

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

JARBAS CARNEIRO DOS SANTOS

**A POLÍTICA INDUSTRIAL DE BRASIL E MÉXICO:
HISTÓRIA E ANÁLISE COMPARADA (1930-1982)**

Porto Alegre

2015

JARBAS CARNEIRO DOS SANTOS

**A POLÍTICA INDUSTRIAL DE BRASIL E MÉXICO:
HISTÓRIA E ANÁLISE COMPARADA (1930-1982)**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como quesito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia, com ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Junior

Porto Alegre

2015

CIP - Catalogação na Publicação

Santos, Jarbas Carneiro

A política industrial de Brasil e México: história e análise comparada (1930-1982) / Jarbas Carneiro dos Santos. -- 2015.

217 f.

Orientador: Ronaldo Herrlein Junior.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. Política industrial. 2. Autonomia de estado. 3. Abordagem institucional. 4. Industrialização retardatária. 5. Brasil. 6. México I. Herrlein Junior, Ronaldo, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

JARBAS CARNEIRO DOS SANTOS

**A POLÍTICA INDUSTRIAL DE BRASIL E MÉXICO:
HISTÓRIA E ANÁLISE COMPARADA (1930-1982)**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como quesito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia, com ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Junior

Aprovada em: Porto Alegre, 18/11/2015.

Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Junior - Orientador
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof. Dr. André Moreira Cunha
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof. Dr. Adalmir Antonio Marquetti
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

À minha mãe

AGRADECIMENTOS

Essa experiência gigantesca que foi fazer um curso de mestrado, no lugar mais longe que já estive da Bahia, é ainda um privilégio para muitos trabalhadores desse país, e pelo qual sou profundamente agradecido a todas e todos que tornaram possível esta realização. Todos os méritos e agradecimentos preciso dar a minha mãe, Maria Normalia, que me colocou pra estudar e que nunca esperou nada em troca do que já fez por mim. Pra sempre te amo. Em segundo agradeço a meu irmão Daniel pela paciência e apoio em todos os momentos, além dos meus irmãos Lucas e Manuela.

Aos demais familiares, os agradeço especialmente através das mulheres da minha família, principalmente minha avó Amália, que puxou meu avô da roça pra cidade, pra botar as filhas pra estudar. Muito obrigado a Tia Lote (Norlândia), Tia Nancy (Margarida Nancy), Tati e Graziela. Obrigado também a minha prima Rosilândia por gostar tanto de mim. Agradeço também a todos os familiares de Riachão do Jacuípe.

Aos amigos de infância, grato principalmente a Gilcimar Santos, e Cleidson Fox, que viram de perto minhas preocupações e prorrogações de dissertação.

A todos os professores que pude estudar de perto na UFRGS, agradeço a todos na figura do querido professor e orientador, Ronaldo Herrlein Jr. Aqui vai mais um dos inúmeros agradecimentos que te enviei sinceramente, em cada email com os trechos atrasados da dissertação. Cê sabe como foi difícil para mim concretizar esse estudo apaixonado sobre a América Latina. Agradeço a todas as funcionárias e funcionários da UFRGS, principalmente as meninas da secretaria da PPGE/UFRGS.

A todas as companheiras e companheiros da UEFS, um muito obrigado por terem alimentado em mim as esperanças pelo mestrado. Agradeço eternamente ao programa PET, pela formação extraordinária que me proporcionou. Aos companheiros do Mutaçao agradeço em especial a Helen, Caetano e Caio, primeiros amigos de UEFS. À Eulália Paloma pelo cuidado e preocupação. À Dyeggo, Raíssa, Giliad e Thiago Cedrzpela amizade e companheirismo de todas as horas e assuntos.

Muito feliz e agradecido pelas amigas e amigos do mestrado. Obrigado a Fernanda Valada, minha referência de politização e gente boeza. À doçura e companheirismo da Cristina Vieceli. Ao Rafael Spengler, por ter me ensinado tanto mesmo diante das nossas diferenças políticas. Ao lindo do Henrique Grazziotin. Ao colombiano José Miguel, pelo companheirismo (e pela tradução do *Resumen* dessa dissertação). A toda turma do doutorado e aos veteranos que também me ajudaram bastante. Obrigado a Leonardo Segura, e aos

inúmeros mineiros como o Fernando Duca (boca), Ademir e o Vagner. Um salve ao Leonel e ao Lucas.

Especialmente agradeço ao companheiro de Mutações, de PET, de mestrado e de quarto Daniel Nogueira. Levar uma companhia como a sua de casa foi muito acolhedora. Ao também sempre presente Gustavo Goudard, agradeço pelas preocupações, risadas, cinema e pelas partidas de FIFA no videogame regadas a cervejas.

