana, em termos de intercâmbio comercial e de investimentos, além daqueles provenientes do continente europeu. Contudo, a proximidade geográfica do México em relação aos Estados Unidos, além de tornar esse seu principal parceiro econômico ao longo de todo o PSI e de ter incentivado a realização de fortes investimentos de origem norte-americana em território mexicano, fez com que grande parcela da sua indústria fosse constituída em função das necessidades norte-americanas. Em outras palavras, os investimentos norte-americanos e a forte ligação entre os mercados mexicano e dos Estados Unidos fizeram com que grande parte do setor industrial constituído no território mexicano estivesse fortemente ligado às demandas do mercado do País vizinho – prova disso são as *maquilas*, cujo surgimento deu-se com o programa *braceiro*, ainda na época da Segunda Guerra Mundial.

No que tange à proximidade ou mesmo vinculação às demandas comerciais de um grande mercado que esteja próximo (seja geográfica ou culturalmente), como foi o caso do México em relação aos Estados Unidos, podem ser identificados aspectos de caráter tanto negativo quanto positivo. Em termos negativos, existe a questão da grande dependência em relação ao outro mercado, tanto em termos de entrada de divisas, quanto em termos de ritmo de crescimento, e da limitação da expansão do parque industrial da economia dependente e do desestímulo ao desenvolvimento de pesquisas e inovações tecnológicas (fatores essenciais para a continuidade e sucesso do processo de industrialização de qualquer economia). Em termos positivos, há uma maior facilidade em relação ao estabelecimento de um processo de integração (como o NAFTA), a perspectiva de possibilidades de crescimento econômico e de acesso a determinadas tecnologias – o que raramente acontece, vez que os avanços em P&D, geralmente, permanecem nos países de origem.

No caso do Brasil, ainda que existisse também uma proximidade importante à economia norte-americana, a vinculação esteve sempre em um patamar inferior ao caso mexicano. Havia outros parceiros comerciais - especialmente europeus - e investidores. Tanto foi que o desenvolvimento da indústria nacional não ficou condicionado apenas às demandas norte-americanas e demais investimentos externos; o Estado brasileiro, ao longo de todo o PSI, direcionava os investimentos externos, por meio das políticas econômicas e comerciais aplicadas, para os setores que julgava serem os de maior necessidade ou importância.

Deve-se reconhecer, todavia, que

A contribuição das ETNs [empresas transnacionais] foi absolutamente fundamental para a conformação básica do processo de substituição de importações e conseqüente implantação da indústria no Brasil. As empresas estrangeiras tinham participação quase nula na produção industrial brasileira ao fim da guerra, e como chegaram a atingir, trinta anos depois, cerca de um terço do valor adicionado e do emprego industrial e com uma presença fortemente concentrada nos setores mais dinâmicos, isso quer dizer que, na margem, a contribuição do investimento estrangeiro para o crescimento brasileiro foi absolutamente decisiva. No tocante ao comércio exterior (...), essa contribuição foi ainda mais importante para aumentar a extroversão da economia brasileira ao longo do tempo, na medida em que ofereceu um canal através do qual a globalização penetrou as defesas impostas pelo rígido modelo de substituição de importações. (FRANCO, G.H.B., 1998:123)

4.10. - Desenvolvimento de P&D / Tecnologia

Com base nos trabalhos realizados por Schumpeter, considera-se que as inovações tecnológicas impulsionam o desenvolvimento econômico das nações e, conseqüentemente, possibilitam incrementos de ordem social, cabendo destaque, portanto, à relevância dos incentivos à pesquisa e ao desenvolvimento de tecnologias ao longo do período em estudo.

Como apontou Katz, nos países latino-americanos, agentes importantes e diferenciados incentivaram a realização de estudos voltados à tecnologia, bem como à aplicação das técnicas adquiridas do exterior, a fim de que as mercadorias anteriormente importadas passassem a ser produzidas em território nacional. Assim, durante a Segunda Guerra Mundial e ao longo dos anos 1950, uma série de empresas, laboratórios de Pesquisa e Desenvolvimento - P&D e institutos

tecnológicos foram criados tanto no Brasil quanto no México. O Estado, de um modo geral, tomou para si a responsabilidade de produzir muitas mercadorias e serviços, tais como energia, transporte, telecomunicação, saneamento básico, entre outros, bem como o desenvolvimento das chamadas indústrias pesadas, relacionadas ao setor de defesa da economia – aço e ferro, petroquímica ou alumínio -, requerendo um montante significativo de capacidades e experiência tecnológicas, provendo-as de equipamentos, profissionais treinados e orçamentos para pesquisa⁷⁰. (KATZ, J. 2001:5-6)

Como resultado, em pouco tempo, um grande número de centros públicos de P&D e de engenharia emergiu, constituindo o cerne do Sistema Nacional de Inovação daquele período. Adicionalmente, um número elevado de agências públicas de financiamento surgiu, agindo também como pontos focais de importação, geração e difusão de conhecimento tecnológico em variadas esferas de produção. Assim, foi o Estado, em conjunto com os bancos públicos e agências de desenvolvimento, que desenharam e construíram várias facilidades para a produção em escala para as indústrias pesadas e para serviços públicos – como energia, telecomunicações, saneamento básico, etc.

Contudo, ainda que tenha havido um período de atenção e dedicação às atividades relacionadas ao desenvolvimento de ciência e tecnologia durante o período de em que se desenvolveram os PSIs, esse foi insuficiente para gerar os níveis de desenvolvimento de ciência e tecnologia necessários para encerrar a dependência em relação aos países mais industrializados. As despesas em atividades de P&D, medidas como porcentagem do PIB, historicamente foram baixas em ambos os Países - principalmente se comparados aos Estados Unidos e aos países europeus.

A despeito de que durante os PSIs, os fundos públicos tenham se responsabilizado por grande parte dos gastos e pela maior parte das atividades relacionadas à P&D - realizadas por laboratórios estatais e institutos de tecnologia alocados em universidades públicas ou em departamentos de engenharia de empresas públicas -, a descontinuidade dos incentivos governamentais a esses fins

⁷⁰ Os assuntos geopolíticos desempenhavam papel de relevância naquele momento histórico – Pós Segunda Guerra Mundial, início da Guerra Fria – e explicavam muitos dos esforços tecnológicos empreendidos.

acabou por comprometer a competitividade dos resultados dos centros de pesquisa, quando defrontados aos estudos desenvolvidos internacionalmente.

