

CAPÍTULO 11

O PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES¹

PEDRO CEZAR DUTRA FONSECA²

- **A CONTROVÉRSIA SOBRE AS ORIGENS DA SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES**

Um dos traços mais marcantes da economia brasileira a partir de 1930 é a expressiva expansão do seu setor industrial. Este, principalmente após 1933, começou a liderar as taxas de crescimento da renda e do emprego, ao mesmo tempo que as culturas de exportação sofriam os revezes da crise internacional. A crise da agroexportação criava condições para que a economia se direcionasse preponderantemente ao mercado interno, o que contou com a política econômica governamental a seu favor. Iniciou-se, assim, um período de aproximadamente cinco décadas — que duraria até o final da década de 1970, com a conclusão dos investimentos do II PND, do governo Geisel — que é conhecido como *processo de substituição de importações* PSI.

- **A Crise dos Anos 1930 como Impulso ao Processo**

¹ Capítulo publicado no Livro “Formação Econômica do Brasil” / Organizadores: José Márcio Rego e Rosa Maria Marques. São Paulo: Saraiva, 2003. Agradeço a Jaciara Irazoqui pelo trabalho qualificado de digitação e correções formais deste capítulo, bem como a Maria Aparecida Grendene de Souza pelas sugestões.

² Professor titular do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Pesquisador do CNPq.

Embora a origem da indústria brasileira remonte às últimas décadas do século XIX, tendo continuidade ao longo da República Velha, foi na década de 1930 que o crescimento industrial ganhou impulso e passou por certa diversificação, iniciando efetivamente o Processo de Substituição de Importações PSI. Convém salientar, portanto, que entende-se por *substituição de importações* simplesmente o fato de o país começar a produzir internamente o que antes importava, o que ocorrera no Brasil com certa expressão na República Velha. O que usualmente denomina-se PSI, todavia, supõe mais que isto: que a liderança do crescimento econômico repouse no setor industrial, que este seja responsável pela dinâmica da economia, ou seja, que crescentemente seja responsável pela determinação dos níveis de renda e de emprego. Assim, se na República Velha o setor industrial crescia induzido pelo crescimento e pela diversificação do setor exportador, a partir de meados da década de 1930 a economia retomou o crescimento do produto a despeito da crise do setor exportador, sob a liderança dos setores voltados ao mercado interno.

A tese segundo a qual a industrialização dos países latino-americanos vincula-se às crises da agroexportação é atribuída aos economistas da CEPAL³, principalmente a Celso Furtado e Raúl Prebisch, e é vulgarmente conhecida como *teoria dos choques adversos*. Esta, em sua versão mais simplificada, argumenta que as crises das atividades exportadoras criavam condições para que a economia se voltasse ao mercado interno, sob a liderança do setor industrial, por várias razões:

a) a crise incide diretamente sobre o balanço de pagamentos, encarecendo as importações e diminuindo a demanda de exportações, deteriorando o preço dos bens exportáveis no mercado internacional e dificultando o acesso a capitais e empréstimos

³ A *Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe* é uma das cinco Comissões Regionais das Nações Unidas, criada pela resolução 106 (VI) pelo Conselho Econômico e Social, em 25 de fevereiro de 1948 com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento da América Latina, coordenar as ações para a sua promoção e reforçar as relações econômicas de seus estados-membros com as demais nações do mundo.

para financiar os déficits em conta corrente. Este contexto leva os governos normalmente a recorrerem a desvalorizações da moeda nacional, o que contribui para encarecer as importações, criando um mercado interno à indústria nacional, ou seja, há uma mudança de preços relativos favorável à produção doméstica;

b) a crise, ensejando a contração da arrecadação de impostos, incita os governos a adotarem políticas monetárias expansivas para cobrir déficits orçamentários. A dificuldade de contrair gastos no mesmo montante da queda de impostos efetiva-se inclusive por razões políticas, já que as crises são normalmente acompanhadas pelo crescimento do descontentamento e aumento das pressões de diversos segmentos sociais, inclusive por crédito, por parte dos setores empresariais mais afetados. A política monetária expansiva contribui para baixar as taxas de juros, favorecendo os setores voltados ao mercado interno, incentivando o investimento e a ampliação da produção doméstica;

c) a crise, ao estreitar a arrecadação de impostos e simultaneamente ocasionar déficits na balança comercial, cria condições para que os governos majorem as tarifas sobre os importados, contribuindo, em decorrência, para alterar os preços relativos em favor da produção nacional.

Evidencia-se, portanto, que a crise da agroexportação induz ao crescimento industrial por forçar o governo a adotar políticas voltadas a resolver problemas em seu próprio âmbito, como os déficits público e do balanço de pagamentos. Para tanto, atua em variáveis básicas, como as taxas de câmbio, de juros e de impostos, contribuindo para incentivar a industrialização. Neste caso, a *teoria dos choques adversos* não é restrita tão somente à idéia de que a crise da agroexportação favoreceu, por si só, o crescimento industrial. A mesma só começa a dar conta do início do PSI quando se tem presente que, à crise estrutural da agroexportação, denunciada pelo mercado, somaram-se políticas econômicas capazes de, associadamente, empolgarem uma ampla reorientação da economia.

No caso brasileiro, algumas peculiaridades ajudam a reforçar esta associação

Mercado/Estado para imprimir novo direcionamento à economia. Entre as quais, destacam-se:

a) do lado do mercado, cabe destacar não só o crescimento e a razoável diversificação da produção industrial ocorrida na República Velha, ainda no seio da economia cafeeira, que já manifestava tendência a crises cada vez mais freqüentes e duradouras. Tratava-se de uma crise estrutural, de longo prazo, pois desde o início do século XX esta cultura precisava de medidas intervencionistas para garantir a lucratividade do setor, por exemplo, o Convênio de Taubaté, de 1906, que consagrava o intervencionismo no mercado do café, as caixas de conversão e de estabilização, sem contar as desvalorizações cambiais recorrentes. As baixas elasticidade-preço e elasticidade-renda do café, associadas à expansão desenfreada da oferta criavam uma situação insustentável a longo prazo. Nas palavras clássicas de Celso Furtado, “ao se prevalecerem desta situação semimonopolística para defenderem os preços, estavam eles destruindo as bases em que se assentará o seu privilégio”⁴;

b) já do lado do governo, é preciso destacar que no Brasil, durante a República Velha, consagrara-se a fórmula do *federalismo fiscal*. Esta, associada a um presidencialismo que repousava em grande parte no controle do voto pelos governadores dos estados, significava, em matéria de tributação, que os impostos de exportação ficavam a cargo dos estados, enquanto cabia ao governo federal os impostos sobre importação. Isso foi praticamente uma exigência paulista por ocasião da proclamação da república e resultava num alto grau de autonomia às oligarquias mais fortes frente ao governo federal; ao mesmo tempo que, atrelando as receitas deste ao desempenho das importações, atrelava-as indiretamente ao próprio desempenho do setor exportador.

Dessa forma, a crise no balanço de pagamentos tornava-se, ao mesmo tempo, uma crise nas finanças públicas. A desvalorização cambial, a expansão monetária e as tarifas alfandegárias eram respostas do governo federal à deterioração de suas finanças, o que

⁴ FURTADO. C. Op. cit., p. 183.

induz a crer que, pela *teoria dos choques adversos*, a industrialização não se constituía em propriamente uma opção, ou fruto de uma consciência política explícita de um grupo dirigente vinculado aos interesses industriais, mas decorrência não planejada da forma com que as crises eram enfrentadas. As crises da agroexportação já se verificavam antes de 1930; mas fora justamente a desencadeada nesta década que, por sua magnitude e profundidade, foi capaz de redirecionar definitivamente a economia. Nas palavras de Prebisch:

A grande depressão mundial marca definitivamente o fim desta forma de desenvolvimento (...). Ante a impossibilidade de manter o ritmo anterior de crescimento das exportações tradicionais, ou de o acelerar, impõe-se então a substituição de importações – principalmente das indústrias – para contrabalançar essas disparidades, e inicia-se assim o desenvolvimento para dentro dos países latino-americanos⁵.

Essas são também as linhas gerais da clássica interpretação de Celso Furtado nos capítulos 30 a 33 do livro *Formação Econômica do Brasil*. Segundo esta, o governo federal, ao comprar o excesso de café decorrente da crise, agiu de forma que os preços do produto se sustentassem, não permitindo que caíssem tanto quanto cairiam caso não houvesse essa intervenção. Assim, o governo teria optado por uma política de expansão creditícia para fazer frente à crise, em vez de implementar um programa de austeridade nos moldes ortodoxos. Como consequência, fazia uma política de cunho keynesiano de sustentação da demanda agregada e do emprego, não só na cultura cafeeira, mas, pelo efeito multiplicador, em todo o complexo econômico que crescera em sua volta.

Para implementar esta política expansiva em contexto de crise, o governo não poderia contar com empréstimos externos. Daí resultava uma consequência indesejada, já que a expansão creditícia, ao manter relativamente o nível de renda nominal, mantinha o nível de importações enquanto as exportações passavam por forte contração. Assim, a política expansiva acabava por repor o estrangulamento externo, forçando a desvalorização do mil-réis, alterando os preços relativos entre os bens importados e os da

⁵ PREBISCH. Op. cit., p. 86.

produção doméstica. Criava-se, portanto, *uma situação praticamente nova na economia brasileira, que era a preponderância do setor ligado ao mercado interno no processo de formação de capital*⁶. Abria-se espaço, assim, para o rompimento com a Antiga Divisão Internacional do Trabalho (ADIT), que reserva aos países *periféricos*, na linguagem da CEPAL, o papel de fornecedores de alimentos e matérias-primas agrícolas aos países *centrais*.

- **Os Limites da Crise para Explicar a Industrialização**

Apesar da argumentação convincente das teses que defendem as crises e o estrangulamento externo como fatores desencadeadores do PSI verificado a partir de 1930, várias críticas surgiram enfocando seus fundamentos, inclusive com alternativas de interpretação. Boa parte destas explora a radicalidade simplificadora da dicotomia cepalina — *economia agroexportadora versus substituição de importações* —, que tem 1930 como marco divisório. Inicialmente explicitada de forma incisiva por C. M. Peláez, posteriormente foi enriquecida com outros argumentos e parcialmente aceita pelos economistas cepalinos.

Para embasar suas críticas à *teoria dos choques adversos*, um procedimento metodológico desta abordagem crítica consiste em não só mostrar que a indústria já existia e tinha relativa importância antes de 1930, bem como negligenciar o crescimento industrial posterior a esse ano. Assim, perde sentido entender-se a substituição de importações como um processo iniciado em 1930, quando a indústria transforma-se em *centro dinâmico* da economia: ao contrário, o PSI é visto como um processo lento e gradual, originado no seio da economia agroexportadora e em decorrência de seu crescimento e diversificação.

⁶ FURTADO. Op. cit., p. 197.

Essas teses podem, com certa licenciosidade, serem denominadas como *industrialização induzida pelas exportações*. Em uma versão mais simplificada, elas advogam que o *efeito renda* das exportações de café, com a geração de riqueza, capital, mercado e infra-estrutura — estradas de ferro, portos, eletrificação e economia urbana em geral —, criava condições para a industrialização, associando-a à própria necessidade de diversificação da riqueza, principalmente do comércio importador e exportador, um dos setores de maior lucratividade no contexto da agroexportação. Em versões mais sofisticadas, mostram que a *revolução burguesa brasileira*, para usar a expressão de Florestan Fernandes, já estava em processo bastante adiantado no alvorecer do século XX, após contornar as principais barreiras que se antepunham a seu desenvolvimento, como a escravidão, em termos econômicos, e a monarquia que lhe assegurava sustentação política. Em adição, cabe mencionar que vários estudos mais recentes têm mostrado a complexidade social das primeiras décadas do século XX, inclusive com movimentos sociais urbanos de vulto, como as greves de 1917, de alcance nacional, os quais seriam inconcebíveis numa economia estritamente agrária.

Quanto à política econômica da década de 1930, Peláez procurou contestar Furtado no que tange às medidas que anteciparam a teoria keynesiana, voltadas à sustentação de gastos públicos como política anticíclica. Furtado havia argumentado que se havia praticado no Brasil, “*inconscientemente*, uma política anticíclica de maior amplitude que a que se tenha sequer preconizado em qualquer dos países industrializados”⁷. Mas esta análise sustentava-se na expansão monetária e creditícia como alternativa *heterodoxa* de financiamento, já que aumentava o déficit em plena crise, violando o preceito clássico das *finanças sadias*.