Nos últimos meses, e reta final da conclusão desse mestrado, agradeço a Divaldo que me senti tão perto pelos nossos atrasos, cúmplices na dissertação. Um agradecimento especial e encantado a sempre presente Andreia Andrade. Muito obrigado por ter estado tão perto e sensível comigo nessa reta final de escrita. Obrigado pelas conversas e carinho, além das correções de português dos textos e lista de siglas, e além.

Agradeço a toda cidade de Porto Alegre pelo generoso acolhimento.

Agradeço eternamente e em todos os níveis a educação pública deste país, a qual devo integralmente a minha formação. Agradeço também ao Conselho Nacional do Desenvolvimento Tecnológico e Científico, CNPq, pelo financiamento deste trabalho.

Um muito obrigado à literatura e à música da América Latina... especialmente aos meus irmãos e irmãs brasileiras e mexicanas

EPÍGRAFE

“...Sin embargo, antes de llegar al verso final ya había comprendido que no saldría jamás de ese cuarto, pues estaba previsto que la ciudad de los espejos (o los espejismos) sería arrasada por el viento y desterrada de la memoria de los hombres en el instante en que Aureliano Babilonio acabara de descifrar los pergaminos, y que todo lo escrito en ellos era irrepetible desde siempre y para siempre, porque las estirpes condenadas a cien años de soledad no tenían una segunda oportunidad sobre la tierra.”

Cien años de soledad – Gabriel García Márquez - 2012

America latina
Tiene que ir de la mano
Por un sendero distinto
Por un camino mas claro
Sus hijos ya no podremos
Olvidar nuestro pasado
Tenemos muchas heridas
Los latinoamericanos.

Nada nos regalaron
Hemos pagado muy caro
Quien se equivoca y no aprende
Vuelve a estar equivocado.
Tenemos venas abiertas
Corazones castigados
Somos fervientemente
Latinoamericanos.

Y nadie va a quedarse a un lado
Nadie mirara al costado
Nada de morir
Vamos a buscar lo que deseamos
Pronto ha de llegar
Tiempo de vivir
Tiempo de vivir.

(Trecos de Venas Abiertas - Mario Schajris e Leo Sujatovich
cantada por Mercedes Sosa)

Eu agradeço ao povo brasileiro
Norte Centro Sul inteiro
Onde reinou o baião

(Trecho de *a hora do adeus* - Luiz Queiroga e Onildo Almeida,
cantada por Luiz Gonzaga)

RESUMO

O objeto desse estudo é a *política industrial* como uma categoria de análise histórica, compreendida através da aproximação das experiências desenvolvimentistas de Brasil e México no século XX. A perspectiva aqui contida é de que a consideração dos determinantes de natureza política, social, institucional e econômica em simultâneo, para os dois países, permita estabelecer um quadro comparativo para um correto balanço das possibilidades de construção de trajetórias próprias de crescimento industrial em condições de atraso na América Latina. A experiência de industrialização dos dois países teve dificuldades bastante comuns: conseguida em meio às brechas abertas pela expansão do capitalismo industrial externo; por meio de forte presença do Estado dando racionalidade política às disputas, em meio à ideologia nacionalista; pela permanente contradição do processo de substituição de importações que levou a uma custosa industrialização. Dos determinantes políticos e institucionais, a explicação da prática de política industrial não prescindiu de compreender os limites da capacidade de atuação política, explicada a partir da categoria de *autonomia de Estado*, que fundamenta a legitimidade necessária ao Estado para conseguir responder a anseios sociais de transformação produtiva. A leitura do aparato institucional construído para conduzir o processo de industrialização completa o entendimento de uma efetiva possibilidade de implantação da indústria pelos países. A leitura prática de política industrial dos dois casos considerou as medidas de política econômica tanto pelo recurso de mecanismos macroeconômicos como por medidas seletivas de natureza setorial, centrada em objetivos voltados a construção de indústrias em território nacional. Os objetivos da política industrial compreenderam tanto aqueles imediatos, como impactos nos mercados de trabalho, elevação dos níveis de riqueza e bem-estar social, como pela própria superação da dependência externa à qual historicamente estiveram submetidos os países da América Latina. Entender as diferentes experiências de política industrial é compreender *como* Brasil e México buscaram sua industrialização, e toca em questões próprias de um estudo de *economia política*, próximo de uma compreensão conjunta às demais ciências sociais.

Palavras chave: Política industrial. Autonomia de estado. Abordagem institucional. Industrialização retardatária. Brasil. México.