Ao mesmo tempo em que Katz identificou aspectos de sucesso nas iniciativas estatais, reconheceu que:

(...) it remains true that the national innovation system that developed throughout the ISI period was highly fragmented in nature, lacking in sense of purpose and depth. In the final analysis, it failed to serve as a true 'engine' for growth in the domestic environment. (KATZ, J. 2001:6)

Nesse sentido, algumas considerações devem ser traçadas. A primeira delas é a de que, com a chegada e instalação das empresas multinacionais, dada por volta dos anos de 1960, muitas atividades de P&D desenvolvidas por elas em seus países de origem passaram a ser apenas reproduzidas nos territórios brasileiro e mexicano. Em outras palavras, os trabalhos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico continuavam sendo realizados nos países centrais (em laboratórios privados e também públicos) e a produção das mercadorias resultantes passava a ser realizada em países como Brasil e México, os quais dispunham de matérias-primas em abundância, mão-de-obra mais barata, menores custos de produção (energia e acesso a recursos naturais, em especial) e, acima de tudo, aceitavam a reprodução deste modelo, já que eram dependentes dos investimentos diretos vindos do exterior.

A segunda refere-se às limitações econômicas impostas ao Brasil e ao México para a continuidade de suas atividades de P&D tecnológicos. Ainda assim, conclui-se, que a degradação da atenção e dedicação estatal brasileira e mexicana ao desenvolvimento de P&D – ou o desenvolvimento limitado de P&D - e da criação de avanços tecnológicos em território nacional comprometeu tanto a continuidade dos PSI quanto o objetivo de findar a dependência econômica e comercial dessas nações em relação àquelas mais industrializadas. Paradoxalmente, quando do esgotamento dos PSIs, ambas encontraram-se ainda participando de um esquema de dependência, apresentado apenas com outra roupagem – agora a vinculação era dada pela necessidade de concessão de tecnologia.

Por fim, vale ressaltar, com base no trabalho *International Investment and International Trade in Product Cycle*, realizado por Vernon, em 1966, que ainda que

os projetos de desenvolvimento pautados na ISI promovidos pelos Estados brasileiro e mexicano tivessem logrado absoluto êxito, haveria a necessidade da implantação de políticas para a manutenção de uma ambiente que permitisse a continuidade do desenvolvimento de P&D em ampla (e cada vez maior) escala. Infere-se, portanto, que o modelo de industrialização por substituição de importações poderia ter obtido pleno sucesso caso a fronteira tecnológica fosse estável - a idéia seria a de que os países em desenvolvimento se esforçariam para atingir o grau de industrialização e capacidade tecnológica dos já desenvolvidos e, no momento em que isso fosse realidade, todos estariam no mesmo patamar de desenvolvimento. Contudo, a fronteira tecnológica é altamente dinâmica, e o tempo levado pelos países em desenvolvimento para alcançar os patamares anteriormente atingidos pelos desenvolvidos apenas concederia a esses últimos maior espaço para incrementar suas capacidades tecnológicas.

4.11. - Concentração Industrial, Espacial e de Renda

Além da ocorrência de concentração espacial e concentração industrial, constatou-se ainda a concentração de renda tanto no México quanto no Brasil. No Brasil, o processo de industrialização e urbanização concentrou-se, essencialmente, no sudeste, enquanto que no México, dois pólos foram constituídos. O primeiro deles, que compreendia as indústrias nacionais, criadas ao longo do PSI, localizava-se na região central do país, e as maquilas (ou maquiladoras), filiais de empresas norte-americanas, permaneceram concentradas ao norte do México, próximo à fronteira com os Estados Unidos.

No que se refere à concentração espacial e industrial, Baer entende que existe certa lógica para essa tendência, argüindo que como a industrialização em países menos desenvolvidos se inicia com um pequeno mercado e poucas oportunidades para economias de escala, qualquer tentativa de desconcentração regional nos primeiros estágios tenderia a aumentar as dificuldades em tornar o novo setor eficiente. Acrescenta que também devem ser consideradas as várias economias externas associadas à concentração geográfica e que também

contribuem para diminuir o custo da produção industrial. “Existem, portanto, alguns conflitos evidentes entre o equilíbrio regional, por um lado, e o crescimento rápido e eficiente, por outro.” (Baer, W., 1979:316) Existiria ainda um fator adicional, referente às alternativas eleitas com base em objetivos políticos de curto prazo - como, por exemplo, quando dificuldades no balanço de pagamentos tornaram imperativa uma rápida industrialização para substituição de importações, na qual novos setores se desenvolveram sem preocupação alguma relacionada ao equilíbrio regional.

Tanto o desenvolvimento industrial brasileiro quanto o mexicano acabaram por excluir parcela considerável da população, a qual não estava diretamente ligada aos setores dinâmicos de produção nem aos centros urbanos, afastada dos avanços propiciados pelo desenvolvimento industrial e pelo crescimento econômico, dando margem à criação de uma massa de desempregados ou empregados mal-remunerados, que acabou contribuindo para o agravamento do quadro social de ambos os países.

A explosão das taxas de crescimento demográfico e a crescente migração da zona rural para a urbana, ocorridas a partir da Segunda Guerra Mundial, chamaram a atenção dos governos brasileiro e mexicano. Entretanto, em nenhum desses Países foram adotadas políticas industriais que fomentassem, concretamente, a geração de empregos e ocupações para a massa crescente de trabalhadores disponíveis nos centros urbanos.

Em relação à concentração de renda e a concentração industrial, no caso brasileiro, pode-se atribuir grande parte da responsabilidade aos setores dinâmicos do processo de industrialização, vez que eles eram intensivos em capital – e não em mão-de-obra. A concentração de renda foi resultado da formação de uma classe média assalariada consumidora dos bens produzidos pelos setores dinâmicos, em detrimento de uma grande parcela da população menos afortunada, além dos efeitos acentuados das políticas salariais de todo o período e a não realização de uma ampla redistribuição de terras (reforma agrária).