Peláez, entretanto, procurou evidenciar que foi principalmente recorrendo a novos tributos sobre o café, e não ao crédito, que o governo financiara sua política. Assim, a solução foi buscada dentro do próprio setor cafeeiro. Já em fevereiro de 1931, o governo

⁷ FURTADO. Op. cit., p. 192.

federal comprou parte do café estocado e o retirou temporariamente do mercado, tendo o Estado de São Paulo contribuído com parte do pagamento. A seguir, criavam-se vários outros impostos sobre o café, numa clara intenção de conter a oferta.

Outros autores, posteriormente, procuraram melhor precisar este debate sobre as fontes de financiamento da política de defesa do café. Fishlow, por exemplo, procurando certa equidistância entre Furtado e Peláez, argumentou que tal sustentação fora possível devido à inelasticidade da demanda do café no mercado internacional, a qual permitiu que parte significativa destes novos impostos fosse repassada aos consumidores estrangeiros. Simão Silber, por sua vez, concluiu que mais de 50% das compras do Conselho Nacional do Café no período 1931-1934 foram financiadas por crédito, o que ajuda avaliar a tese central de Furtado⁸.

Mas ainda há outro tipo de crítica não menos importante à *teoria dos choques adversos* que, indo além da política econômica governamental, questiona a origem do capital industrial e do mercado de trabalho. A pergunta é clara: se é verdade que a substituição de importação teve lugar nas crises do modelo agroexportador, mais especificamente na maior de suas crises, a da década de 1930, qual a origem dos bens de capital? O estrangulamento externo e a desvalorização cambial inerentes às crises, ao mesmo tempo que atuavam em benefício da produção industrial de bens de consumo, encareciam os bens de capital e intermediários necessários para que esta mesma produção se efetivasse.

O governo brasileiro, na década de 1930, de fato utilizou mecanismos de incentivo à indústria nascente. Cita-se, por exemplo, a criação em 1937 da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, a qual, na ausência de bancos de fomento, iniciava oficialmente o que o Estado só de forma pontual fizera na República Velha: o financiamento de capital fixo e de giro à indústria. Menciona-se, ainda, que em 1935 o

⁸ VERSIANI, F. e BARROS, J. R. M. de, (orgs.). Op. cit., p. 173-207.

governo brasileiro assinou tratado de comércio com os Estados Unidos, o qual estabelecia vantagens a alguns produtos de exportação brasileiros — café, borracha e cacau — em troca de reduções de 20% a 60% na compra de artigos industriais norte-americanos, como máquinas, aparelhos e aços. Se, à primeira vista, pode parecer uma reprodução da divisão internacional do trabalho tradicional, com o país periférico buscando mercado para seus produtos agrícolas, na verdade dá para se notar já uma mudança: o país, além disso, procurava facilitar não a importação de bens de consumo, mas de bens de capital e insumos necessários para promover a industrialização. Não pode ser considerado, portanto, um acordo que visava reproduzir *in totum* a ADIT, constituindo-se em ato que permite detectar uma nova postura do governo brasileiro.

Mas a resposta básica sobre a origem destas máquinas e equipamentos vincula-se ao entendimento de que, já existindo indústrias no Brasil antes de 1930, não se precisava necessariamente importá-las com urgência, pelo menos nos primeiros anos da Grande Depressão, até a utilização plena da capacidade instalada. Assim, pondera Versiani, analisando o caso da indústria têxtil algodoeira, um dos setores mais importantes à época, muitas máquinas já tidas como obsoletas voltaram a operar na década de 1930, pois a crise, encarecendo as importações, garantia uma reserva de mercado ao produtor local, viabilizando altos custos de produção e preços impensáveis na época do mil-réis valorizado. Neste sentido, as flutuações do câmbio, inerentes à instabilidade de uma economia agroexportadora, como a cafeeira da República Velha, possibilitavam que, nos momentos de mil-réis valorizados, houvesse facilidade às importações de bens de capital, enquanto nos períodos de desvalorização cambial crescesse a produção de bens de consumo doméstico. Por isso, boa parte do empresariado nascente teve sua matriz no comércio importador/exportador, com experiência não só por seu conhecimento do mercado consumidor como dos mercados fornecedores externos, além da familiaridade com as oscilações e peculiaridades do mercado cambial. Cabe ainda assinalar, com base em Versiani, que a crise não necessariamente é crise para todos: os produtores com menor custo de produção beneficiam-se na concorrência e lhes é assegurada taxa de lucro

compensadora, principalmente com a falência e a expulsão do mercado dos produtores *marginais*. Os que estão à frente deste processo certamente conseguem acesso à importação de máquinas e equipamentos, inclusive porque a crise, sendo internacional, desvaloriza o preço dos bens de capital, muitas vezes mais que compensando o efeito altista do mil-réis desvalorizado⁹.

Esse tipo de abordagem certamente supera a dicotomia *teoria dos choques adversos* versus *industrialização induzida pelas exportações*, pois mostra que ambas podem ser associadas para uma explicação mais acabada das fases iniciais do PSI.

Mas, além dessas abordagens que apontam para uma relação mais complexa entre a agroexportação e o PSI, chamando atenção para variáveis tidas como de natureza estritamente econômicas, como a infra-estrutura gerada (portos, estradas de ferro, eletrificação), a expansão da economia urbana e do mercado, bem como os ciclos e as crises —, há outras que, em confluência com abordagens sociológicas e antropológicas, chamam atenção para aspectos não menos importantes, às vezes, decisivos para se ter uma visão mais acurada do processo histórico.

Cabe indagar, como questionamento: como as grandes crises, como a iniciada em 1929, são internacionais, por que estas incitaram a industrialização em alguns países como Brasil, Argentina e México, e não em outros países da América Latina? Por que o Brasil superou positivamente a crise, aproveitando esta *oportunidade histórica* para alterar seu modelo de crescimento, enquanto outros não tiveram outro caminho senão o da regressão?

Para responder a essas questões fica desde o início estabelecido que não bastam nem o estrangulamento externo nem as crises: é preciso que os países *possuam certas pré-condições* para que as crises sejam superadas voltando-se ao mercado interno e à industrialização, criando condições ao PSI. Neste aspecto, a riqueza, o capital e o mercado interno criados pela economia cafeeira, aproveitando-se da situação quase de

⁹ Ibid. p. 138-142.

monopólio do Brasil no mercado internacional nas primeiras décadas do século XX, tornam-se indispensáveis para explicar as possibilidades, quase sem paralelo na América Latina, para que, no aprofundamento da crise, o país tivesse a alternativa concreta de voltar-se à produção industrial substitutiva de importações para atender o mercado interno. Outro exemplo que se pode lembrar é o da Argentina, com a vantagem da especialização em duas mercadorias mais nobres: a carne e o trigo.

Mais que isto: o crescimento e a expansão da economia cafeeira deu lugar ao aparecimento de novos agentes, segmentos e classes sociais, sem os quais dificultaria ou inviabilizaria uma reorientação da economia tão profunda em tão curto período de tempo¹⁰.

Em primeiro lugar, a agroexportação de café, com todas as atividades que em torno dela se expandiram, caracterizando um processo de desenvolvimento capitalista, ensejou o aparecimento de empresários. Neste aspecto, vale ter presente que não basta que a renda esteja concentrada em mãos de um segmento social ou de uma classe para haver industrialização: é preciso que estes homens, como agentes individuais, estejam dispostos a investir, ou seja, aplicar esta renda monetária para reproduzi-la e expandi-la, ou seja, *investir seu capital*, tendo como lógica definidora sua própria expansão, por meio do lucro.

A economia cafeeira paulista desde cedo, já pela metade do século XIX, difundira o trabalho assalariado, em contraste com a antiga cafeicultura de base escravista, dos *barões do café* do Vale do Paraíba (RJ). Assim, ao contrário do clássico modelo europeu em que o capitalismo em seu nascedouro associou-se às atividades urbanas, contrastando com o campo feudal, no Brasil as atividades propriamente capitalistas, com base na busca do lucro e no trabalho assalariado, tiveram por epicentro uma atividade primária de exportação. Nesta surgiu um grupo de homens que, ao longo do tempo, expandiu seus capitais às atividades urbanas, muitas vezes não como produtores diretos, mas como

¹⁰ COHN.G. Op. cit., p. 285-98.

acionistas de firmas comerciais, de bancos e de empresas industriais, embora parte significativa dos empresários industriais, pelos estudos realizados até agora, tenha sua origem vinculada mais diretamente ao comércio importador/exportador. Warren Dean defendeu que é neste *burguês imigrante* — que já veio da Europa com algum capital e, desta forma, não se confunde com a massa dos imigrantes que veio para ser mão-de-obra das fazendas de café ou pequenos proprietários de terra do Rio Grande do Sul —, que se encontra a matriz da burguesia industrial. Mas convém destacar que estes imigrantes em boa parte enriqueceram no comércio importador/exportador, de maneira que é nesta atividade, exercida já no Brasil, em que o capital expandiu-se e houve a necessidade de diversificá-lo¹¹.

A imigração, no entanto, colaborou para que pudesse se configurar plenamente um processo de substituição de importações no Brasil não só pelo lado do capital, mas também do trabalho, ao trazer grande massa de homens desprovidos de propriedade, *aptos e dispostos* ao trabalho assalariado. Há de assinalar a dificuldade para que a massa de escravos ou dos brancos pobres da sociedade escravista se constituísse em mercado de trabalho, portando-se como homens livres em busca de um emprego em troca de salário. Nas palavras de Cardoso de Mello¹²: “Há homens, mas o mercado de trabalho está vazio, porque os homens, em quantidade superabundante, não podem ser submetidos pelo capital”. Embora documentos mostrem negros trabalhando em fábricas tanto em São Paulo como no Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, a maioria expressiva era branca e com destaque para sobrenomes italianos e alemães, especialmente nos dois primeiros Estados.

A transformação do escravo em assalariado industrial, embora possível, encontrava obstáculo tanto no preconceito do empresário que atribuía em boa medida os problemas

¹¹ SILVA.Sérgio. Op. cit., p. 94-96.

¹² MELLO, J. M. Cardoso de. Op. cit., p. 77.

sócioeconômicos decorrentes da crise do escravismo à origem biológico-racial, bem como na dificuldade de os escravos, principalmente os do campo, sujeitarem-se à disciplina rígida do trabalho de uma fábrica.

A economia cafeeira, dessa forma, por meio da imigração e de sua própria expansão, resultante de seu efeito multiplicador nas atividades urbanas, foi capaz de gerar agentes e novos segmentos sociais indispensáveis a um efetivo processo de industrialização.

- **A SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES COMO MODELO DE INDUSTRIALIZAÇÃO**
- **O Estrangulamento Externo como Variável Propulsora**

Quando se analisa a substituição de importações como um *processo*, está-se chamando atenção para um fenômeno histórico bem determinado, ocorrido no tempo e no espaço – por exemplo, no Brasil, no século XX – sujeito a avanços, recuos e crises, circundado por motivações políticas e decisões humanas, governamentais ou de mercado. Mas o mesmo fenômeno pode ser analisado como *modelo*, em suas determinações mais gerais e abstratas, procurando reter o essencial de sua configuração e apreendendo suas características definidoras básicas, para tentar entender sua lógica de desenvolvimento, sua *dinâmica*. Neste caso, o modelo, sendo construído com alto grau de abstração, é capaz de abarcar várias situações históricas distintas e servir como alicerce para o entendimento do PSI em qualquer país latino-americano, ou mesmo em outras partes do mundo que tenham se industrializado pela via da substituição de importações. Claro que o modelo pouco tem a contribuir para a explicação de países que se industrializaram, mesmo tardiamente, no século XX, mas não propriamente *substituindo exportações*, mas

voltando-se a mercados externos, como os chamados *tigres asiáticos*.

Dessa forma, a análise da substituição de importações como modelo não dá conta da explicação mais acabada de por que e de que forma o Brasil se industrializou ao longo do século XX, mas ajuda a entender determinados marcos essenciais para uma posterior investigação mais complexa, quando, aí sim, vêm à tona as particularidades de cada país, a correlação das forças políticas pró e contra a industrialização, o tipo de economia agrária do qual partiu, o tamanho do mercado interno e a qualificação da mão-de-obra, entre outros fatores.