RESUMEN

El objetivo de este estudio es la política industrial como una categoría de análisis histórica, comprendida a través del acercamiento de las experiencias desarrollistas de Brasil y México en el siglo XX. La perspectiva aquí tratada es que la consideración de los determinantes de naturaleza política, social, institucional y económica, simultáneamente para los dos países, permite establecer un cuadro comparativo para un correcto balance de las posibilidades de construcción de trayectorias propias al crecimiento industrial en condiciones de atraso en América Latina. La experiencia de industrialización de los dos países tuvo dificultades bastante comunes: implementada en medio de brechas abiertas por la expansión del capitalismo industrial externo; por medio de la fuerte presencia del Estado dando racionalidad política a las disputas, en medio de una ideología nacionalista; por la permanente contradicción del proceso de sustitución de importaciones que llevó a una costosa industrialización. De los determinantes políticos e institucionales, la práctica de la política industrial no prescindió de la comprensión de los límites de la capacidad de actuación política, explicada a partir de la categoría de autonomía de Estado, que fundamenta su necesaria legitimidad para responder a los anhelos sociales de transformación productiva. La lectura del aparato institucional construido para llevar a cabo el proceso de industrialización completa el razonamiento de una efectiva posibilidad de implementación de la industria en los países. La lectura práctica de política institucional de los dos casos analizados consideró las medidas de política económica tanto por el recurso de mecanismos macroeconómicos como por medidas selectivas de naturaleza sectorial, centrada en los objetivos dirigidos a la construcción de industrias en territorio nacional. Los objetivos de la política industrial abarcaron tanto aquellos inmediatos, como el impacto en el mercado de trabajo, la elevación de los niveles de riqueza y de bien-estar social, así como la propia superación de la dependencia externa, a la cual estuvieron sometidos los países latinoamericanos históricamente. La comprensión de las diferentes experiencias de política industrial permite entender como Brasil y México buscaron industrializarse, además de tocar la temática propia de un estudio de política económica, cercano a una comprensión conjuntamente con el resto de ciencias sociales.

Palabras-clave: Política industrial. Autonomía del estado. Abordaje institucionalista. Industrialización retardataria. Brasil. México.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Fontes de recursos na NAFINSA (%)	73
Tabela 2 - Uso de recursos da NAFINSA (%).....	84
Tabela 3 - Crescimento real da economia Mexicana, 1946-1952.....	86
Tabela 4 - Uso dos fundos da NF, México, 1940-1970 (%).....	98
Tabela 5 - Composição do investimento público federal, México, 1935-1970 (%).....	102
Tabela 6 - Investimento fixo em (%) do PIB.....	102
Tabela 7 - Estrutura do PIB, México, 1940-1970 (%).....	110
Tabela 8 - Taxas de proteção efetiva, México, 1960-1970.....	114
Tabela 9 - Crescimento manufatureiro, México, 1960-1980 (%).....	116
Tabela 10 - Estrutura do PIB (%)	119
Tabela 11 - Investimentos do BNDE segundo setores de atividade, 1956-1960 (% anual) ...	176
Tabela 12 - Taxas anuais de crescimento de indicadores econômicos selecionados, Brasil, 1929-1974	178
Tabela 13 - Variáveis externas selecionadas, Brasil, 1968-1972 (US\$ - 10 ⁶).....	184
Tabela 14 - Dívida externa de médio e longo prazo, Brasil, anos selecionados (US\$ Milhões)	185
Tabela 15 - Dívida externa brasileira de médio e longo prazo, 1967-1984 (US\$ Milhões) ...	192
Tabela 16 - Resultado Externo, Brasil, 1982-1984 (US\$ milhões)	194
Tabela 17 - Importações brasileiras por categoria em participação do PIB, em anos selecionados (%).....	195
Tabela 18 - Ganhos de divisas derivados dos programas setoriais, Brasil, 1981-1984 (US\$ Milhões).....	196