Sobre a reforma agrária, vale considerar que:

Em que pese sua importância como instrumento de mudanças estruturais, as reformas agrárias tiveram muitas vezes um alcance limitado no que diz

respeito à população agrícola. Grandes setores camponeses não foram beneficiados, porque não estavam empregados nas grandes propriedades desapropriadas. Para aqueles que trabalhavam nessas fazendas, a possibilidade de se desenvolverem como produtores rurais baseava-se no acesso ao crédito, à assistência tecnológica e à comercialização. Portanto, seu sucesso dependia, fundamentalmente, de poderem os novos assentamentos organizar-se em cooperativas e de estar o Estado disposto e capacitado para adaptar as instituições públicas ao desenvolvimento agrícola. (FRENCH-DAVIS, R.; MUÑOZ, O. e PALMA, J.G., 2005:167)

No caso mexicano, a concentração industrial, dada essencialmente em dois pólos, pode ser fortemente atribuída à proximidade aos Estados Unidos. Nesse sentido, deve-se lembrar que ainda na época da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos já se utilizavam de trabalhadores mexicanos para determinadas atividades (programa bracero) e, pouco tempo depois, iniciaram a instalação de subsidiárias norte-americanas em território mexicano (as maquilas), mais especificamente na região fronteiriça, incentivando, portando, o desenvolvimento econômico local. O outro pólo de concentração industrial localizou-se na região central do País, que se sustentou sobre as indústrias mais antigas e incipientes, de pequeno porte e de caráter semi-artesanal. Infelizmente, durante todo o PSI, o Estado mexicano não logrou pleno sucesso em integrar esses dois pólos entre si, tampouco em expandi-los às demais regiões do País. Assim como no Brasil, a concentração de renda foi resultado da formação de uma classe média assalariada urbana, consumidora de manufaturados produzidos pelos setores dinâmicos, em detrimento de uma grande parcela da população menos privilegiada. Ainda que tenha havido iniciativas relevantes no que tange à reforma agrária e grandes projetos de irrigação, elas não foram suficientes para sanar as demandas por melhores condições econômicas, controlar movimentos sociais ou evitar ações repressoras por parte do Estado.

4.12. - Fatores de Desaceleração dos PSIs

Tanto o processo de industrialização brasileiro quanto o mexicano foram caracterizados por sua dependência em relação às importações e pelos financiamentos oriundos do exterior. Nesses países, a substituição de importações

de bens de consumo alterou apenas a qualidade das importações antes realizadas, já que houve um aumento da demanda por bens de capital e bens intermediários do exterior. Tais importações geraram déficits na balança comercial dos dois países, os quais necessitavam que seus respectivos setores exportadores atuassem de forma a compensar o desnível de saída de divisas ou contavam com a disponibilidade de crédito externo.

Tal dependência se acentuou a partir da adoção dos programas desenvolvimentistas – no Brasil foi o Plano de Metas, enquanto que no México, buscava-se o denominado ‘desenvolvimento estabilizador’, através de vários conjuntos de medidas econômicas e industriais. As indústrias envolvidas nos referidos programas tiveram como característica fundamental a demanda por elevados volumes de importações – em alguns casos, superiores ao volume de divisas economizado pela substituição de importações dos bens produzidos por esses setores. Adicionalmente, as remessas de lucros das filiais para as matrizes localizadas no exterior contribuíram fortemente para a acentuação dos déficits e para a necessidade de moeda estrangeira. Nesse contexto, as economias ficaram dependentes das condições favoráveis do comércio internacional para os setores primários, além da disponibilidade de financiamento externo.

A ausência de infraestrutura suficiente para comportar os avanços do parque industrial e de cuidados e estímulos aos setores agrícolas e de exportação de ambos os países contribuíram para a impossibilidade de sustentação do modelo de ISI. Prova disso foi a crise agrícola ocorrida no México por volta de 1965, além da constatação de que o Estado brasileiro se ressentiu de melhor articulação com uma política agrícola que promovesse, sobretudo, o crescimento da produção de alimentos básicos, de modo a viabilizar o crescimento econômico com ganhos de salário real e incorporação ao mercado de contingentes populacionais marginalizados. (Versiani, F.R., Suzigan, W., 1990:25)

É importante ressaltar que a consolidação e o desenvolvimento das indústrias de bens de consumo duráveis estimulou a consolidação de um alto grau de demanda interna, que foi responsável pelo surgimento de um efeito multiplicador sobre toda a economia, incrementando em algum grau – ainda que não suficiente – os níveis de emprego e de atividade produtivas nos outros setores. Entretanto, no

Brasil e no México, as dificuldades relacionadas à dívida externa acabaram canalizando parcela expressiva dos recursos disponíveis e afetaram diretamente os níveis de produtividade, o crescimento da economia, a dependência em relação aos mercados externos, a continuidade e a qualidade das políticas sociais (educação, habitação, saúde, etc), entre outros.

O esgotamento do modelo de ISI levou ambas à estagnação econômica, inflação crônica e crise fiscal, o que implicou na necessidade de ajustes econômicos para a estabilização da moeda, no redirecionamento das economias a um modelo de desenvolvimento voltado ao mercado externo e na promoção de mudanças estruturais no Estado e na economia.

4.13. - Pós PSI - Resultados para os Anos 1980

Nos anos 1980, ambos os países alcançaram a condição de industrializados implicando, contudo, na existência de uma série de dificuldades de caráter econômico e social, tais como os altos índices inflacionários, o alto endividamento externo, o agravamento da dependência externa, a concentração de renda, a concentração espacial da indústria, a permanência de parcela relevante da população excluída do processo de crescimento econômico, entre outros.

(...) houve incoerências na forma como foi implantada a ISI, na falta de continuidade da política econômica, no modelo amplo e muitas vezes arbitrário de proteção efetiva e na negligência com que foram tratadas as exportações. O protecionismo excessivo, combinado com a supervalorização recorrente das taxas de câmbio, freqüentemente desestimulou tanto as exportações primárias não-tradicionais quanto as de produtos manufaturados. (FRENCH-DAVIS,R.; MUÑOZ, O. e PALMA, J.G., 2005:225)

Ainda que durante grande parte dos anos 1970, a ISI tenha se concentrado, em certa medida, na promoção das exportações, os acontecimentos internacionais – tais como as Crises do Petróleo e a maior disponibilidade de recursos externos com baixas taxas de juros – criaram fortes incentivos para um alto endividamento no exterior, acarretando na valorização do câmbio e no desestímulo do ímpeto exportador.