A análise da substituição de importações como modelo foi realizada principalmente pelos economistas cepalinos, como Raúl Prebisch, Celso Furtado, Aníbal Pinto e Maria da Conceição Tavares, nas décadas de 1950 e 1960. Mesmo que vários estudos posteriores tenham aperfeiçoado e criticado estes autores, suas análises consagraram-se como ponto de partida imprescindível para o debate. Este é o caso do trabalho *Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil* divulgado inicialmente em 1963 por Tavares, depois publicado na coletânea da autora de 1972, *Da Substituição de importações ao capitalismo financeiro*, o qual se tornou clássico por representar a mais bem elaborada e profunda síntese do pensamento cepalino sobre o tema e que tem a particularidade de ser, posteriormente, objeto de crítica da própria autora, como se verá mais adiante.

O ponto de partida definidor destas análises consiste em entender a substituição de importações como resposta ao estrangulamento externo, a vulgarmente denominada *teoria dos choques adversos*. As crises da agroexportação, incidindo em cheio sobre a balança comercial, traziam à tona as contradições de uma economia que, embora, voltada *para fora*, não conseguia gerar divisas para manter sua pauta de importações e pagar o serviço de sua dívida externa. Mesmo abordando este lado financeiro do problema, os economistas cepalinos centravam suas análises sobre o estrangulamento externo no lado real da economia, enfatizando os problemas estruturais que acabavam se manifestando na balança comercial, com conseqüências negativas que se alastravam para o conjunto da

economia. Por exemplo: as dificuldades da balança comercial associava-se à estrutura da pauta de exportações, centrada em um ou dois produtos primários, que por sua vez eram produzidos de forma extensiva, com baixa produtividade, em grandes propriedades improdutivas. Assim, a estrutura agrária ajudava a explicar a pouca dinamicidade das exportações e as dificuldades no balanço de pagamentos.

Mas por que as economias latino-americanas, nas primeiras décadas do século XX, sofriam com problemas de balança comercial, mesmo que voltadas *para fora*? Para responder a essa pergunta, é preciso ter presente que os economistas cepalinos tinham em mente um modelo de economia mundial bipolarizado – os *países centrais*, industrializados e desenvolvidos, líderes no desenvolvimento tecnológico, e os *países periféricos*, agrícolas, atrasados e subdesenvolvidos. No modelo agroexportador, essa dualidade manifestava-se internamente ao se constatar nas economias periféricas um setor exportador com vínculos ao exterior, ligado umbilicalmente aos países centrais, mas que *não imprimia nenhum ou pouco dinamismo à economia interna*¹³, que convivía com um setor de subsistência produzindo basicamente alimentos para o mercado doméstico, normalmente com tecnologia bastante rudimentar e com baixa produtividade.

As diferenças estruturais das exportações e importações dos países centrais e periféricos ajudam a evidenciar por que estes últimos ocupavam um lugar subordinado na divisão internacional do trabalho.

Quanto às exportações, é preciso notar que as economias centrais são também exportadoras, inclusive líderes mundiais em diversos itens. O problema, portanto, não

¹³ Note que essa interpretação vai ao encontro da *teoria dos choques adversos* e negligencia completamente a importância da economia cafeeira para o processo de industrialização do Brasil. Certamente isto não se verificou com o café paulista, mas pode ser verdade para outros países latino-americanos, nas *economias de enclave*, em que as atividades exportadoras pouca irradiação causavam no sistema produtivo interno. Também pode ser o caso de estados nordestinos, como Pernambuco, em que a economia canavieira foi incapaz, por diversas motivações históricas, de induzir a um processo de industrialização mais amplo; ou mesmo da borracha da Amazônia, no início do século XX.

reside na atividade exportadora em si, mas no que se exporta e na forma com que estas atividades se inserem no conjunto da economia, que efeitos são capazes de desencadear no conjunto do sistema econômico. Ora, nos países centrais as exportações são importantes mas não determinam o nível de renda e de emprego quase exclusivamente, como nas economias periféricas, pois nelas o investimento privado ou público — I e G, na equação da demanda agregada — são, tal qual as exportações (X), imprescindíveis para explicar o crescimento de longo prazo daqueles países. Isto porque os países centrais são líderes na inovação e na difusão de tecnologia: no fundo, é este dinamismo tecnológico e os ganhos de produtividade dele decorrentes que determinam sua liderança econômica internacional, o que se reflete tanto na sua produção interna como para exportação. Nos países centrais não há o dualismo antes mencionado, já que a produção para o mercado interno não é substancialmente diferente da do mercado externo; esta não é uma especialização, mas um desdobramento *natural* do progresso tecnológico dos países líderes. Nestes não se pode distinguir um setor exportador quase *à parte* da economia interna, como nos países periféricos.

Tais condições contrastam com as exportações dos países periféricos, que, centradas geralmente em um ou dois produtos, pouco irradiam seu dinamismo internamente. Por isso, a dualidade da divisão internacional do trabalho reproduz-se internamente, pois se configuram dois setores, um exportador e outro de subsistência, um voltado para o exterior e outro para o mercado interno, *com pouca ou nenhuma interação entre ambos*.

Mas as importações dos países centrais também contrastam com as dos periféricos. Os primeiros importam basicamente produtos primários e matérias-primas, enquanto os segundos buscam no exterior bens de consumo industriais, bens de capital e intermediários. Esse perfil de comércio exterior ensejou a mais famosa tese cepalina, a da deterioração dos termos de intercâmbio. Segundo essa tese, o comércio internacional prejudicava os países especializados na exportação de produtos primários nas relações de troca com os países industriais, pois os preços relativos dos produtos primários não só

caíam mais nas crises que os da indústria, como havia uma tendência de longo prazo ao barateamento relativo deles. Os países periféricos, portanto, apresentavam capacidade de importar declinante — o que ajuda a explicar o recorrente estrangulamento externo das economias latino-americanas.

$$\text{CAPACIDADE DE IMPORTAR} = \frac{Q_x \cdot P_x}{P_m}$$

Sendo: Q_x = quantidade exportada

P_x = preço médio das exportações

P_m = preço médio das importações

Fica visível que, caso os preços relativos dos produtos exportados não se alterarem com relação aos importados, a capacidade de importar varia diretamente com a quantidade exportada. Entretanto, se os preços dos importados crescerem mais rapidamente que os exportados, as quantidades exportadas devem ser aumentadas para manter a mesma capacidade de importar. Assim, cada vez precisa-se vender mais produtos primários para comprar do exterior os mesmos produtos industriais. Esta é a tese da deterioração dos termos de intercâmbio, antiga na literatura econômica, pois já defendida pelo alemão List, no século XIX, e que teve em Prebisch seu maior defensor no contexto latino-americano das décadas de 1950 e 1960, tornando-se marca do pensamento cepalino.

A mensagem cepalina era clara: o modelo agroexportador condenava os países latino-americanos à estagnação e ao subdesenvolvimento. Era suas crises (os *choques adversos*) que possibilitavam romper com o modelo, pois o estrangulamento externo forçava o país começar a produzir internamente os bens anteriormente importados. Assim,

a incapacidade de manter o fluxo de importação de produtos industriais dava ensejo a uma mudança de *modelo*, e daí ter início um processo de substituição de importações, mesmo que isto não se desse por deliberação intencional dos governos latino-americanos, os quais, em geral, eram vistos como mais próximos dos interesses das *oligarquias agrárias* que dos setores industriais e urbanos.

O estrangulamento externo tornava-se, portanto, o principal fator desencadeador da substituição de importações. Para Prebisch, mais ainda, consistia na própria razão de ser da industrialização; tanto que, se fosse resolvido, não haveria por que insistir com a necessidade de mudança de modelo:

Com efeito, se um país em desenvolvimento, graças à expansão dos seus mercados exteriores, consegue dar às suas exportações um ritmo similar ao da sua procura de importações, terá corrigido as disparidades do seu intercâmbio, e não necessitará de continuar com a política substitutiva de importações¹⁴.

O estrangulamento externo pode ser absoluto ou relativo. É *absoluto* quando a capacidade de importar é estagnada ou declinante, como acontece nas crises. E é *relativo* quando a capacidade de importar cresce, mas em ritmo inferior ao da renda, uma tendência de longo prazo das economias especializadas na exportação de produtos primários. Esta diferença não é apenas formal: se o estrangulamento externo for absoluto pode inviabilizar a própria substituição de importações, pois impede que o país adquira do exterior máquinas, equipamentos, insumos e outros itens indispensáveis à produção industrial. Por isso, pode-se dizer que o estrangulamento externo não é apenas o *incentivo* e a razão de ser da substituição de importações, mas pode-se transformar em seu *limite*, pois será barreira ao crescimento industrial caso atinja uma magnitude tal que impeça manter o fluxo mínimo de importações necessárias ao processo produtivo industrial.

Essa dupla face do estrangulamento externo, ser simultaneamente fator desencadeador e limitante, remete diretamente ao que significa substituição de importações. Trata-se de um processo de desenvolvimento que, antes de reduzir o

¹⁴ PREBISCH, R. Op. cit., p. 93.

quantum das importações, altera sua pauta, mudando o perfil do setor externo. Este deixa de ser o responsável último pela *dinâmica econômica* — pela determinação da renda e do emprego, como no modelo agroexportador —, mas passa a ter uma nova função crucial, a de garantir o fluxo de divisas necessário para importar outros produtos, desta vez os necessários a garantir a produção industrial. O termo *substituição de importações*, por isso, pode gerar equívocos e até ser impróprio, pois pode dar a entender que se trata de um modelo ou estilo de desenvolvimento que visa levar os países à autarcia, quando, na verdade, para se substituir algumas importações precisa-se partir para outras, fruto da *demanda derivada*, sem contar os novos itens que vão aparecendo internacionalmente e que tendem a ingressar na pauta de importação dos países de industrialização tardia, pois sua indústria não acompanha o mesmo ritmo da inovação dos países centrais.

Dessa forma, pode-se dizer que no modelo de substituição de importações o problema da busca de divisas será constante, e o estrangulamento externo, antes de ser solucionado, reaparece em cada conjuntura, o que estimula que sejam implementadas *novas ondas de substituição*. A restrição da capacidade de importar exigirá dos governos contínua atenção, com o risco de inviabilizar, potencialmente, a própria continuidade do desenvolvimento industrial substitutivo de importações. Nas palavras de Prebisch :

Em resumo, o processo de substituição tem de ser contínuo, enquanto não se corrigirem as tendências díspares, que não se poderão corrigir caso se mantenha o presente módulo de intercâmbio. Realizadas umas substituições, sobrevém a necessidade de realizar outras, e cada vez surgem novos e crescentes obstáculos¹⁵.

O PSI começa geralmente pelos bens de consumo popular, de tecnologia mais simples e de mais fácil produção, exigindo investimentos mais acessíveis e com demanda cativa preexistente. Poder-se-ia esperar que gradualmente o país fosse para os bens mais sofisticados, inicialmente de consumo, depois os intermediários e, finalmente, os bens de capital. Mas a dinâmica do modelo é mais complexa. Na consagrada metáfora de Tavares,

¹⁵ PREBISCH, Raúl. Op. cit., p. 87.

*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 — para usar uma linguagem figurada— que o edifício seja construído em vários andares simultaneamente, mudando apenas o grau de concentração em cada um deles de período para período*¹⁶.

Assim, o processo supõe uma complexidade que não pode ser entendido como linear; embora as *ondas* possam se concentrar em algumas categorias de produtos, em cada período de tempo, o próprio processo produtivo exige que algumas outras categorias sejam substituídas concomitantemente, para viabilizar a continuidade da substituição de importações.