LISTA DE ABREVIATURA DE SIGLAS

ANFAVEA	Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
ABDIB	Associação Brasileira de Indústrias de Base
ABIF	Associação Brasileira das Indústrias Química e Farmacêutica
ABINEE	Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica
ABM	Asociación de Bancos de México
BACEN	Banco Central do Brasil
BB	Banco do Brasil
BEFIEEX	Concessão de Incentivos Fiscais e Programas Especiais de Exportação
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRF	Banco Interamericano de Reconstrução e Fomento
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BP	Balanço de Pagamentos
CACEX	Carteira de Comércio Exterior
CAMOB	Caixa de Mobilização Bancária
CANACINTRA	Cámara Nacional de la Industria de la Transformación
CCE	Consejo Coordinador Empresarial
CDE	Conselho de Desenvolvimento Econômico
CDI	Comissão de Desenvolvimento Industrial
CEBRAE	Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa
CEDIS	Certificados de Devolucion de Impuestos
CEIMA	Comissão Executiva da Indústria de Material Automobilístico
CEIME	Comissão Executiva da Indústria de Material Elétrico
CEMIG	Companhia Energética de Minas Gerais
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CEPROFS	Certificados de Promoción Fiscal
CEXIM	Carteira de Exportação e Importação
CFCE	Conselho Federal de Comércio Exterior
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CHESF	Companhia Hidro Elétrica do São Francisco
CIEX –	Centro de Informações do exterior
CIB	Centro Industrial do Brasil
CIEX	Comissão de Incentivo às Exportações
CIP –	Comissão interministerial de preços
CLT	Consolidação das leis do trabalho
CMBEU	Comissão Mista Brasil - Estados Unidos
CME	Coordenação da Mobilização econômica
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNC	Confederación Nacional Campesina
CNE	Conselho Nacional de Economia
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNP	Conselho Nacional de Petróleo
CNPIC	Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial
CONCANACO	Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio
CONCAMIN	Confederación de Cámaras Industriales
CONCEX	Conselho Nacional de Comércio Exterior
CONEP	Comissão Nacional de Estabilização de Preços

COPARMEX	Confederación Patronal de la República Mexicana
CPA	Conselho de Política Aduaneira
CPE	Comissão de Planejamento Econômico
CREAI	Carteira de Crédito Agrícola e Industrial
CTEF	Conselho Técnico de Economia e Finanças
CTM	Confederación de Trabajadores de México
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DER	Departamento de Estradas de Rodagem
DIP	Departamento de Imprensa e Propaganda
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DS	Developmental State
EMBRAMEC	Mecânica Brasileira S.A.
EMBRATEL	Empresa Brasileira de Telecomunicações
Eletrobrás	Centrais Elétricas Brasileiras
EPEA	Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada
Eximbank	Expor- Import Bank
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FERTIMEX	Fertilizantes Mexicanos
FIBASE	Financiamento e participação
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIMG	Federação das Indústrias de Minas Gerais
FINAME	Fundo de Financiamento para Aquisição de Maquinas e Equipamentos
FIRGS	Federação das indústrias do Rio Grande do Sul
FIRJAN	Federação das indústrias do estado do Rio de Janeiro
FNT	fundo Nacional de Telecomunicações
FOGAIN	Fondo de Garantía y Fomento a la Indústria Mediana y Pequeña
FOMEX	Fondo para el Fomento de las Exportaciones de ProductosManufacturados
FOMIN	Fondo Nacional de Fomento Industrial
FONEI	Fondo Nacional de Equipamiento Industrial
FONEP	Fondo Nacional de Estudios de Preinversión
FGTS	Fundo de Garantía por Tempo de Serviço
FURNAS	Furnas Centrais Elétricas S.A
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística
IBRASA	Investimentos Brasileiros S.A
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
IMCE	Instituto Mexicano de Comercio Exterior
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
JK	Juscelino Kubitschek
MOxLAD	Oxford Latin American Economics History Database
MTIC	Ministério do trabalho, Indústria e Comércio
NEI	Nova Economia Institucional
NAFINSA	Nacional Financiera S.A.
NICs	Newly Industrialized Countries
ORTNs	Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PB	Partido Comunista do Brasil
PED	Paradigma do Estado Desenvolvimentista
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PETROBRÁS	Petróleo Brasileiro S.A.
PF	Programas de Fabricación
PI	Política Industrial
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Interação Industrial
PLM	Partido Laborista Mexicano
PM	Plano de Metas
PNA	Partido Nacional Agrarista
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNB	Produto Nacional Bruto
PNR	Partido Nacional Revolucionário
PNRE	Plano Nacional de Reparelhamento Econômico ou Plano Lafer,
PRI	Partido Revolucionário Institucional
PRM	Partido Revolucionário Mexicano
PSD	Partido Social Democrático
PSI	Processo de Substituição de Importações
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RNB	Renda Nacional Bruta
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEPLAN	Secretaria do Planejamento
SESI	Serviço Social da Indústria
SHCP	Secretaria de Hacienda e Crédito Público
SIC	Secretaría de Industria y Comercio
SIDERBRAS	Siderurgia Brasileira S.A.
Sindipeças	Associação da indústria de Autopeças
SNDCT	Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
TELMEX	Teléfonos de México
UDN	União Democrática Nacional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
2	REFERÊNCIAL TEÓRICO: TEORIA INSTITUCIONAL, ESTADO CAPITALISTA E POLÍTICA INDUSTRIAL	24
2.1	TEORIA INSTITUCIONAL EM ECONOMIA.....	24
2.1.1	Instituições e Abordagem Evolucionária	26
2.1.2	Mudança Econômica e Tecnologias Sociais	28
2.1.3	Mudança Econômica e Hábitos	30
2.1.4	O Processo de Evolução nas Ciências Sociais	33
2.1.5	Diversidade Institucional, Novas Preferências e Perspectiva Histórica	34
2.2	O ESTADO E SUA AUTONOMIA NAS SOCIEDADES CAPITALISTAS.....	34
2.2.1	Estado e Autonomia em Condições de Atraso	40
2.2.2	O Estado Desenvolvimentista	42
2.3	POLÍTICA INDUSTRIAL.....	46
2.3.1	Política Industrial Seletiva	48
3	A POLÍTICA INDUSTRIAL NO MÉXICO: ORIGEM, BASES SOCIAIS E EXPERIÊNCIA DE 1940 A 1980	53
3.1	PROCESSO REVOLUCIONÁRIO E CRIAÇÃO INSTITUCIONAL.....	56
3.1.1	Bases da Autonomia do PRI e Nacionalismo Revolucionário	62
3.1.2	Marco Institucional Financeiro	69
3.1.2.1	Banco de México.....	69
3.1.2.2	Nacional Financiera.....	70
3.1.3	Secretarias de Estado	74
3.1.4	Outras Entidades do Setor Público e Privado	76