De fato, os fluxos de capital tiveram uma influência determinante no desenvolvimento econômico dos países latino-americanos na segunda metade da década de 70 e, subseqüentemente, durante toda a década de 80. Toda a região experimentou choques financeiros 'positivos', mas as políticas adotadas em reação foram variadas. Em particular, houve grande diversidade no grau de abertura ao ingresso de capital e no uso que se deu aos novos recursos. O balanço líquido foi um aumento do coeficiente de formação de capital na década de 70 e no início dos anos 80. Não obstante, uma expressiva valorização das taxas de câmbio no final desse período gerou grandes desequilíbrios internos e externos. (...) O acesso fácil e barato (em curto prazo) aos empréstimos bancários internacionais, que erroneamente era considerado permanente, estimulou a demanda agregada, que superou a produção interna. As necessárias reformas fiscais foram adiadas e, em grande medida, faltaram os controles dos déficits dos orçamentos fiscais em muitos países, mais notadamente na Argentina, no México e na Venezuela. (FRENCH-DAVIS,R.; MUÑOZ, O. e PALMA, J.G., 2005:226)

Apesar dos graves problemas de caráter social e econômico, as contradições do PSI – especialmente os déficits em conta corrente, a inflação e a dívida externa - influenciaram as políticas adotadas após o esgotamento desse modelo. Essas políticas buscaram estimular as exportações, por meio de medidas liberais de comércio, com o intuito de cumprir com os juros da dívida externa, além de promover a redução dos gastos públicos como mecanismo de redução da inflação. Ainda assim, as dificuldades relacionadas à dívida externa se intensificaram ao longo da década de 1980 e o combate à inflação foi quase infrutífero nos dois países.

Quando o México suspendeu, em agosto de 1982, o pagamento dos serviços de sua dívida externa, os mercados financeiros mundiais despertaram para o fato de que os países latino-americanos se haviam endividado mais do que sua capacidade de pagamento, e os bancos internacionais haviam emprestado muito além de um nível razoável de risco. Em 1982, a relação empréstimos/capital dos nove maiores bancos norte-americanos no que se refere à América Latina era de 180 por cento; desse valor, os empréstimos ao México representavam cinquenta por cento; ao Brasil, 46; à Venezuela, 26; à Argentina, 21; e ao Chile, doze. (FRENCH-DAVIS,R.; MUÑOZ, O. e PALMA, J.G., 2005:213-214)

A dívida teve ainda outras implicações. Sua intensidade levou as autoridades econômicas a priorizar os objetivos de curto prazo, em detrimento do desenvolvimento de longo prazo. Como a natureza da crise estava associada aos fluxos de capital, o papel principal no ajuste foi desempenhado pelos mecanismos e agentes financeiros, colocando a economia real em segundo plano. Junto com as profundas reformas de tendência neoliberal, que geraram um forte incremento da dívida financeira, foram produzidos um baixo investimento real, um pequeno

crescimento do PIB e uma piora da distribuição de renda. Os custos do ajuste foram distribuídos de forma desigual entre as diversas camadas de renda da população, o que gerou uma deterioração global da distribuição já altamente desigual de oportunidades, de renda e de riqueza nas sociedades latino-americanas. (FRENCH-DAVIS,R.; MUÑOZ, O. e PALMA, J.G., 2005:227)

Assim, os anos 1980 foram caracterizados, em linhas gerais, por retração econômica, endividamento externo e instabilidade nos preços. No caso do México, mesmo contando com as exportações de petróleo, a aproximação ao mercado norte-americano e os investimentos externos, entende-se que as políticas de ajuste externo, de estabilização econômica e as reformas estruturais realizadas ao longo dos anos 1980 não obtiveram pleno êxito, já que não foram capazes de assegurar o crescimento econômico sustentado, estabilidade interna e externa e recuperação do bem-estar social.

Como indicam French-Davis, Muñoz e Palma, por um lado, as pressões inflacionárias aumentaram, devido à deterioração das expectativas, às fortes desvalorizações cambiais e ao grande crescimento dos déficits do setor público ocasionado pelos pagamentos do serviço da dívida pública externa. Por outro, o PIB, os níveis de emprego e investimento sofreram conjuntamente uma grande redução. Os indicadores sociais refletiam a maneira desigual pela qual os efeitos da retração econômica foram distribuídos entre a população nesse período. Houve queda substancial dos salários reais, grande aumento do desemprego e do subemprego. Adicionalmente, os gastos públicos *per capita* na área social tiveram que ser reduzidos, causando sérias implicações na qualidade dos serviços, principalmente de saúde e educação. (FRENCH-DAVIS,R.; MUÑOZ, O. e PALMA, J.G., 2005:219-220)

O lançamento de políticas de ajuste estrutural no México sob o governo do Partido Revolucionário Institucional – PRI, representado pelo presidente Miguel de La Madrid, 1982-1988, durante a crítica conjuntura iniciada pela crise da dívida externa, encontrou dificuldades para alcançar o desenvolvimento devido à falta de um plano econômico urgente. Em 1987, após cinco anos de gestão emergencial e duas tentativas de estabilização, a economia encontrou-se deteriorada e propensa à hiperinflação. Foi neste contexto que o governo lançou um pacote de medidas

conhecido como Pacto de Solidariedade Econômica, como uma nova tentativa de estabilizar a economia. Foi o governo de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994, o responsável pela inspiração por uma estratégia desenvolvimentista fundada em uma política fiscal ortodoxa e nas reformas de mercado, levando à criação de um plano estruturado para o financiamento da dívida.