Deixaremos temporariamente a análise abstrata para ilustrar com um exemplo histórico: no Brasil, o PSI seguiu bem de perto o modelo sugerido por Tavares. O período que vai do início da recuperação econômica da década de 1930 até 1955, muitas vezes denominado de *industrialização restringida*, predominou a substituição de importações de bens de consumo popular; entretanto, na própria década de 1930 o crescimento industrial atingiu setores não tradicionais, como minerais não metálicos, metalúrgica, papel/papelão e química. Por outro lado, a construção da Usina Siderúrgica de Volta Redonda fazia o Brasil ingressar, em grande escala, na produção do aço, imprescindível para o próprio crescimento industrial. Do período que vai de 1956 a 1973, ou seja, de JK ao fim do *Milagre* (1968-1973), a produção industrial voltou-se prioritariamente aos bens de consumo duráveis, os quais lideravam o crescimento industrial mas, consigo, impulsionavam os setores de bens de consumo popular, os intermediários e de capital, cujas taxas anuais de crescimento foram menores, mas também significativas. Finalmente, o PSI completa-se no Brasil no final da década de 1970, com a implementação do II PND do governo Geisel, voltado a substituir importações de bens intermediários e de capital, que ainda impunham barreiras à produção interna. Em cada uma dessas fases houve

¹⁶ TAVARES, Maria da Conceição. Op. cit., p. 46.

determinada categoria de bens que predominou, mas a cada onda de substituição novos bens de todas as outras categorias eram substituídos, mostrando a interdependência setorial do sistema econômico e as cadeias produtivas que iam se formando, envolvendo uma complexa inter-relação entre fornecedores, compradores e consumidores das matérias-primas e insumos básicos aos bens finais.

Dessa forma, o PSI pode ser entendido como responsável por mudanças de vulto nas economias em que ocorre, ampliando e diversificando a capacidade produtiva industrial. O centro dinâmico das economias gradualmente deixa de ser o setor exportador para repousar no mercado interno, sob a liderança do investimento privado (I) e/ou público (G). Nas palavras de Tavares, trata-se de um modelo *fechado* — pois se desenvolve praticamente no âmbito de estados nacionais *fechados* —, e também *parcial*, já que a base exportadora continua sem dinamismo, com as principais mudanças ocorrendo na economia urbana e industrial, mantendo a estrutura agrária arcaica e aprofundando os diferenciais de produtividade entre campo e cidade. O modelo, portanto, repõe um novo *dualismo*.

Por outro lado, o modelo, entendido inicialmente como uma saída para os países periféricos se contrapõem à divisão internacional do trabalho que lhes era perversa, teve como resultante histórico não propriamente qualquer rompimento com a ordem econômica internacional, antes disso, nova forma de inserção, em que *qualitativamente* alterava sua dependência. A nova divisão internacional do trabalho que surge após a Segunda Guerra Mundial enterrará de vez a antiga dicotomia entre países *periféricos* agrários e países *centrais* industriais, já que alguns países latino-americanos passaram então a conviver com acelerado crescimento industrial, sem, todavia, romper com o subdesenvolvimento. Este *subdesenvolvimento industrializado*, na expressão de alguns autores, tem no Brasil o caso mais típico, onde a industrialização avançou sem reverter na mesma intensidade vários indicadores sociais, antes aprofundando a concentração da renda e trazendo consigo novas relações de dependência, principalmente financeiras e tecnológicas.

- **Crises e Desequilíbrios Potenciais do Modelo**

Já foi assinalado que o modelo de substituição de importações tinha um limite repostado em cada conjuntura, decorrente de sua própria lógica: ao voltar-se para o mercado interno e sem difundir a produtividade com a mesma intensidade e velocidade no setor exportador, geralmente centrado em poucos produtos primários, tornava o estrangulamento externo um problema a ser recorrentemente enfrentado, freqüentemente tornando-se barreira ao crescimento industrial acelerado – que, afinal, era o objetivo e a razão de ser do próprio modelo. À medida que o PSI avançava, assim, era de esperar que ficasse cada vez mais difícil substituir novas importações, pois crescia o volume de capital, a qualificação da mão-de-obra e o nível tecnológico necessários aos novos investimentos.

Dessa forma, à medida que o PSI se desenvolvia, vários problemas e contradições começavam a aflorar, dificultando ou, em alguns países, até inviabilizando sua continuidade e expansão.

A esses, além dos problemas já mencionados acima, acrescentam-se os seguintes apontados pelos economistas cepalinos, principalmente Prebisch (1962), Furtado (1968) e Tavares (1972):

a) No início do PSI, o crescimento da economia trazia consigo a ampliação do emprego e, com isso, do mercado consumidor. De fato, pode-se pressupor que a demanda não era problema para a indústria nascente nas primeiras fases do PSI, já que justamente seu crescimento se prendia em vir atender à demanda doméstica preexistente, uma vez que, com o estrangulamento externo, não poderia ser mantido o fluxo de importações. Nesse sentido, a demanda preexistia à oferta: produzindo-se internamente, havia o mercado doméstico pronto a ser atendido.

Entretanto, ao avançar o processo, com a exigência de maior volume de capital e

tecnologias mais sofisticadas, poupadoras de mão-de-obra, o emprego não crescia a taxas capazes de garantir um mercado de massas. Em outras palavras: cresciam as relações capital/produto (K/Y) e capital/trabalho (K/L), implicando um descompasso entre a baixa absorção relativa de mão-de-obra e as necessidades de formação de um mercado consumidor capaz de absorver a produção doméstica;

b) À medida que o processo ia avançando, cresciam as necessidades de financiamento e de poupança — argumentava-se que a falta desta era parcialmente amenizada pela concentração de renda —, já que cada vez era necessário maior volume de capital. O fato de a tecnologia ser importada gerava pressão sobre o balanço de pagamentos, aguçando o estrangulamento externo. Mesmo com o relativo fechamento do mercado interno, os produtores locais eram induzidos a utilizar as novas tecnologias capital-intensivas, seja porque diminuía custos seja porque a compra de bens de capital do exterior geralmente eram subsidiadas, sem contar que os investidores estrangeiros, ao investirem, já traziam consigo as novas técnicas;

c) O avanço do PSI fazia tornar mais nítida a contradição do modelo de exigir, para sua reprodução, cada vez mais capital e mão-de-obra qualificada, justamente o que é escasso na América Latina, e liberar recursos naturais e mão-de-obra de baixa qualificação, justamente o que era abundante. Nas palavras de Tavares, havia

um completo divórcio entre as funções macroeconômicas de produção (virtuais) que seriam mais adequadas a uma tal dotação de recursos e aquelas que resultam por agregação das funções microeconômicas efetivamente adotadas pelos empresários no processo de substituição de importações, face ao sistema de preços relativos existentes¹⁷;

¹⁷ TAVARES, M. da Conceição. Op. cit., p. 52.

d) Esses problemas aprofundavam-se ainda mais com a baixa produtividade da agricultura, em contraste com a elevação da produtividade média das atividades urbanas e industriais. Assim, o dualismo campo/cidade aprofundava-se e o êxodo rural, seja pela atração pela cidade seja pela expulsão do homem do campo, contribuía para aumentar ainda mais o desemprego. Dessa forma, havia população mas não mercado (população com poder aquisitivo para adquirir os produtos industriais).

A baixa produtividade rural na maioria das análises cepalinas associava-se à propriedade da terra, concentrada nas mãos de latifundiários *pré-capitalistas*, com mentalidade mais *rentier* e menos burguesa. Esse comportamento não-empresarial dos proprietários de terra — as oligarquias rurais — ajudava a endossar uma das mais caras teses do pensamento cepalino: *a da inelasticidade da oferta agrícola*. Esta propunha que, ao aumentarem os preços dos produtos primários, por exemplo, por pressão da demanda, os proprietários de terra não reinvestissem a receita adicional na produção e na melhoria de produtividade, que poderia, num período seguinte, por meio do crescimento da quantidade ofertada, fazer os preços caírem. A oferta, nessa situação, era inelástica, ou seja, não respondia — ou era pouco sensível — ao estímulo da elevação dos preços. Não sendo os empresários os que buscavam maximizar lucros, os proprietários de terra não reinvestiam na produção, mas se comportavam como consumidores de bens de luxo, ou imobilizavam sua *renda* — e não *lucro* — comprando novas propriedades, preferencialmente imóveis ou terras, a exemplo da antiga nobreza. A reforma agrária tornava-se a palavra de ordem para reverter o quadro; fazia-se mister levar o capitalismo ao campo.

Esse conjunto de teses e proposições bastante articuladas entre si formava uma explicação bastante convincente para a crise que as economias latino-americanas passavam no início da década de 1960. O próprio artigo de Maria da Conceição Tavares, publicado em 1963, busca entender não só o *auge* como o *declínio* do PSI, com a percepção que esta era sua crise derradeira. Entretanto, tratava-se mais de uma crise *no* modelo que *do* modelo, já que na economia brasileira o mesmo duraria até o final da

década de 1970, com a expressiva substituição de bens intermediários e de capital do governo Geisel, sem contar as altas taxas de crescimento do *Milagre* (1968-1973), quando ocorreu significativa substituição de importações de bens duráveis de consumo.

Entretanto, a explicação cepalina para esta crise do início da década de 1960 deixava claro, de um lado, os problemas da industrialização substitutiva de importações, tal como vinha ocorrendo na América Latina, algo não negligenciável, já que a CEPAL consagrara-se como porta-voz dos ideólogos da industrialização latino-americana. De outro lado, o conjunto de teses possuía um forte poder de sedução por sintetizar todo um complexo de fenômenos em uma única explicação-síntese, já que todo o diagnóstico apontava para a perda de dinamismo do modelo causada pela estreiteza do mercado *vis-à-vis* a alta tecnologia empregada, do que resultava uma *tendência à estagnação ou subconsumo*.

SUBCONSUMISMO

Nome pelo qual são designadas as teses que, sob diferentes argumentos, responsabilizam a falta de consumo como principal causa das crises. Geralmente, considera-se que o francês Sismondi, no início do século XIX, foi o precursor do subconsumismo, ao afirmar que na sociedade capitalista industrial nascente havia uma tendência do crescimento da oferta, impulsionado pela produtividade, muito superior ao do mercado consumidor, pressionado pelos salários de subsistência. O subconsumo, assim, causaria crises de superprodução. O mais famoso subconsumista, no entanto, é Malthus, que adicionou aos argumentos a tendência a poupar e a entesourar, que também conspirariam para a estreiteza dos mercados. Há versões marxistas das teses consumistas, que exploram a tendência à pauperização da classe trabalhadora em contraposição a uma tendência de aumento de produtividade impulsionada pela concorrência intercapitalista, o que geraria um excesso de produção sobre a demanda. Esta seria uma explicação para a acirrada busca de mercado por parte dos países líderes, responsável pelas guerras e pelo imperialismo.

As teses subconsumistas conseguiram adeptos na América Latina na década de 1950 a 1960. Defendia-se, então, que para a indústria latino-americana crescer era preciso ampliar o mercado interno: já que constituída majoritariamente por bens de consumo popular, argumentava-se que só poderia crescer e se expandir se

houvesse aumentos salariais e/ou que se incorporassem novos segmentos ao mercado consumidor, por meio de medidas redistribuidoras de renda. Assim, faziam-se necessárias reformas estruturais voltadas à redistribuição de renda e à ampliação do mercado consumidor, como as reformas agrária e educacional. Note-se que, dentro deste diagnóstico, o subconsumismo não se opunha ao capitalismo e à economia de mercado, mas propunha um conjunto de medidas redistributivas de maneira a viabilizá-lo e torná-lo mais harmônico e equilibrado socialmente.

Configurava-se, assim, uma análise crítica do modelo de substituição de importações. Diferentemente de seus tradicionais opositores, de tradição mais liberal, que sempre diagnosticavam os problemas de desemprego, inflação e de balanço de pagamentos como decorrentes da própria lógica intervencionista do modelo, que violava a lei das vantagens comparativas no plano externo e criava um empresariado protegido e avesso à concorrência, dependente de subsídios e tarifas alfandegárias, agora a crítica partia dos próprios cepalinos. Assinalava-se, por exemplo, e de forma muitas vezes idealizada, o contraste entre a industrialização tal como ocorrera na Europa, que iniciara com pequenas empresas, baixa tecnologia, mercado estreito e utilizando menos capital e mais mão-de-obra e que, gradualmente, adotava novas tecnologias à medida que o próprio mercado crescia, indo em direção a uma formação econômico-social mais harmônica e equilibrada, bastante diferente do dualismo latino-americano.