3.2	A POLÍTICA INDUSTRIAL NO MÉXICO: DESDE O PÓS-GUERRA ATÉ A CRISE DA DÍVIDA.....	77
3.2.1	Manuel Ávila Camacho e o desenvolvimento de guerra (1940-1946)	78
3.2.2	Miguel Alemán Valdéz (1946-1952): auge agrícola e ajuste externo.....	85
3.2.3	Ruiz Cortinez (1952-1958): nacionalismo e início da estabilização	91
3.2.4	El Desarrollo Estabilizador: López Mateos (1958-64) e Díaz Ordaz (1958-70)	98
3.2.5	O fim do desenvolvimentismo revolucionário: Luis Echeverría (1970- 1976) e José López Portillo (1976 -1982).....	111
4	A POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL: BASES POLÍTICAS DE ESTADO, ALTERNATIVA INDUSTRIAL E PLANEJAMENTO (1930-1980).....	120
4.1	CAPITALISMO INDUSTRIAL E AUTONOMIA POLÍTICA.....	123
4.1.1	Estado e Autonomia (1930-1964): Centralização Política, Legislação Sindical e Representação Industrial no Governo	125
4.1.2	Estado e Autonomia na Ditadura Militar: Crescimento Econômico e Repressão Política	134
4.2	INSTITUIÇÕES DE INDÚSTRIA E BUROCRACIA DE 1930 A 1980.....	136
4.2.1	Instituições de Indústria dos 1930 aos 1945	138
4.2.2	Instituições de Indústria: 1945 a 1964.....	143
4.2.3	Instituições de Indústria no Pós-1964.....	148
4.3	EXPERIÊNCIA DE POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL	150
4.3.1	Primeiro Governo Vargas (1930-1945): Protecionismo, Empresas Públicas e Planejamento	150
4.3.2	Eurico Gaspar Dutra (1946-1951): Ajuste Liberal, Licenças Cambiais e Industrialização.....	157
4.3.3	Segundo Governo Vargas (1951-1954): Projeto Nacional, Autonomia e Indústrias de Base.....	162

4.3.4	Kubitschek e o Plano De Metas (1956-1961): Bens Duráveis, Infraestrutura e Dependência	170
4.3.5	Costa e Silva e Emílio Médici (1967-1974): Bens Duráveis, Exportação de Manufaturase Mercado Interno	180
4.3.6	Geisel e o II PND (1974-1979): Ajuste Estrutural, Empresa Pública e Substituição de Importações	189
5	CONCLUSÃO	198
	REFERÊNCIAS	208

1 INTRODUÇÃO

A questão central no debate sobre política industrial (PI) e política de mercado seletiva, isto é, a ideia de que alguns setores devem possuir centralidade na política econômica, é de que um processo de industrialização que transforme relações produtivas em condições sociais desejáveis dificilmente decorre de sistemas com estruturas de livre mercado, concorrência ou a partir de incentivos de política econômica amplas como monetárias e fiscais, mas ao contrário, não prescindem do apoio governamental. Os proponentes da PI reconhecem que as manufaturas são por demais importantes, e mesmo os países já desenvolvidos podem dela se valer para se proteger da desindustrialização como um sinal muito perigoso economicamente.¹ De maneira simples, a política industrial se justifica como categoria de estudo porque ela dá conta de definir um conjunto de mecanismos institucionais mais precisos dentro das políticas de desenvolvimento. Essas políticas devem ser voltadas a implementar mudanças estruturais que dificilmente provém de instrumentos macro pro-manufatura mais gerais para a construção de atividades industriais definidas como importantes nacionalmente.