4.14. - Abertura pós-PSI

Tanto o Brasil quanto o México sofreram transtornos de ordem econômica na década de 1980, os quais foram ainda mais agravados por conta do aumento dos juros norte-americanos e da conseqüente revalorização da moeda norte-americana, a partir de 1979, o que implicou no aprofundamento do processo de endividamento externo – por conta, especialmente, da interrupção do fluxo de recursos que supria parte importante das suas necessidades econômicas. Fato foi que “A estagnação da década de 80 mascarou o desempenho econômico comparativamente vigoroso dos países latino-americanos durante as três décadas anteriores.” (FRENCH-DAVIS,R.; MUÑOZ, O. e PALMA, J.G., 2005:225)

Nesse contexto, foram aplicadas políticas restritivas na tentativa de reduzir a demanda interna e a necessidade por importações, buscando gerar excedentes de produção que pudessem ser destinados à exportação e, dessa forma, disponibilizar divisas para o cumprimento da dívida externa. Todavia, a despeito de tal iniciativa, não foi possível evitar a moratória da economia mexicana, em 1982. Para ambas as economias, a renegociação da dívida externa foi possível por meio de cortes nos orçamentos com gastos públicos, aumento nos níveis de exportação e da desvalorização da moeda. Ademais, a recuperação da economia norte-americana, a partir de 1984, também contribuiu para a recuperação brasileira e mexicana.

Entre os anos 1980 e 1990, o México promoveu modificações estruturais no sentido de liberalizar a economia e reformar o Estado, assim como o Brasil adotou um processo de ajuste e de reorientação econômica. Tal processo contou com uma estrutura de produção interna oligopolizada e não competitiva, herdada do modelo de ISI, além da elevada dívida interna e externa, altos índices de desemprego,

estagnação da produção e inflação crônica. Internacionalmente, uma série de expressivas mudanças acontecia, especialmente em função do fim da ordem bipolar caracterizada pela histórica disputa Leste-Oeste e pelo direcionamento dos fluxos comerciais e financeiros.

No caso do México, especificamente, após a crise de 1982, foi estabelecido um acordo com os Estados Unidos para o refinanciamento da dívida externa garantido pelas exportações de petróleo – cujo preço estava favorecido durante a primeira metade dos anos 1980. Certamente, a proximidade do mercado norte-americano auxiliou na recuperação mexicana, mas a posterior queda dos preços do petróleo comprometeu os avanços iniciais. Em 1988, estabeleceu-se o Pacto de Solidariedade Econômica, cuja meta era reduzir o déficit fiscal, adotar uma política monetária restritiva, promover a liberalização comercial e cobrir os preços e salários. Adicionalmente ao programa de estabilização proposto pelo Pacto, em 1989, o reequilíbrio possível da economia foi conquistado com a renegociação da dívida externa viabilizada pelo Plano Brandy, que restabeleceu o fluxo de divisas para a economia mexicana.

No que diz respeito ao Brasil, no período posterior ao encerramento do PSI, ocorreu a implantação de uma política de controle da demanda interna pautada na desvalorização cambial e a economia logrou superávit comercial, mas permaneceu dependente dos investimentos externos - já que os recursos resultantes do excedente da produção que era exportado era utilizado para o abatimento da dívida externa, ao invés de atender a necessidade de recursos que deveriam ser aplicados na economia. Entre 1986 e 1989, políticas de congelamento do câmbio, salários e preços foram adotadas a fim de conquistar a estabilização da economia. No início dos anos 1990, Collor de Melo foi eleito com a proposta de reinserir o Brasil na economia mundial por meio da abertura comercial; foi promovido um processo de rápida abertura da economia, realizando privatizações, promovendo a austeridade fiscal e a desindexação.

Nesse contexto, ao mesmo tempo em que o governo Collor de Melo enfrentava algumas dificuldades decorrentes da nova política econômica, o de Salinas de Gortari, no México, conseguiu controlar a inflação, fazendo com que esse período fosse tido como o milagre mexicano, o qual permitiu que o país

estabelecesse um bloco comercial com os Estados Unidos e Canadá, o NAFTA⁷¹. Em realidade, já em 1986, o México havia aderido ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT, na sigla em inglês, e começou a firmar acordos de livre comércio. Essa iniciativa, em um contexto de abundância de capitais, atraiu grandes montantes de investimentos⁷².

Ainda que o processo de abertura comercial e suas conseqüências para o setor industrial do Brasil e do México não seja objeto do presente trabalho, vale ressaltar que, no Brasil, a despeito dos efeitos negativos sobre o parque industrial, alguns setores – tais como têxteis, calçados, metal-mecânico e agroindustrial - conseguiram superar os impactos da abertura comercial e se modernizaram adquirindo competitividade internacional. No caso do México, após o processo de abertura da economia, alguns setores da indústria nacional sobreviveram, essencialmente aqueles voltados à produção de bens de baixo valor agregado. O destaque da economia coube à exploração de petróleo e derivados e às indústrias maquiladoras, filiais de empresas norte-americanas e direcionadas a atender a demanda e as estratégias de enriquecimento, fundamentalmente, do mercado norte-americano.

Depois de uma década de estagnação, algumas economias latino-americanas começaram a mostrar sinais de recuperação no início dos anos 1990. A retomada do crescimento econômico esteve associada aos primeiros ingressos de recursos financeiros internacionais desde 1981 – o resultado tanto do melhor acesso aos financiamentos externos privados quanto do forte declínio das taxas de juros reais no mercado norte-americano. Isso evidencia a persistente sensibilidade das economias latino-americanas aos fatores externos e a possibilidade de que se instaure um comportamento cíclico. De fato, um ciclo um tanto semelhante ao da década de 70 se reproduziu nos anos 1990-1994, que terminou com o chamado ‘efeito tequila’. Ao mesmo tempo, o ritmo da reforma estrutural neoliberal acelerou-se. A ampla liberalização dos mercados e a privatização das empresas públicas disseminaram-se por toda a região, contribuindo para uma forte redução do papel do Estado. De uma ativa intervenção na alocação de recursos e nas atividades produtivas diretas até a década de 70, o papel do Estado passou a restringir-se à política macroeconômica, à construção de infraestruturas e a programas sociais. Contudo, no processo de reforma e ajuste, foi fortemente enfraquecida a capacidade do Estado de desempenhar até mesmo seu novo papel, muito mais limitado. Em conseqüência, surgiu uma incoerência entre a

⁷¹ No início dos anos 1990, o México aderiu ao NAFTA, integrando sua economia aos desenvolvidos Estados Unidos e Canadá, garantindo para si facilidades econômicas e fluxos crescentes de investimentos diretos – ao mesmo tempo que acirrava sua dependência tecnológica.