Na América Latina, a tecnologia importada associava-se a um mercado estreito, a uma baixa organização sindical e a uma estrutura agrária arcaica, o que resultava num capitalismo desequilibrado, onde o subconsumo coexistia com inflação e desemprego. Daí a existência de:

- *Inflação estrutural*, pois decorrente da própria estrutura fundiária (a inelasticidade da oferta agrícola) e da incapacidade de o Estado aumentar as receitas, seja por pressão política dos segmentos de altas rendas seja por sua incapacidade de cortar despesas, frente à ampliação das demandas sociais decorrentes da rápida urbanização e da própria necessidade de estimular o desenvolvimento; e

- *Desemprego estrutural*, pois mesmo nos países com as mais expressivas

taxas de crescimento industrial, como Brasil, Argentina e México, o setor secundário não conseguia absorver a população que migrava para as cidades. Mesmo que todo o estoque de capital — máquinas e equipamentos — da indústria estivesse plenamente empregado, havia uma parte da população estruturalmente desempregada. Tratava-se de problema mais sério que o desemprego involuntário keynesiano, pois este supõe coexistência com capacidade ociosa, de modo que políticas de estímulo à demanda agregada poderiam, simultaneamente, aumentar o emprego do trabalho e do capital. O desemprego estrutural da mão-de-obra evidencia o desequilíbrio das economias latino-americanas, já que pode ocorrer com pleno emprego do capital. Reflete a escassez deste, de modo que só políticas de longo prazo, centradas no desenvolvimento econômico, poderiam reverter este quadro.

Dessa forma, seja nas etapas iniciais ou mesmo nesta primeira grande crise do PSI, ocorrida no início da década de 1960, a CEPAL não deixou de reafirmar sua proposta básica para reverter o subdesenvolvimento: a industrialização acelerada, mesmo que cada vez mais difícil. Para vencer esses obstáculos, fazia-se necessário um Estado atuante, capaz de planejar, antever e investir para evitar os *pontos de estrangulamento* que iriam aparecer à medida que o processo fosse avançando, por exemplo, a eletricidade, que precisa ter a demanda prevista antecipadamente para que a oferta possa se expandir em tempo de não obstar o crescimento dos demais setores da economia.

- **Críticas ao Modelo Cepalino**

A previsão de estagnação econômica dos economistas cepalinos não se confirmava à medida que passavam os anos da década de 1960, ao mesmo tempo que golpes militares em vários países latino-americanos inviabilizavam suas propostas reformistas. O Brasil, caso típico, começava um grande ciclo de crescimento econômico a partir de 1968, inclusive com inflação relativamente baixa e aumento expressivo da produção e da

produtividade agrícolas, o que se chocava com as principais teses cepalinas, pois não se implementara a reforma agrária.

Dentro desse contexto, novas interpretações sobre a formação histórico-econômica latino-americana e sobre o PSI emergiram. As primeiras críticas à *teoria dos choques adversos*, mencionadas no início deste capítulo, remontam a essa época. Apenas para fins de ilustração, mencionar-se-ão outras teorias críticas às concepções cepalinas, principalmente aquelas que mais de perto dizem respeito ao modelo de substituições de importações.

a) a *teoria do bolo*: esta afirma, em um aforismo, que *é preciso crescer o bolo para depois distribuir*, e foi largamente utilizada, implícita ou explicitamente, pelas equipes econômicas dos governos militares como forma de criticar tanto as políticas salariais consideradas *populistas* dos governos anteriores a 1964, quanto para legitimar o abandono das reformas distributivistas. Seus fundamentos básicos residem nas concepções clássicas que postulam ser a poupança pré-requisito ao investimento, bem como em teorias de desenvolvimento econômico como a de Rostow, que entende este como resultado de uma sucessão de etapas necessárias, sendo que as fases iniciais exigem sacrifícios sociais para que seja possível uma *arrancada*, capaz de romper o círculo vicioso do subdesenvolvimento. Havia forte apelo ao senso comum: nenhum país pode distribuir renda sem tê-la, de modo que o sacrifício presente seria compensado pela geração futura;

b) a *teoria da dependência*: em sua versão mais conhecida e acabada, proposta por Cardoso e Faletto em 1970, inspirava-se em Marx e Max Weber para, numa análise de cunho sociológico, repensar a formação histórico-social latino-americana. Criticou os economistas cepalinos por subestimar as variáveis políticas em suas análises, como as classes sociais e suas relações com o Estado, entendendo este como vinculado à correlação de forças sociais que se organizam e se expressam por meio da política. A teoria da dependência chamava atenção para as forças internas como condicionantes do processo histórico que, com vínculos ao exterior, estabelecem elos de dependência e associação. Dessa forma, considera ultra-simplificado o modelo cepalino de *centro*

“*versus*” *periferia*, deslocando o foco da análise da polaridade *país contra país* — a *questão nacional* — para as classes e interligações concretas verificadas no processo produtivo, capazes de aproximar segmentos locais com associados externos. A teoria da dependência, finalmente, passava a defender muitas economias latino-americanas, como a brasileira, que não estavam estagnadas nem condenadas à estagnação, antes passavam por acelerado processo de desenvolvimento capitalista ao longo do século XX, processo este capaz de mudanças históricas de vulto — como a industrialização e que ocorria sem romper com seu caráter subordinado na divisão internacional do trabalho, como prescrevera a CEPAL; ao contrário, *desenvolvimento e dependência* eram fenômenos antes coexistentes que excludentes;

c) *a crítica à razão dualista*: deve-se fundamentalmente a Francisco de Oliveira (1981) que, em uma perspectiva marxista, critica as teorias do subdesenvolvimento cepalinas por ignorarem as determinações do modo de produção capitalista na formação do capitalismo periférico, marginalizando perguntas do tipo “a quem serve o desenvolvimento econômico capitalista no Brasil”? O dualismo entre um setor *moderno* e outro *atrasado* é criticado, já que o *moderno* cresce e se alimenta da existência do *atrasado*, devendo-se salientar não uma dicotomia formal entre ambos, mas a *unidade de contrários*;

d) *as análises do ciclo endógeno*: A primeira crítica às teses cepalinas a partir de dentro apareceu em 1972, com o trabalho *Além da Estagnação* de Tavares e Serra (1972). Tratava-se fundamentalmente de negar que haveria uma tendência à estagnação da economia, já que a relação K/Y não necessariamente cresceria sempre, pois as novas tecnologias podiam ser poupadoras de capital, uma vez que os preços relativos de novas máquinas e equipamentos podem cair, com relação aos antigos, além de terem, geralmente, mais produtividade. Esse aumento de produtividade elevaria as taxas de lucro esperadas, mantendo o nível de investimento e de produção.

Mas a crítica mais acabada ao subconsumismo deu-se com a utilização, pela própria Tavares (1978, 1986), do modelo de Kalecki para interpretar a economia brasileira. Este conclui, a partir de determinadas hipóteses — como curto prazo, em que tecnologia e estoque de capital são dados, além da existência de capacidade ociosa — que os lucros independem dos salários, já que, para o conjunto do sistema econômico, os lucros se igualam ao investimento mais o consumo capitalista (ou: $P = I + C_c$). Dessa forma, poderia haver crescimento do produto mesmo com rebaixamento dos salários reais dos trabalhadores, pois a demanda efetiva poderia ser mantida pelos próprios capitalistas e pelas camadas de mais altas rendas além da exportação. Assim, não haveria mais espaço para o subconsumismo das teses cepalinas, que advogavam a ampliação do mercado interno como necessária para o crescimento econômico.

No modelo tridepartamental de Kalecki, o Departamento 1, D_1 produz os bens de capital, o D_2 produz os bens de consumo dos capitalistas e o D_3 , os bens de consumo dos trabalhadores; supõe-se que os bens intermediários sejam produzidos nos mesmos departamentos dos bens finais a que se destinam. Somente o D_3 perderia com a concentração de renda, já que para seus capitalistas o salário era ao mesmo tempo custo e demanda. Num padrão de renda concentrada, em que o D_1 articula-se com o D_2 nos setores dinâmicos da economia — como sugeria ser a partir de 1955, como Plano de Metas de JK até, pelo menos, o final do *Milagre* —, os salários são apenas custos, pois os capitalistas não mais deles dependem para realizar sua produção:

*Ou seja, o problema do antagonismo entre consumo dos trabalhadores e acumulação encontra uma solução dinâmica mediante uma aceleração da taxa de acumulação, que acarreta uma aceleração do consumo dos trabalhadores, embora em ritmo inferior*¹⁸.

O modelo de Kalecki, por outro lado, associou-se a contribuições de outros autores, como Marx e Schumpeter, para ensejar nova interpretação à economia brasileira, principalmente durante o PSI. O período de 1933-1955 é visto como de *industrialização*

¹⁸ TAVARES. Op. cit., p. 50.

restringida, pois, embora a liderança da acumulação estivesse no setor industrial, estava restrita ao D_3 , só reproduzindo o *capital variável*, ou seja, a força de trabalho. Nas palavras de Cardoso de Mello, a partir de 1933 pode-se dizer que,

*Há industrialização, porque a dinâmica da acumulação passa a se assentar na expansão industrial, ou melhor, porque existe um movimento endógeno de acumulação de capital em que se reproduzem, conjuntamente, a força de trabalho e parte crescente do capital constante industriais; mas a industrialização se encontra restringida, porque as bases técnicas e financeiras da acumulação não são suficientes para que se implante, num golpe, o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, que permitiria à capacidade produtiva crescer adiante da demanda, autodeterminando o processo de desenvolvimento industrial*¹⁹.

Somente com o bloco de investimentos do Plano de Metas, a partir de 1955, encerrar-se-ia esta fase da industrialização restringida, com a instalação da grande indústria de base, a qual permitia a reprodução do *capital constante* — os bens de capital. A partir de então, os ciclos da economia passariam a ser determinados endogenamente pela expansão e diversificação do setor industrial, como em qualquer economia capitalista.

Ressalta-se que essa nova concepção mantinha a periodização cepalina ao privilegiar a Grande Depressão como fundamental para o processo de industrialização do Brasil: não mais com a velha polaridade entre desenvolvimento *para fora* e *para dentro*, mas porque aí começava efetivamente um processo de industrialização, com o crescimento do setor industrial libertando-se da “dependência que o atrelava, direta ou indiretamente, pelo lado da realização dos lucros, à economia cafeeira”²⁰. Entretanto, o rompimento é significativo em vários aspectos: a) ao trazer à baila, como central, não a substituição de importações em si, mas o entendimento do processo como constituição das forças produtivas capitalistas, o que passa a privilegiar os fatores internos em busca da determinação de ciclos endógenos; b) ao admitir a importância da economia cafeeira para o surgimento das primeiras indústrias, ainda na fase agroexportadora; c) ao romper

¹⁹ MELLO, J. M. Cardoso de. Op. cit., p. 110.

²⁰ Ibid. p. 111.

com a visão antes sintetizada com a *metáfora do edifício*, em que o PSI não poderia ir linearmente da base para o vértice da pirâmide; a incisiva afirmação de que a indústria estava *restringida* aos bens de consumo surpreende ao negligenciar justamente uma das idéias mais ricas do processo expressas por Furtado, Prebisch e pela própria Tavares; d) mesmo que as novas teses não ignorem os condicionantes externos, ao lerem o processo histórico centrados na busca de *ciclos endógenos*, acabaram por negligenciar um aspecto fundamental que a CEPAL tinha a seu favor: trabalhar com economia aberta, mesmo com o modelo simplificado de relação centro/periferia, com o que ressaltava, já em primeira mão, a inserção internacional do país, o estrangulamento externo, os problemas recorrentes do balanço de pagamentos e as dificuldades de absorção tecnológica — questões cruciais no contexto histórico do PSI.

Como decorrência, o estrangulamento externo perde o papel-chave que ocupava nas teses cepalinas, e o PSI é enfocado não tanto com a singularidade que estas buscavam enfatizar da tardia industrialização latino-americana, já que o novo marco teórico é passível de reproduzir, com alto grau de abstração, qualquer economia capitalista.

- **O PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES NA ERA DE VARGAS**

- **O Período 1930-1937 e a Mudança de Modelo**

Quando Vargas tomou posse como chefe do Governo Provisório, em novembro de 1930, fruto do movimento revolucionário iniciado no mês anterior, pois sua chapa, a Aliança Liberal, havia sido derrotada nas urnas pelo situacionista paulista Júlio Prestes, o Brasil já se encontrava mergulhado em profunda crise econômica, que internacionalmente já iniciara há mais de um ano. Em 1931-1932, as importações perfaziam um terço de seu valor de 1928, e as exportações caíram quase a metade. A

queda da capacidade de importar foi de cerca de 40% ²¹.