Nessa aproximação quanto a definição de política industrial, há significados de natureza histórica que compõem seu conteúdo teórico a partir das diferentes experiências dos países capitalistas que em algum momento da sua história perseguiram objetivos de transformação produtiva voltada a indústria. Com base nessa ideia, é possível identificar no desenvolvimento de países de vanguarda do capitalismo nos séculos XVIII, como a Inglaterra, e a Alemanha e os Estados Unidos no século XIX, medidas de controle e estímulo do processo de industrialização. Também nos países que se industrializaram durante o século XX, em suas estratégias de desenvolvimento e superação das condições de atraso, as medidas de política industrial continuaram a se constituir como elemento fundamental de transformação capitalista.

Esses países de desenvolvimento “retardatário” puderam ser compreendidos teórico e historicamente como integrando grandes regiões da periferia do capitalismo no século XX, como a América Latina e o Leste Asiático. Se constituíram numa área de estudo próprio da *economia política* através, principalmente, dos trabalhos vinculados à abordagem do *Developmental State* (DS) e à Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), que revelaram como os países inseridos nessas regiões reuniam dificuldades e características

¹ Na Inglaterra a controvérsia não impediu o uso da PI para deter sua desindustrialização (encolhimento do produto do setor industrial e do emprego na economia nacional) a partir do final da década de 1970.

bastante comuns e possíveis de aproximação em meio as suas trajetórias de política econômica. Por meio do método de análise histórica comparada, a consideração a variáveis de natureza política, social e institucional foram notabilizadas como um importante recurso para a ciência econômica, e demais ciências sociais, ao conseguir responder aos problemas gerais e específicos do desenvolvimento econômico² desses países.

Essas questões orientam o recorte de pesquisa deste trabalho, cuja pretensão é buscar apreender, em específico, o significado histórico da prática de política industrial de Brasil e México, em meio as suas dificuldades particulares e indissociadas de natureza política, social e institucional, de implementação desses objetivos. Para o Brasil o recorte compreende os anos de 1930-1979, e quanto ao México, o período de 1940-1982, quando é possível perceber uma política econômica com ênfase no setor industrial. Através do resgate dos determinantes históricos mais evidentes de como é concebido um projeto de indústria em cada caso, da definição de uma legitimidade política de Estado em meio as classes sociais, e a evolução tanto das instituições quanto da prática da política econômica, busca-se conceber uma noção de conjunto de suas políticas de indústria identificando tanto quanto possível os elementos próprios de cada experiência. Basicamente pretende-se contribuir, ainda que parcialmente, para um correto balanço das experiências de desenvolvimento econômico na América Latina, em meio da diversidade em termos de política econômica de sua experiência, ao contemplar variáveis de natureza política e institucional, através da consideração de dois casos particulares. Considerou-se que as diferenças históricas próprias importam mesmo dentro de uma estrutura institucional comum capitalista.

As justificativas pela aproximação das histórias de Brasil e México basicamente se devem aos dois possuírem posição de destaque frente aos demais países da América Latina quanto a sua expansão econômica e industrial. Com uma média de crescimento do setor industrial entre 1950 e 1980 de 8,4% a.a. para Brasil, e 7,4% para o México, acima das respectivas taxas médias de crescimento do PIB total de 7,1% e 6,6 %, os dois países possuem as maiores taxas de crescimento econômico dentre os países Latino Americanos, com

² A noção de desenvolvimento econômico pode ser concebida como um processo de mudança ou transformação que compreende o crescimento econômico e no qual demandas sociais dadas e construídas ao longo do processo podem ser atendidas. Sua definição não possui um significado acabado dentro da ciência econômica. Para Ianni (1991, p.18), o desenvolvimento econômico capitalista: “[...] é tido como um processo de acumulação privada de capital. Abrange a expansão quantitativa e a diferenciação qualitativa do sistema econômico. Na prática ele se realiza quando parte do excedente econômico dos trabalhadores é investido produtivamente. Sua dinâmica envolve capital, força de trabalho, tecnologia e divisão social do trabalho como forças produtivas principais. Deve-se ter por certo que forças produtivas não se organizam, nem se reproduzem apenas devido a ação empresarial. O Estado historicamente desempenhou funções decisivas (tanto econômicas quanto políticas) para o funcionamento e a expansão do capitalismo monopolista, em condições de dependência.”