⁷² Principalmente pela vantagem de estar fortemente vinculado à economia norte-americana, por conta dos investimentos dos EUA e das maquilas.

capacidade do Estado reformado e a necessidade, imposta em grande medida pela profundidade da 'crise social' e pela transição para governos democráticos em toda a região, de seguir uma estratégia de desenvolvimento com equidade. (FRENCH-DAVIS,R.; MUÑOZ, O. e PALMA, J.G., 2005:227-228)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio dos processos de substituição de importações, ocorridos de maneira mais estruturada a partir do período pós Segunda Guerra Mundial até o início da década de 1980, tanto o Brasil quanto o México se industrializaram, atingindo, inclusive, uma condição satisfatória em termos de aperfeiçoamento de seus respectivos parques industriais. Todavia, dado o esgotamento dos Processos nos anos 1980 – e suas implicações diretas, as quais chegaram mesmo a comprometer parte da evolução alcançada -, a condição para que a industrialização continuasse seu incremento e aprimoramento e verificasse sucesso pleno seria a continuidade do modelo até então aplicado, mas com outra roupagem – uma de caráter mais liberal (menor intervenção estatal na economia e maior liberdade dos agentes privados e dos fluxos de capital, principalmente). Os estímulos aos setores agrícolas e de exportação seriam absolutamente necessários, além da grande atenção e incentivo que deveriam ser destinados ao desenvolvimento de P&D e aprimoramentos tecnológicos.

Fato foi que as contradições do modelo adotado⁷³ influenciaram as políticas e rumos adotados após o encerramento do PSI, o que foi bastante positivo. Medidas liberais de comércio estimularam as exportações, com o intuito de cumprir com os juros da dívida externa, e a redução dos gastos públicos foi promovida como mecanismo de redução da inflação.

Tarefa complexa é adotar parâmetros para indicar, com certo grau de razoabilidade, qual das economias estudadas foi a que mais se industrializou. Podem ser adotadas como referências aspectos como: (a) a participação Estatal direta na economia, com os controles de câmbio, fornecimento de subsídios e incentivos a setores escolhidos da indústria, além do financiamento e da promoção dos segmentos mais essenciais (como energia, telecomunicações, etc.); (b) as fases do PSI, já que o processo de substituição de importações nos países estudados teve início com a substituição de bens de consumo não-duráveis, passando, em um segundo momento para os bens de consumo duráveis e até enfrentar certas

⁷³ Graves problemas de caráter social e econômico, como má distribuição de renda, desemprego, dívida externa, inflação, dependência tecnológica, entre outros.

limitações (essencialmente, a indisponibilidade de divisas para incrementar a quantidade e a qualidade das importações) no que disse respeito aos bens intermediários e de capital, acabando por comprometer, em grande medida, o pleno sucesso do Processo e a busca pela superação da dependência e da vulnerabilidade dessas economias frente ao sistema internacional; (c) a evolução do PIB, em relação a qual o Brasil apresentou índices médios superiores aos mexicanos; (d) a evolução da dívida externa e dos déficits em conta corrente – sendo que o agravamento das dívidas foi dado, em grande parte, pela existência de déficits nas contas correntes, os quais, por sua vez, eram acirrados justamente pela tentativa de atender a dívida externa do País; (e) os índices inflacionários, vez que ambas as economias tiveram surtos desta ordem, tendo ocorrido no Brasil índices claramente mais elevados do que os mexicanos, os quais foram acompanhados pelo progressivo agravamento do déficit em conta corrente e pelas desvalorizações cambiais; (f) o desenvolvimento e o incentivo precários ou insuficientes a P&D e a tecnologias em geral; (g) a forte concentração populacional nos centros urbanos e uma distribuição de renda bastante desigual; ou mesmo (h) os fatores de desaceleração dos PSIs, essencialmente os déficits na balança de pagamentos, ausência de infraestrutura suficiente aos avanços do parque industrial, atenção estatal deficiente aos setores Primário e exportador da economia. Notar-se-á, desta forma, que o Brasil e o México tomaram, em linhas gerais, caminhos e instrumentos semelhantes

Vale ressaltar que ambas as economias mantiveram durante e após o encerramento do PSI alto grau de concentração de renda e de desigualdade social. Contudo, o México adotou iniciativas mais relevantes em termos de reforma agrária, por exemplo. Em termos de demandas sociais, ambos dedicaram-se fortemente, mas os resultados permaneceram insuficientes para silenciar a demanda dos cidadãos e para criar uma massa de trabalhadores aptos – em termos educacionais e de saúde, especialmente – a tocar adiante a industrialização das nações.

Ademais, paradoxalmente às premissas da CEPAL, tanto o México quanto o Brasil vieram a participar com sucesso de processos de integração regional apenas após o esgotamento do PSI. O México rumou ao NAFTA, enquanto o Brasil, ao MERCOSUL.

O aspecto que permaneceu similar com o passar do tempo e com o encerramento do PSI foi que tanto o Brasil quanto o México, apesar de terem constituído e aprimorado parcela significativa de seu parque industrial, não conseguiram superar a dependência em relação aos países centrais – que passou a se configurar como dependência de fluxos financeiros e de desenvolvimento de tecnologia.