Diante desse quadro, o governo federal, após uma breve tentativa de uma política cambial liberal, reintroduziu o monopólio cambial no Banco do Brasil e estabeleceu critérios de prioridades cambiais no mercado de divisas, priorizando compras oficiais, pagamento do serviço de dívida pública e importações oficiais, além de decretar sucessivas moratórias de dívidas em moeda estrangeira. Esse intervencionismo durou pelo menos até 1934, quando foi afrouxado. Além disso, promoveu a desvalorização do mil-réis, que perdeu mais de 50% do seu valor com relação ao dólar somente entre 1930 e 1931²².

Enquanto isto, os estoques de café se avolumavam: somente no Estado de São Paulo, calcula-se, havia 18 milhões de sacas estocadas e a nova safra prevista para 1931 era de 17,5 milhões; diante de uma demanda externa de 9,5 milhões, o excedente de oferta sobre a demanda externa era de 26 milhões de sacas. O governo, em abril de 1931, decidiu criar um imposto de 10 *shillings* sobre cada saca de café exportada, receita com a qual faria um fundo para comprar o excedente; em dezembro do mesmo ano, elevou-o para 15 *shillings*. Estabeleceu ainda um imposto de 20%, em espécie, sobre o café exportado e outro de 1 mil-réis sobre cada novo cafeeiro plantado no Estado de São Paulo. Além disso, começou a destruição dos estoques, que iniciou em cerca de 10% da safra de 1931-1932 até alcançar 40% da de 1937-1938, estimando-se que, no total, foram destruídas 70 milhões de sacas. Assim, pode-se afirmar que o intervencionismo econômico da década de 1930 começou não pela indústria, mas no mercado do café, cuja política era traçada, a partir de 1933, pelo Departamento Nacional do Café, cujos diretores eram nomeados pelo Ministro da Fazenda.

A política do governo, de proceder desvalorizações cambiais, ao mesmo tempo que tributava as exportações e tentava impedir o aumento da produção de café, *afastava-se* da

²¹ ABREU. Op. cit., p. 74.

²² Ibid. p. 74.

tradicional prática da República Velha, de não sinalizar aos cafeicultores que sua atividade era problemática a longo prazo. Ao contrário, conseguia simultaneamente segurar em parte os preços sem estimular a oferta, ao mesmo tempo que colaborava para que o café perdesse peso na pauta de exportações e que esta se diversificasse. De fato, no período 1934-1939 o café alcançou 47,8% do valor das exportações, em contraste com 72,5% do período 1924-1929, enquanto o algodão crescia de 1,9% para 17,6%, de um para outro.

Os dois primeiros anos da década de 1930 foram os mais difíceis; em 1933, mesmo com o estrangulamento externo, a economia começava a se recuperar, sob a liderança do setor industrial, que cresceu 11,2% anuais entre 1933-1939, enquanto a agricultura alcançava pouco mais de 2% entre 1934-1937, para uma taxa média da economia, neste último período, de 6,5% ao ano.

Embora os ramos tradicionais, como alimentos, têxtil e bebidas representassem de 70% a 80% do valor agregado industrial, no que confirma a interpretação de que a mesma estava centrada na produção de bens não duráveis de consumo — o D_3 de Kalecki —, de forma alguma pode-se concluir que estivesse *restringida* a ele. Os segmentos industriais que mais cresceram entre 1933-1939 — conquanto muitas vezes partissem de uma base pequena, o que torna qualquer crescimento percentualmente expressivo — foram os de papel e papelão, metalúrgica e minerais não metálicos, enquanto entre 1932-1937 a produção física de ferro gusa aumentava 240%, a de aço em lingotes 123% e a de laminados 142%²³.

A política econômica do período não confere razão às teses que vêm ortodoxia na política econômica implementada pelo governo, como as de Peláez. Este fixa-se no orçamento superavitário proposto pelo governo entre 1931-1933 e em algumas declarações ministeriais, para defender que os déficits orçamentários existentes na

²³ VILLELA e SUZIGAN. Op. cit., p. 216.

execução orçamentária deveram-se à Revolução Paulista de 1932 e às secas do nordeste daquele ano, que inclusive forçaram uma expansão monetária não planejada, pois o governo era comprometido com o princípio ortodoxo das *finanças sadias*. Assim, os déficits eram não planejados, nada tendo a ver com a política keynesiana enaltecida por Furtado. Entretanto, é preciso esclarecer que as declarações oficiais nem sempre foram ortodoxas, como mostram os discursos de Vargas no período, bem como não pode restar dúvida no que diz respeito à política econômica efetivamente implantada, profundamente intervencionista, principalmente no mercado cambial e da produção/exportação de café — portanto, do que havia de mais relevante à época para intervir e *innovar*, como na destruição do produto.

Apesar de todas as discussões na literatura, pode-se ainda concluir que a clássica interpretação de Furtado sobre o caráter anticíclico e keynesiano, mesmo antes da *Teoria Geral*, acerta no essencial, já que o governo, na prática, tolerava os déficits e intervia no mercado para assegurar preços, embora não da forma típica proposta por Keynes, de investimentos públicos não produtivos, mas comprando e destruindo estoques de café. Além disso, a proposta essencial de Furtado continua em pé, que é o efeito multiplicador desta política no conjunto do sistema econômico e, em especial, na indústria, dirigindo-o *para dentro* confirmando, apesar de todas as críticas e novas teses, que o estrangulamento externo da década de 1930, em países como o Brasil, contribuiu decisivamente para incrementar o PSI.

Entretanto, as evidências não corroboram as teses cepalinas segundo as quais a política econômica era executada exclusivamente como forma de o governo sobreviver aos *choques adversos*, administrando-os. Estas têm subjacentes a tese de que a política pró-industrialização foi não-intencional, consequência inesperada, quando na verdade outras iniciativas governamentais revelam o contrário. Neste aspecto, deve-se ter a precaução necessária ao analisarem-se declarações de autoridades, muitas vezes em tom moralista e austero, mais como exigência do cargo que reflexo de sua prática efetiva. Da mesma forma, não se poderia esperar que a condução das políticas monetária, cambial e

fiscal tivessem de ser sempre linearmente expansiva e pró-industrializante, ignorando-se as dificuldades de conjunturas de crise, que às vezes exigem medidas restritivas por decorrência da política de estabilização, a despeito das convicções desenvolvimentistas dos dirigentes.

Quanto à consciência e à intencionalidade das políticas, vale assinalar: a) a reforma tributária de 1934, de caráter protecionista e em acordo com as propostas defendidas por lideranças empresariais da época; b) em 1931, o governo proíbe a importação de máquinas para certas indústrias e, por pressão empresarial, prolonga-a até 1937, numa clara proteção às indústrias já instaladas; c) a concessão de crédito ao setor industrial mostra uma tendência crescente na década de 1930, culminando em 1937 com sua oficialização por meio da criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil; d) a criação de diversos órgãos, no aparelho do Estado e sob a hegemonia do executivo, voltados à diversificação agrícola e a beneficiar a agroindústria (Instituto do Açúcar e do Alcool, do Cacau da Bahia, de Biologia Animal, de Química, entre outros, numa política de praticamente criar para cada produto relevante um instituto); e) a reforma educacional, proposta por Francisco Campos, que privilegiava o ensino técnico e profissional e reformava o ensino tradicional da República Velha, preparador de elites e centrado em disciplinas como Latim, Francês, Filosofia, Literatura e História, em prol de outro, mais voltado às ciências e formador de profissões (curso Normal, para preparar professores primários, cursos técnicos agrícolas e comerciais, ênfase às engenharias e a formação de *mão-de-obra de escritório* — economia e contabilidade — no nível superior; f) a legislação trabalhista, implementada desde a criação, já em novembro de 1930, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio — no dizer de Vargas, *o Ministério da Revolução* — e que mostra a consciência da necessidade de legalizar e administrar os conflitos sociais urbanos, apontando para um projeto de nação *no mínimo* bastante diverso da tradicional visão agrarista e exportadora das elites²⁴.

²⁴ FONSECA. Op. cit., p. 204-212.

Esse grau de consciência pró-industrializante não estava presente na formação da chapa oposicionista da *Aliança Liberal*, em 1929, mas foi sendo construído ao longo da década de 1930. Contou, de um lado, com o apoio decisivo do exército, por meio dos tenentes que, de rebeldes na República Velha, passavam a ocupar postos relevantes na política, à medida que parte dos antigos políticos oligarcas eram excluídos do centro do poder. Vale assinalar, então, que as forças políticas que constituíram a *Aliança Liberal* — políticos civis tradicionais, descontentes com o situacionismo e com a imposição, por parte de Washington Luís, do paulista Júlio Prestes para sucedê-lo —, não coincidem com as que resolveram em 1930 partir para um levante armado, a *revolução*. Boa parte dos aliancistas não pretendia partir para esta *aventura*, afinal bem-sucedida, e sem o apoio das forças armadas dificilmente o golpe de estado se consolidaria. A partir daí, a participação dos militares na política torna-se uma constante, inclusive na deposição de Vargas, em 1945.

O governo procurou legitimar-se com nova constituição, em 1934, atendendo à reivindicação da oligarquia paulista, mas a Constituinte elegeu Vargas Presidente da República, por meio do voto indireto. A nova constituição consagrava o intervencionismo, a supremacia do executivo e a legislação social, mas foi insuficiente para acalmar os diversos focos oposicionistas que partiam seja dos antigos políticos oligarcas seja dos integralistas ou dos comunistas, capazes de mobilizar massas urbanas.

O Estado Novo viria tirá-los de cena, reafirmando o projeto gestado pelo próprio governo.

- **Estado Novo e Pós-Guerra**

Em 10 de novembro de 1937, Vargas, com o apoio das forças armadas, deu o golpe do Estado Novo, fechando as casas legislativas do país, em todos os níveis, nomeando interventores para os executivos estaduais e outorgando nova constituição. O novo regime

possuía forte cunho autoritário e intervencionista, consagrando a supremacia do poder executivo federal e algumas *conquistas da Revolução de 1930*, como a legislação do trabalho.

As justificativas oficiais para o golpe de estado não diferem muito de suas verdadeiras razões: associavam-se motivos internos, como a polarização política do país entre integralistas e comunistas e a dificuldade de o governo de, dentro dos marcos de regras democrático-liberais, constituir forças suficientes para consolidar seu projeto, até o contexto de ameaça e, posteriormente, de guerra mundial, com a bipolarização internacional entre o Eixo e os Aliados. Ideologicamente, o Estado Novo aproximava-se do fascismo, embora não contasse com um partido único mobilizador, e respaldava-se na colaboração de idéias de vários pensadores, como Francisco Campos e Oliveira Vianna — os denominados *pensadores autoritários dos anos 1930* —, que pregavam uma série de reformas modernizantes e pró-industrialização, contra o *marasmo rural das oligarquias*, julgando impossível implementá-la sem um estado forte e impessoal, que se impusesse sobre poderes locais arcaicos, e sobre outros opositores, como os políticos tradicionais desgostosos com os rumos da *revolução* e os comunistas. Por isso, alguns autores vêem no Estado Novo algo que lembra a *revolução pelo alto* de Bismark, em que a industrialização e a constituição da ordem econômica e política capitalista partiu mais de uma decisão política que de determinações econômicas emanadas do mercado.

A intervenção econômica iniciada em 1930 aprofundou-se durante o Estado Novo; mesmo que não houvesse um plano de governo, no moderno sentido da palavra, o governo deixava claro seu projeto industrializante e em prol da diversificação do setor primário e das exportações. A complexidade do aparelho estatal fez surgir novo segmento social: a burocracia. Para tanto, cria-se o DASP — Departamento Administrativo do Serviço Público, para recrutar por concurso os funcionários públicos, substituindo-se as antigas nomeações políticas dos coronéis e políticos, tirados parcialmente de cena com a ditadura. Nos Estados são criados órgãos para executar as mesmas funções — os *daspinhos*. Mas a maioria destes órgãos dizia respeito diretamente à indústria e às

riquezas estratégicas (Conselho Nacional do Petróleo, Aparelhamento de Defesa, Conselho de Águas e Energia, Comissão de Defesa da Economia Nacional, Fábrica Nacional de Motores, Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional, Companhia Siderúrgica Nacional, Comissão de Combustíveis e Lubrificantes, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial — SENAI, Comissão do Vale do Rio Doce, Companhia Nacional de Alcalis, Serviço Social da Indústria — SESI, Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial). Alguns se voltavam ao fomento de culturas específicas (Instituto de Mate e do Pinho, Serviço Nacional do Trigo) e, outros, à racionalização administrativa e de tomada de decisões (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Plano de Obras Públicas, Conselho Nacional de Ferrovias, Coordenação de Mobilização Econômica, Comissão de Planejamento Econômico e Superintendência da Moeda e do Crédito — SUMOC).