profunda transformação do seu setor produtivo (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE-CEPAL, 1971). Uma primeira suspeita, portanto, é de que esse diferencial de crescimento se deve ao uso de medidas de política econômica específicas voltadas ao setor industrial, feitas através da diversificação institucional setorial a partir de 1930. Outros elementos integram o processo comum da industrialização na América Latina, que teve reconhecimento a partir do estruturalismo da CEPAL após a crise de 1929 e com novo vigor com o fim da Segunda Guerra em 1945, por meio de um processo de substituição de importações; a diferenciação industrial dos dois países também fez parte de um momento de expansão do capitalismo industrial externo, no qual grandes empresas dos países centrais viam nas economias subdesenvolvidas oportunidades de investimentos e exploração de riquezas; nas duas experiências há elementos da presença do Estado dando racionalidade política às disputas, e, em meio à ideologia nacionalista, os objetivos de desenvolvimento contemplaram a superação das condições de subdesenvolvimento e dependência como uma forma de dominação sobre os países da região. Nesse sentido o desenvolvimento perseguido nos dois casos buscava transcender o relacionamento típico desses países no cenário capitalista internacional.

A perspectiva aqui contida é de que através do estudo histórico comparado seja possível compreender as generalizações e as particularidades da prática de política industrial para além de seus objetivos produtivos. Como exemplos desses objetivos mais amplos tem-se: as novas formas de relação entre Estado e os setores políticos e sociais; o peso do conteúdo protecionista da política; em que medida esta política aglutina demandas sociais amplas como impactos nos mercados de trabalho, elevação dos níveis de riqueza e bem-estar social; superação da dependência externa; o uso dos mecanismos da política macroeconômica (fiscal, monetária e cambial), o uso do planejamento e de políticas comerciais como tarifas, isenções, controle de importações etc. Por meio da consideração de processos históricos semelhantes, é possível estabelecer relações comparativas sem o sacrifício de características particulares e diferenciados na procura de um esquema amplo. Como o ponto de partida é de que não é possível apreender nem a Política nem a Economia como esferas separadas ou autônomas, mas sim como expressões de um mesmo processo, essa leitura está definida no campo da *economia política*, cujo correto sentido da apropriação do termo se dá a partir da compreensão de que toda decisão econômica é também política, assim como a política se assenta sobre condições materiais concretas e não em si mesma.

Dessa maneira, o objetivo aqui presente é de que o resgate empírico desses determinantes históricos mais evidentes permitam compreender o significado entre o comum

e o único na política econômica de indústria de Brasil e México. Como o esforço de estabelecer comparações globais de sociedades complexas é “notoriamente difícil” (MORNER; VIÑUELA, 1982), o eixo da comparação buscou perceber nas políticas de desenvolvimento, as questões indissociáveis da política industrial (políticas, sociais e institucionais) entre os dois países. Metodologicamente se compreende que comparar enfrenta problemas teóricos muito particulares devido a facilidade de incorrer em analogias simplistas, pseudo-similaridades e generalizações que sacrifiquem características únicas na procura de um esquema amplo: as preocupações quanto a uma pesquisa dessa natureza se encontram justamente na escolha sobre as variáveis consideradas, isto é: “o quê comparar?”, “como comparar?”, “como ler os resultados da comparação?”.

No primeiro capítulo é definido precisamente os conceitos que se busca considerar nos dois estudos de caso de maneira semelhante, apesar dos reconhecidos problemas de uma base quantitativa de dados homogênea diante das dificuldades de acesso a séries históricas longas disponíveis sobre o México e Brasil. A firme definição de conceitos e a busca por variáveis políticas e sociais homogêneas podem tornar viável uma aproximação entre as duas experiências de política industrial, na medida em que seja possível selecionar, ou escolher, elementos históricos mais adequados dentro de infinitas possibilidades de relações.

O uso da comparação como método científico é um recurso comum às ciências sociais e à história de maneira geral, podendo ser encarado com sentido exploratório, e sua escolha como ponto de partida pressupõe similaridades e diferenças entre os objetos. É a partir de Mark Block que o termo *método comparado* se torna clássico e voltado à pesquisa histórica das civilizações. Basicamente ele é concebido nas ciências sociais para ser “[...] análogo ao uso do método experimental nas ciências naturais.” (MORNER; VIÑUELA, 1982, p.57), o que pode revelar “regularidades” nos fenômenos de grande valor científico. Dentro da América Latina a diferenciação do desenvolvimento institucional através do tempo, além da sua relativa unidade cultural e geográfica, faz a comparação metodologicamente útil para o estudo de seus países ao buscar estabelecer um equilíbrio adequado entre o comum e o único.