Um dos principais motivos para a industrialização de substituição de importações foi o desejo de reduzir e mesmo eliminar a dependência da economia dos centros industriais tradicionais. Contudo, a esperança inicial de se obter um maior grau de independência econômica através da industrialização diminuiu gradualmente, surgindo em seu lugar a consciência de que a industrialização trouxe um tipo diferente e mais complexo de dependência. Grande parte das indústrias de substituição de importações foi construída por multinacionais, ou seja, a elaboração de estratégias e decisões relacionadas aos setores mais dinâmicos da economia brasileira e mexicana eram cada vez mais tomadas fora dos Países. Adicionalmente, considerando que a maioria das multinacionais não desenvolve tecnologia em suas subsidiárias, a industrialização brasileira e mexicana verificou um aumento substancial da dependência de tecnologia estrangeira – implicando, conseqüentemente, em maiores encargos sobre a balança de pagamentos, já que a tecnologia tem de ser paga de uma maneira ou outra (royalties, assistência técnica, etc). Ademais, como assevera Baer:

(...) se pode argumentar que o aumento da dependência da tecnologia estrangeira sofreu um custo adicional pelo fato de não ser *adequada*, isto é, não ter sido desenvolvida em função da disponibilidade local de fatores. (Baer, W., 1979:313)

Apesar disso, não se deve ignorar que as multinacionais passaram a oferecer oportunidades para a diversificação, em alguma medida, da pauta de exportações dos Países – especialmente de produtos manufaturados. Contudo,

(...) o desejo de estimular as exportações significa que as empresas estrangeiras estão entre as mais beneficiadas por incentivos fiscais e outros esquemas – o que significa que as metas de diversificação das exportações foram alcançadas às custas do objetivo de uma maior equidade. (Baer, W., 1979:318)

Por fim, refletindo acerca das diferenciações entre os processos de industrialização estudados, cabe destacar alguns outros aspectos. O primeiro deles seria o de que o Brasil logrou, por meio do PSI, desenvolver uma indústria mais dinâmica e variada, ainda que tivesse que administrar, ao final do PSI, o nível insuficiente de integração entre suas cadeias produtivas. O México, por sua vez, logrou aperfeiçoar, em algum grau, seu parque industrial nacional, mas desenvolveu um forte vínculo à indústria norte-americana, produzindo em escala os bens necessários para atender à demanda do outro país. Os setores mais dinâmicos da indústria mexicana foram fomentados e desenvolvidos mais por uma demanda proveniente do exterior do que por escolhas ou estratégias empresariais ou mesmo governamentais internas. É válido frisar que, independente do caráter da industrialização, ambas as economias permaneceram à margem do desenvolvimento de novas tecnologias e aperfeiçoamentos dessa monta.

A influência da proximidade ao mercado norte-americano foi, historicamente, notável no que tange à evolução da economia, do comércio e da indústria mexicanos. O Brasil, por sua vez, também contou com a presença norte-americana, mas essa foi, em grande medida, balanceada pela européia.

Uma terceira constatação diz respeito à concentração industrial, e no caso do México, a questão da proximidade aos Estados Unidos foi determinante. Enquanto no Brasil a industrialização concentrou-se, essencialmente, no sul e sudeste do País, no México foram constituídos dois pólos: o da região central correspondia às indústrias mais tradicionais, que recebiam os cuidados e os benefícios estatais e que vivenciaram, de fato, o PSI; e o da região fronteiriça com os Estados Unidos (norte do País), na qual haviam sido instaladas as maquilas, empresas subsidiárias das norte-americanas que se utilizavam da mão-de-obra mais barata dos trabalhadores mexicanos, do acesso a recursos naturais e das facilidades oferecidas pelo governo do país vizinho.

Outro aspecto a considerar tange ao impacto causado pelos fatores internacionais – o qual pode ser exemplificado pelas Crises do Petróleo, que tiveram repercussões diferenciadas sobre a economia brasileira e a mexicana, justamente pelo fato de uma ser importadora e a outra exportadora do produto. A repercussão

dos acontecimentos no sistema internacional sobre esses Países evidenciou, ao longo e mesmo após todo o Processo, sua vulnerabilidade e dependência.

Conclui-se, desta forma, que o Brasil e o México, a despeito dos avanços logrados a partir da industrialização por substituição de importações, além de enfrentarem dificuldades decorrentes da competitividade deficitária de parte importante de suas indústrias manufatureiras, tiveram ainda que lidar com graves questões sociais e econômicas durante e após o encerramento dos PSIs. Ademais, lograram modificar o formato de sua dependência em relação aos países industrializados sem, contudo, eliminá-la. A dependência econômica transformou-se em tecnológica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAER, W., *A industrialização e o desenvolvimento econômico no Brasil*, Ed. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1979.

BARAN, P., *A Economia Política do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Editora Zahar, 1972.

BASTOS, V. L. & SILVA, M.L.F., *Para Entender as Economias do Terceiro Mundo*, Editora UNB, 2ª Edição, 2001.

BIELSCHOWSKY, RICARDO (org.) (a). *Cinqüenta Anos de Pensamento na CEPAL*, Volume I, Conselho Federal de Economia - COFECON/Ed. Record. Rio de Janeiro, 2000.

BIELSCHOWSKY, RICARDO (org.) (b). *Cinqüenta Anos de Pensamento na CEPAL*, Volume II, Conselho Federal de Economia - COFECON/Ed. Record. Rio de Janeiro. 2000.

BULMER-THOMAS, V. "As Economias Latino-Americanas, 1929-1939", In BETHELL, L. (org), *História da América Latina, Vol. VI: A América Latina após 1930: economia e sociedade*, Brasília FUNAG, 2005.

CAMÍN, H.A., *A Cinza e a Semente*, Bei Comunicação, São Paulo, 2002.

CARDOSO, E. e HELWEGE, A., *A Economia da América Latina: Diversidade, Tendências e Conflitos*, Ed. Ática, 1993.

CARDOSO, F. H & FALETTO, E., *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, Ed. Civilização Brasileira, 8ª Ed., Rio de Janeiro, 2004.

CARTA IEDI Nº 234, *Queremos ser o México?*, 23 de novembro de 2006.

CEPAL (a), "La coordinación de las políticas macroeconómicas en el contexto de la integración latinoamericana: una primera aproximación para el caso de la integración entre Argentina e Brasil". In: CEPAL. (1992). *Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas*, Comisión Económica para América Latina e Caribe, Santiago do Chile, 1992.

CEPAL (b), "Coordinación de políticas macroeconómicas en la integración latinoamericana: una necesidad o una utopía?" In: CEPAL (1992). *Ensayos sobre*

coordinación de políticas macroeconómicas, Comisión Económica para América Latina e Caribe, Santiago do Chile, 1992.

CERVO, A.L., *Relações Internacionais da América Latina: Velhos e Novos Paradigmas*, IBRI/FUNAG, Brasília, 2001.

CLAVIJO, F. & VALDIVIESO, S., *Reformas estructurales y política macroeconómica: El caso de México – 1982-1999*, 2002

CONCEIÇÃO, H. & SILVA, M., *Da substituição de importações à substituição de exportações*, Ed. da UFRGS, Porto Alegre, 2004.