Apesar das intenções governamentais, nos primeiros anos do Estado Novo a economia desacelerou seu ritmo de crescimento, principalmente entre 1939 e 1942, quando cresceu apenas 0,4% e a indústria 1,6%. As dificuldades de importação, decorrentes da guerra, são apontadas geralmente como causa, mas as taxas são recuperadas a partir de 1942, com a indústria voltando a crescer em média 9,5% e o PIB 6,4% entre 1942-1945.

Os primeiros anos do Estado Novo ajudam a evidenciar a correlação entre o volume de divisas e taxas de crescimento. O estrangulamento cambial obrigou o governo a suspender o pagamento da dívida externa e a estabelecer controles de câmbio, além de manter uma taxa cambial única e desvalorizada. Mas a guerra encarregar-se-ia de reverter este quadro: enquanto permanecia a dificuldade de importar e o governo estabelecia racionamento para o trigo e a gasolina, as exportações cresciam para os países aliados e o preço do café se recuperava. Assim, obtém-se saldo positivo nas transações correntes, passando-se então a adotar políticas mais liberais, como a possibilidade de os exportadores poderem vender até 70% das divisas no mercado (30% deviam ser vendidas ao Banco do Brasil à taxa oficial de câmbio). A política monetária mais apertada dos

primeiros anos do Estado Novo também foi substituída por outra mais frouxa; a inflação, então, começou a se acelerar, ficando entre 15% e 20% ao ano. Mais importante que as taxas de crescimento em si, destaca-se sem dúvida, a construção da siderúrgica de Volta Redonda, tornando-se um marco simbólico desta época, pois inaugurou a forte presença estatal na produção de insumos básicos, fato que seria uma das mais relevantes características do PSI brasileiro.

A entrada do Brasil na guerra junto aos Aliados e o fato de o equilíbrio de forças ter pendido a favor destes tornaram a ditadura estado-novista insustentável. A partir de 1943 já eram evidentes as contradições entre as políticas interna e externa do regime. Após uma tentativa de redemocratização com a continuidade de Vargas no poder — o *queremismo* —, ele é derrotado por um golpe militar em 1945. Antes, havia criado dois partidos, o Partido Social Democrático (PSD), mais conservador, e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), com base na estrutura sindical e no eleitorado urbano, enquanto a oposição aglutinava-se na União Democrática Nacional, a UDN. Em eleição realizada em 2 de dezembro de 1945, foi eleito com 55% dos votos o general Eurico Gaspar Dutra (PSD), que fora Ministro da Guerra de Vargas.

O final da guerra consagra a hegemonia norte-americana, cujas bases foram estabelecidas no acordo de Bretton Woods, em 1944. Este condena os protecionismos vigentes desde a crise de 1929 e consagra o abandono do padrão ouro por parte dos países, com exceção dos Estados Unidos, estabelecendo o dólar como padrão internacional, para o qual os demais países deveriam estabelecer taxas fixas de câmbio. No Brasil, a paridade cambial mantém-se fixa em Cr\$ 18,50 por dólar, enquanto a inflação brasileira fora o dobro da norte-americana durante a guerra. Esta valorização do cruzeiro, associada à demanda de importações e ao forte crescimento econômico dos últimos anos do Estado Novo, explica a elevação das importações, que logo se manifestou no balanço de pagamentos e na perda de reservas, principalmente de moedas conversíveis. Isso obrigou o governo, em julho de 1947, retornar aos controles cambiais e adotar o sistema de contingenciamento das importações, pelo qual concedia *licenças prévias* para

importar de acordo com prioridades preestabelecidas. Mas a taxa de câmbio permaneceu fixa enquanto a inflação crescia (aproximadamente 15% ao ano); isso, entretanto, não causou imediato problema na balança comercial devido à recuperação dos preços do café, que em parte amenizaria as conseqüências.

Não se pode dizer que Dutra tenha abandonado a prioridade pró-indústria de Vargas. Houve a continuidade e expansão de crédito ao setor; além disso, esta política cambial, em última instância, significava transferência de renda do setor exportador para o mercado interno, e principalmente para a indústria, pois barateava as importações de bens de capital e intermediários ao mesmo tempo em que restringia as de bem de consumo, pelo sistema de licenciamentos.

O PSI, assim, não sofreu solução de continuidade.

- **O Segundo Governo Vargas e o Nacionalismo**

O retorno de Vargas ao poder, em 1951, significou a reafirmação do projeto industrializante e desenvolvimentista que implementara já em seu primeiro governo. Seu principal adversário foi Eduardo Gomes, da UDN, que obteve menos da metade dos votos de Vargas, que concorrera como candidato do PTB tendo como vice Café Filho, do PSP — Partido Social Progressista. O PSD lançara candidato próprio, Cristiano Machado, mas que foi gradualmente abandonado pelos próprios correligionários à medida que a campanha de Vargas conseguia mais uma vez recompor a ampla aliança formadora do chamado *pacto populista*, que incluía desde parte dos proprietários de terra e o empresariado industrial até os trabalhadores urbanos, com os sindicatos *pelegos* — atrelados ao oficialismo estatal —, além dos políticos tradicionais que haviam apoiado a ditadura do Estado Novo. Esta era a base da sustentação política do chamada *projeto nacional desenvolvimentista*.

Pode parecer estranho que os segmentos agrários fizessem parte da ampla aliança de sustentação a esse projeto, cuja prioridade à indústria era indiscutível. Mas é preciso, em primeiro lugar, ter presente que desde ao assumir o governo, em 1930, Vargas, embora tenha tirado do centro do poder os antigos *oligarcas* e os segmentos voltados à agroexportação, sempre manifestou a disposição de com eles pactuar, no sentido de que a base de sua força política e econômica — a propriedade da terra — não sofreu qualquer alteração. Um compromisso implícito foi firmado entre o governo e estes segmentos, que receberam em troca a não realização da reforma agrária e a não extensão da legislação trabalhista ao campo, sem contar outros benefícios, como crédito. Ademais, os segmentos agrícolas voltados ao mercado interno beneficiavam-se com a política diversificadora do governo, com seus líderes sendo cooptados para participar nos institutos governamentais especializados em sua promoção.

Mas, mesmo sem apelar a motivações políticas, num ponto de vista estritamente econômico, pode-se argumentar que o setor primário não poderia ser abandonado, pois, se isso ocorresse, transformar-se-ia num *ponto de estrangulamento*, com repercussões negativas nas atividades urbanas. Para viabilizar o próprio projeto de industrialização acelerada, a ele estavam destinadas novas funções, como produzir matérias-primas e bens da cesta de consumo dos trabalhadores urbanos — algo fundamental no controle da inflação e com incidência direta nos salários reais e na taxa de lucro do setor industrial. O desestímulo às culturas de exportação poderia voltar-se também contra o crescimento industrial, aguçando o estrangulamento externo e inviabilizando a importação de bens de capital e insumos básicos. Assim, a agricultura integra-se ao projeto do PSI, não mais como a variável por excelência de determinação da renda da época do crescimento *para fora*, mas para cumprir novas funções; há uma *integração subordinada* aos interesses e necessidades do setor industrial²⁵

Apesar de contar com um discurso muitas vezes nacionalista radical,

²⁵ FONSECA. Op. cit. p. 374.

principalmente quando a crise econômica se aprofundava, a partir de 1953, o nacional desenvolvimentismo não pode ser considerado xenófobo: ao contrário, aceitava o capital estrangeiro, desde que viesse participar do projeto de industrialização acelerada e modernização agrícola encampado pelo governo. O nacional-desenvolvimentismo, todavia, criticava a ADIT que reservava aos países periféricos um papel de fornecer matérias-primas e alimentos aos países centrais, em troca de produtos industrializados; em linhas gerais, aproximava-se das idéias cepalinas, defendendo maior intervencionismo e planejamento e rejeitando as teses liberais de vantagens comparativas no comércio internacional, sem todavia pretender romper com o capitalismo, antes modernizá-lo e reformá-lo. Por isso, sua ideologia é também conhecida como reformismo, em contraposição ao socialismo revolucionário apregoado pela esquerda mais radical aglutinada majoritariamente no então ilegal PCB — Partido Comunista Brasileiro.

Logo que assumiu, Vargas estabeleceu um plano de cooperação com os Estados Unidos no qual técnicos dos dois países fariam um diagnóstico da economia brasileira; este resultou em 41 projetos setoriais de desenvolvimento, os quais contariam, para sua implementação, com capital norte-americano. Da equipe da Comissão Mista Brasil-EUA participaram técnicos ligados à CEPAL, e o diagnóstico inspirava-se fortemente nas teses desta instituição, detectando pontos de estrangulamento e reafirmando a prioridade de inversões em infra-estrutura, como transporte e energia elétrica. Iam ao encontro, também, do Plano de Reparcelhamento Econômico que o ministro Lafer, da Fazenda, propusera como plano de governo. Neste contexto, criou-se o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico — BNDE, futuro BNDES, que se encarregaria da captação, gerenciamento e alocação de verbas provenientes dos programas de fomento.

A eleição do republicano Eisenhower, em 1952, substituindo o democrata Truman, alteraria as relações do Brasil com os Estados Unidos, com este país passando a adotar uma política de *linha dura* com relação àqueles governos *dúbios*, nacionalistas ou com restrições ao capital estrangeiro, como era o caso do Brasil. Desta forma, dos 500 milhões prometidos para financiar os projetos da Comissão Mista, apenas 63 milhões foram

recebidos: além disso, o Banco Mundial só se propunha a financiar projetos específicos, exatamente o oposto do pretendido pelo governo brasileiro, que preferia que coubesse a ele as decisões quanto à ordem para a execução dos projetos.

Neste contexto, a *Campanha do Petróleo* viria contribuir para ainda mais acirrar os ânimos. Embora inicialmente Vargas e sua Assessoria Econômica — da qual fazia parte reconhecidos defensores do planejamento e da industrialização, como Ignácio Rangel e Rômulo de Almeida — tenham se inclinado pela participação da iniciativa privada, nacional ou estrangeira, na criação de uma empresa encarregada da pesquisa, lavra e produção do petróleo, sob a alegação que não havia internamente condições de levantar capital para obra de tamanha envergadura, a campanha, radicalizando-se, teve como resultante a criação de uma estatal — a Petrobras. Embora às empresas estrangeiras fosse permitido participar na comercialização do petróleo e de seus derivados, as relações com o governo Eisenhower pioraram. Vargas parecia querer repetir a mesma política de barganha da época do Estado Novo, mas o novo contexto internacional, de guerra fria e absoluta hegemonia norte-americana, sem a divisão do mundo capitalista em dois blocos, poucas chances dava a barganhar. Além do mais, a prioridade dos EUA era então a reconstrução europeia e japonesa, e não a América Latina, onde a situação política parecia mais sob controle.

A situação do balanço de pagamentos agravava-se, principalmente pela escassez de moedas conversíveis. O governo, em outubro de 1953, vê-se obrigado a abandonar o sistema de taxa cambial fixa. Pela Instrução 70 da SUMOC, embora a paridade de Cr\$ 18,50 por 1 dólar continuasse referência, na prática houve uma desvalorização do cruzeiro adotando-se o sistema de taxas múltiplas de câmbio. Estas ocorreriam: a) nas exportações, que foram divididas em várias categorias, com sobretaxas visando estimular a diversificação, em detrimento do café; b) nas importações, as quais foram divididas em 5 faixas de acordo com a *essencialidade*, priorizando insumos agrícolas, farmacêuticos e para a indústria em geral, enquanto encareciam sobretudo os bens de consumo, duráveis ou não; c) nas operações financeiras e certas importações especiais, que passavam a ter

taxas cambiais próprias.

A política cambial adotada afastava-se da preconizada pelo Acordo de Bretton Woods, e foi criticada pelo FMI. Mas representava, na prática, a tentativa do governo de administrar a crise cambial ferindo ao mínimo os interesses desenvolvimentistas. Na prática, a taxa efetiva de câmbio era estabelecida pela concorrência entre os importadores, por meio de leilões, nos quais a cada faixa ou categoria o governo estabelecia previamente um montante de divisas a ser destinado. Dessa forma, o governo na compra de divisas dos exportadores pagava a taxa oficial acrescida de uma sobretaxa ou bonificação; e, na venda aos importadores, recebia, além da taxa oficial, o ágio decorrente do leilão de câmbio. O resultado líquido entre bonificações pagas e ágios recebidos foi positivo para o governo — uma espécie de *imposto* sobre o comércio exterior, já que receita fiscal.

A situação econômica do país, entretanto, continuava a se agravar. O índice de preços ao consumidor do Rio de Janeiro mais que dobrava de 1950 a 1954 — 9,4% em 1950, 12,1% em 1951, 17,3% em 1952, 14,3% em 1953 e 22,6% em 1954. Em 1953, a taxa de crescimento continuava alta — 4,7%, mas abaixo dos 7,3% de 1952, principalmente devido à taxa de 0,2% obtida na produção agrícola. Gradualmente o governo abandonava seu lema inicial, *sanear para depois crescer*, inspirada na *fórmula* Campos Salles/Rodrigues Alves (pelo qual o ajuste ortodoxo do primeiro, na República Velha, criara condições para o crescimento do quadriênio seguinte), para reafirmar seu viés desenvolvimentista. Sem alcançar os resultados almejados pela política de estabilização, o governo optava pela continuidade do crescimento, radicalizando seu discurso desenvolvimentista e nacionalista, mas sem dispensar a tentativa de negociação com o governo norte-americano.

O ano de 1953 representou uma sucessão de tentativas do governo de recompor sua base política, à medida que a crise cambial se aguçava e a inflação crescia. As dificuldades para administrar os conflitos antecipam a agonia que resultará no fim trágico de Vargas, que se suicidou no ano seguinte. O encaminhamento para buscar uma solução

aos problemas cambiais só foi adotado em outubro de 1953, com a Instrução 70 da SUMOC. Mas em março estourara em São Paulo a maior greve então ocorrida no Brasil — a *greve dos 300 mil* — que se alastrou rapidamente pelos grandes centros urbanos e pelo interior deste Estado. Vargas tentou, inicialmente, reprimi-la; em seguida, e sob o risco de perder o apoio sindical que lhe restava, nomeou João Goulart, forte liderança no meio sindical e presidente nacional do PTB, para ministro do Trabalho, ao mesmo tempo que Osvaldo Aranha, de reconhecido trânsito nos Estados Unidos, era convidado a substituir Lafer na pasta da Fazenda.

Gradualmente, todavia, o ministério do Trabalho iria ocupar o centro do debate político e econômico. O governo já havia, em 1952, elevado nominalmente o salário mínimo em porcentagem não desprezível, que no Rio de Janeiro e São Paulo alcançava a 300%. Na prática, isto significava retornar a seu valor de 1940, sem ganhos reais. Goulart, aceitando as reivindicações sindicais, passava então a propor um novo aumento, de 100%, para o salário mínimo, ao mesmo tempo que estimulava a sindicalização em massa e propunha ampliar os benefícios da previdência social, inclusive estendendo-os aos trabalhadores rurais, profissionais autônomos e domésticos. Em fevereiro de 1954, o *Manifesto dos Coronéis* exigia a destituição de Goulart, evidenciando o veto militar ao populismo. Vargas cede, mas em 1º de maio do mesmo ano anuncia a duplicação do salário mínimo e as demais medidas trabalhistas e previdenciárias. A partir daí, o governo foi perdendo o controle da situação; sua base parlamentar dividiu-se e a oposição, liderada pela UDN, radicalizava-se cada vez mais, tendo como clímax seu suicídio em agosto do mesmo ano.

Encerrava-se, desta forma, a primeira fase do PSI, com a crise política coincidindo com a quase já completa substituição de importações dos bens de consumo não duráveis. A partir daí, o aprofundamento do processo substitutivo poderia seguir por dois caminhos: a) ingressar com mais força nos bens de capital e intermediários, o que já iniciara com a siderurgia na época do Estado Novo, e que poderia se consubstanciar em um projeto de ampliação do mercado de consumo interno, e que tudo indica, era a opção preferida pela

equipe do governo Vargas; ou b) partir para a substituição de importações dos bens duráveis de consumo, atendendo o mercado doméstico que, afinal, continuava com renda concentrada: entre outros motivos, porque nas etapas iniciais do PSI a demanda era assegurada mesmo sem repor os aumentos de produtividade nos salários, já que o crescimento econômico acelerado ampliava o mercado de bens de consumo popular com a adição de novos trabalhadores/consumidores, prescindindo de crescimento dos salários reais.

O Plano de Metas de JK consagraria a segunda alternativa, inaugurando uma nova fase no PSI.

Questões de Revisão

1. Originalmente duas grandes teses polarizaram o debate sobre o início do processo de substituição de importações, as quais podemos denominar, com certa licenciosidade, de *teoria dos choques adversos* e *industrialização induzida pelas exportações*. Explícite seus fundamentos teóricos e as possíveis evidências históricas que, na economia brasileira, corroboram com a defesa de cada uma delas. A seguir, avalie-as criticamente, discutindo a possibilidade de conciliá-las.

2. “A tese segundo a qual a Grande Depressão da década de 1930 criou condições propícias ao processo de substituição de importações pode ser verificada na economia brasileira, mas dificilmente pode ser generalizada para outros países latino-americanos”. Explique a afirmação, levantando hipóteses sobre por que o Brasil pôde superar a crise industrializando-se, o que não se verificou em outros países latino-americanos.

3. O estrangulamento externo pode ser entendido ao mesmo tempo como *motivação* e *limite* ao processo de substituição de importações. Por que motivação? Por que limite?

4. Na explicação do processo de substituição de importações, as teorias cepalinas consagraram várias teses, tais como: a) a deterioração dos termos de intercâmbio; b) a inelasticidade da oferta agrícola; c) a inflação estrutural; d) o desemprego estrutural; e) o dualismo campo/cidade. Explique o significado de cada uma delas e discuta sua validade para o entendimento da economia brasileira atual.

5. Analise o crescimento industrial das décadas de 1930 e 1940 e discuta a pertinência do conceito de *industrialização restringida* para caracterizá-lo.

6. Um dos pontos polêmicos sobre a economia brasileira na década de 1930 diz respeito à consciência do governo com respeito às medidas pró-indústria, se havia intencionalidade com respeito às políticas implementadas ou se estas foram tomadas por exigências da conjuntura, marcada por profunda crise. Arrole os principais argumentos de cada um dos lados do debate, mostrando quem, em sua opinião, tem razão.

7. Analise a inserção do setor primário no processo de substituição de importações no Brasil. Mostre como a agricultura se inseria no novo modelo e qual o comportamento do governo com relação ao setor. Pode-se afirmar que os setores agrários se opunham ao projeto industrializante de Vargas?

8. Exponha as principais mudanças na política cambial brasileira do período do Estado Novo a 1953, quando há a Instrução 70 da SUMOC. Para tanto: a) mostre qual o impacto da Segunda Guerra Mundial na balança comercial; b) quais as conseqüências da manutenção da taxa cambial fixa no pós-guerra; c) por que o governo foi forçado a mudar a política cambial em 1953; d) quais as principais alterações trazidas pela Instrução 70 da SUMOC, e que possíveis traços de continuidade ela representou com relação à política cambial anterior.

9. No início da década de 1960, vários economistas defenderam a tese que a economia brasileira tendia a uma estagnação, a qual representaria a crise do processo de substituição de importações. Explícite os principais argumentos utilizados na defesa deste ponto de vista e, posteriormente, analise-os criticamente.

10. As afirmações abaixo manifestam duas opiniões opostas ao proceder um balanço do processo de substituição de importações no Brasil. Discuta-as, mostre até que ponto cada uma delas tem razão e, caso se julgue apto, tome partido no debate.

a) “Não fosse a firme decisão de algumas nações latino-americanas de substituir importações, até hoje países como Brasil e Argentina seriam exportadores de matérias-primas, mais pobres e atrasados, sem indústrias e mais vulneráveis à ordem econômica internacional”.

b) “O processo de substituição de importações, ao fechar a economia e proteger o capital nacional, criou uma indústria tecnologicamente atrasada e incapaz de expor-se à concorrência externa, ao mesmo tempo que manteve a concentração de renda e os péssimos indicadores sociais ao privilegiar o capital em detrimento do trabalho”.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana: 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

BAER, Werner. *Siderurgia e desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

CARDOSO, F.H. e FALETTO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

COHN, Gabriel. Problemas da industrialização no século XX. In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). *Brasil em perspectiva*. São Paulo: DIFEL, 1969.

D'ARAÚJO, Maria Celina Soares. *O segundo governo Vargas: 1951-1954*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

DEAN, Warren. *A industrialização de São Paulo*. São Paulo: DIFEL, 1971.

DELFIN NETO, Antônio. *O problema do café no Brasil*. São Paulo: FEA/USP, 1959.

DRAIBE, Sônia M. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil, 1930-1960*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

FAUSTO, Boris. *A revolução de 1930*. 9. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

FISHLOW, Albert. Origens e conseqüências da substituição de importações no Brasil. *Estudos Econômicos*. São Paulo, (7): 7-75, dez. 1972.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *Vargas: o capitalismo em construção – 1906-1954*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

_____. As origens e as vertentes formadoras do pensamento cepalino. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro: RBE, 54(3): 333-358, Jul./Set., 2000.

FURTADO, Celso. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

_____. *Formação econômica do Brasil*. 15. ed. São Paulo: Nacional, 1977.

LIST, G.F. *Sistema nacional de economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983 (Col. Os Economistas).

MALAN, Pedro S. et alii. *Política externa e industrialização no Brasil (1939/52)*. 2. ed. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1980.

MANTEGA, Guido. *A economia política brasileira*. São Paulo: Polis, Petrópolis, Vozes, 1984.

MELLO, João Manuel Cardoso de. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MUELLER, Charles C. Das oligarquias agrárias ao predomínio urbano-industrial: um estudo do processo de formação de políticas agrícolas no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1983.

OLIVEIRA, Francisco de. *Economia brasileira: crítica à razão dualista*. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1981.

PELÁEZ, Carlos Manuel. As conseqüências econômicas da ortodoxia monetária, cambial e fiscal no Brasil entre 1889 e 1945. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro: FGV, 25(3), jul/set. 1971.

_____. *História da industrialização no Brasil*. São Paulo: ANPEC, 1972.

PREBISCH, Raúl. *Dinâmica do desenvolvimento latino-americano*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

SAES, Décio. *A formação do Estado burguês no Brasil (1888-1891)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

SILVA, Sérgio. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estados e partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

SUZIGAN, Wilson. *Indústria Brasileira: origem e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

SZMRECSÁNYI, Tamás. Apontamentos para uma história do Brasil no período 1920-50. *Ensaio FEE*, Porto Alegre: 7 (1): 3-44, 1986.

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

_____. Distribuição de renda, acumulação e padrões de industrialização: um ensaio preliminar. In: TOLIPAN, R. e TINELLI, A.C. (orgs). *A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 36-69.

_____. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas: UNICAMP, 1986.

TRONCA, Ítalo. *Revolução de 1930: a dominação oculta*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

VERSIANI, Flávio e BARROS, José Roberto Mendonça de, (orgs.) *Formação econômica do Brasil: a experiência da industrialização*. São Paulo: Saraiva, 1977.

VIANNA, Sérgio Besserman. *A política econômica do segundo governo Vargas*. Rio de Janeiro: PUC/RJ, 1985. Dissertação de mestrado (datilografada).

VILLELA, Annibal e SUZIGAN, Wilson. *Política do governo e crescimento da economia brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973 (monografia nº 10).

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *Barganha nacionalista à política externa independente: Uma política exterior para o desenvolvimento, 1951-64*. São Paulo: USP (Tese de Doutorado/Universidade de São Paulo/SFLCH, 1993).

WIRTH, John D. *A política de desenvolvimento na era de Vargas*. Rio de Janeiro: FGV, 1973.