COONEY, Paul, *Dos Décadas de Neoliberalismo em México – Resultados y Desafios*, Universidade Federal do Pará, Belém, Pará, Brasil, 2007.

DUNNING, JOHN H., *Multinational Enterprises and the Globalization of Innovative Capacity. Technology Management and International Business: Internationalization of R&D and Technology*, edited by Ove Granstrand, Lars Hakanson, Sören Sjölander, 1992.

FRANCO, G.H.B., *A inserção externa e o desenvolvimento*, Revista de Economia Política, Vol. 18, Nº. 3 (71), Julho-Setembro 1998.

FRENCH-DAVIS, R.; MUÑOZ, O. e PALMA, J.G., "As Economias Latino-Americanas, 1950-1990" In BETHELL, L. (org), *História da América Latina, Vol.VI: A América Latina após 1930: economia e sociedade*, Brasília FUNAG, 2005.

FURTADO, C., *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, C., *Subdesenvolvimento e Estado democrático*. Recife: Condepe, 1962.

FURTADO, C. *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1966.

FURTADO, C., *Economic Development of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.

GARRIDO, C., *Industrialización y grandes empresas en el desarrollo estabilizador, 1958-1970*, Análisis Económico, primer semestre, Vol. XVIII, número 037, México, 2003.

GOLDSMITH, R., *Financial Structure and Development*, New Haven, Yale University, 1964.

HUERTA, H.M e PRESA, M.F.C., *Tres Modelos de Política Económica em México Durante los Últimos Sesenta Años*, Análisis Económico, primer semestre, Vol. XVIII, número 037, México, 2003.

KAMBHAMPATI, U.S, *Development and the Developing World*, Ed. Polity, Reino Unido, 2004.

KATZ, J., *Structural Reforms and technological behaviour - The Sources and Nature of Technological Chance in Latin America in the 1990s*, 2001 <disponível em <http://www.sciencedirect.com/science/article/B6V77-41NCXY8-1/2/132bd7795f329405e4570bb9379051a5>>.

LAMONICA, M. T.; Feijo, C. A., *Crescimento e Industrialização no Brasil: As lições das Leis de Kaldor*, Recife, 2007 <disponível em <http://www.bnb.com.br/content/aplicacao/Eventos/ForumBNB2007/docs/crescimento-industriali.pdf>>.

LAOS, E.H., *La Productividad y el Desarrollo Industrial en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

MAZZEI, JESUS, *Brasília: La CEPAL y La Globalización: Ideas para el Debate*, Carta Internacional, Ano X, No. 113, julho de 2002, São Paulo, 2002.

MORAES, REGINALDO C., “Atualidade do Pensamento da CEPAL” in *Estado, Desenvolvimento e Planejamento*, Caderno da Fesp - nº 2, março 2006 – 20-37.

MORENO-BRID, J.C. e ROS, J., *México: las reformas del mercado desde una perspectiva histórica*, Revista da CEPAL 84 – Dezembro de 2004.

NERY, T., *A Economia do desenvolvimento na América Latina: o pensamento da CEPAL nos anos 1950 e 1990*, Rio de Janeiro, 2004.

NUNES, A.J.A., *Industrialização e Desenvolvimento: A Economia Política do Modelo Brasileiro de Desenvolvimento*, Quartier Latin do Brasil, São Paulo, 2005.

OCAMPO, JOSÉ, A. *Distribuição de renda pobreza e gasto social na América Latina*, Revista da CEPAL nº 65. Agosto de 1998.

OLIVEIRA, O.M., In BEDIM, G. A..et al., *Paradigmas das Relações Internacionais*, Ed. UNIJUÍ, 2000.

OSORIO, M.C.R., *Industrialización por sustitución de importaciones (1940-1982) y modelo "secundario-exportador" (1983-2006) en perspectiva comparada*, Biblioteca Virtual de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, 2008 <disponível em www.eumed.net/libros/2008c/434/>.

PREBISCH, R., "O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais", 1949, In BIELSCHOWSKY, R. (org.). *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*, Volume I, Conselho Federal de Economia - COFECON/Ed. Record, Rio de Janeiro, 2000.

RANDALL, L. (org.), *The Political Economy of Latin America in the Postwar Period*, Primeira Edição, Editora University of Texas, Estados Unidos, 1997.

ROMO, H.G. *Orígenes de la Crisis en México, 1940-1982*, Ediciones Era, Colección Problemas de México, tercera reimpresión de la Primeira Edición, México, 1988.

SALVIANO JR., C., *O Discurso Cepalino: Ensaio da Análise Retórica*, São Paulo, 1993.

SILVA, H.C.M. da, *Da Substituição de Importações à Substituição de Exportações*, UFRGS Editora, Rio Grande do Sul, 2004.

SOLÍS, L., *Evolución de la Economía Mexicana*, El Colégio Nacional, Primera Edición, México, 1999.

SUZIGAN, W.; Carvalho, J.E.; Almeida, R.A.G., *Financiamento de projetos industriais no Brasil no Brasil*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Coleção Relatório de Pesquisa, n.9, 1972.

SUZIGAN, W., *Estado e Industrialização no Brasil*, Revista de Economia Política, vol. 8, no. 4, outubro-dezembro/1988.

SUZIGAN, W., *Indústria Brasileira – Origem e Desenvolvimento*, Ed. Brasiliense, São Paulo, 1986.

TAVARES, M. C, *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*, 3ª. Edição, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1974.

THORP, R., “As Economias Latino-Americanas, 1939-c. 1950”, In BETHELL, L. (org), *História da América Latina, Vol. VI: A América Latina após 1930: economia e sociedade*, Brasília FUNAG, 2005.

VERNON, R., *International Investment and International Trade in Product Cycle in Economics of Technological Change*, in Ed. N. Rosenberg, Penguin Readings, 1966.

VILLARREAL, R. e VILLARREAL, R.R., *México Competitivo 2020: Un Modelo de Competitividad Sistémica para el Desarrollo*, Editora Oceano, México, 2002.

WIARDA, J.H. e KLINE, H.F., *Latin American Politics and Development*, Westview Press, Colorado-EUA, 2000.