De forma mais clara e resumida, a leitura aqui contida considerará basicamente três elementos em torno da prática de política industrial. O primeiro elemento analisa como os Estados de Brasil e México percebem a importância do setor industrial para o desenvolvimento de seus países e como se estabelecem as bases políticas do poder de Estado para permitir a este a capacidade de atuação, que enfrenta dificuldade e resistência de diversos setores sociais. O segundo busca compreender como surgem e operam as instituições próprias do poder de Estado e, mais especificamente, aquelas que cuidam do setor industrial. O último

elemento considera como acontece a prática de política de industrialização dos dois casos, que, como veremos, tem sua execução bastante diluída, até mesmo entre instituições que não cuidam da indústria em específico. De forma a contemplar esses três aspectos, a leitura histórica tentará perceber como se transformam esses elementos políticos, institucionais e de política industrial em meio a prática no Brasil e no México.

Essas preocupações estão contidas nos quatro capítulos seguintes, além desta introdução. Neles, buscou-se fazer uma divisão interna que possibilitou identificar esses três elementos: um primeiro sobre o projeto político de indústria e da capacidade de Estado para implementá-lo, um segundo na consideração dos aspectos institucionais das medidas políticas e um terceiro sobre uma definição e prática precisa de política industrial.

No segundo capítulo está definido o nosso referencial teórico, que articula numa primeira sessão as ideias vinculadas a uma abordagem institucionalista e evolucionária em economia. As contribuições aí presentes, discutem como a leitura evolucionária é a mais adequada para perceber as transformações históricas na economia. Nessa ideia, a forma como são criados, operam e se transformam os mecanismos institucionais ao longo do tempo, são um importante objeto de análise do desenvolvimento econômico dos países. A segunda sessão concebe, com base em Poulantzas (1981), a categoria de autonomia de Estado como o cerne do debate teórico sobre a capacidade de atuação política em meio às transformações históricas pelos países. Tal referencial é considerado a luz da literatura que busca conceber a particularidade dos problemas de desenvolvimento econômico na América Latina, basicamente as bibliografias vinculadas ao Developmental State e aos trabalhos da CEPAL, que consideram os elementos políticos, históricos e econômicos dos países latino-americanos. A última sessão considera o debate sobre a categoria de política industrial, cuja síntese é uma abordagem ampla da política industrial: mesmo que a revisão de literatura conceitualmente defina a política industrial seletiva como a mais adequada como recomendação econômica. A forma como ela aparece historicamente no Brasil e México, como prática concreta, se define pela sua consideração a um conteúdo amplo de política.

No terceiro capítulo é apresentada a leitura histórica da política industrial mexicana, cuja implementação basicamente acontece entre os anos de 1940 e 1980, como uma das consequências não imediatas do processo revolucionário de 1910. A primeira sessão mostra como desde a revolução até toda a década de 1930, as principais questões sociais no México são relacionadas à busca de uma forma de articulação dos diferentes setores políticos e sociais diante do poder de Estado. Só após o estabelecimento de uma forma definida de intervencionismo pelo Estado, composto por interesses heterogêneos, é que seria possível ao

México definir uma estratégia de desenvolvimento. A segunda sessão mostra a definição institucional que leva o Estado a estabelecer controle em setores produtivos estratégicos, em que a indústria é contemplada especificamente. A última sessão cuida da experiência de política industrial no México.

O quarto capítulo considera a experiência política do processo de industrialização brasileiro entre 1930 e 1980. Numa primeira sessão, as distintas bases de apoio do Estado são consideradas nos diferentes períodos do regime de Vargas de 1930-45, no interregno democrático (1945-1964) e na posterior ditadura militar a partir de 1964. A segunda sessão considera, nos mesmo três períodos, como são reconfiguradas ou construídas novas instituições de indústria. A última sessão considera como se transforma a política industrial no país até o esgotamento do Estado desenvolvimentista com o fim do segundo PND.

O último capítulo, por fim, compara analiticamente os elementos históricos de cada experiência para uma compreensão de conjunto da política de indústria. Basicamente os elementos resgatados mostram que, mesmo não sendo equivocada a leitura de que as políticas de industrialização recorrem basicamente ao intervencionismo de Estado e ao protecionismo de mercado como uma noção geral, a consideração aos seus caracteres específicos dos elementos políticos de cada caso em torno da autonomia de Estado, institucional e de política econômica, se além as particularidades e diferenças entre dois casos de política deliberada de indústria entre Brasil e México. O foco na especificidade busca estabelecer novas interpretações e sua noção de conjunto busca se afastar do mero apanhado descritivo. Por meio desse estudo busca-se compreender a forma e significado histórico de política industrial em meio as experiências da América Latina.

2 REFERENCIAL TEÓRICO: TEORIA INSTITUCIONAL, ESTADO CAPITALISTA E POLÍTICA INDUSTRIAL

O objetivo deste capítulo é referenciar teórica e conceitualmente a política industrial à luz da ciência econômica, problematizando as questões e categorias que envolvem o uso do seu conceito, que basicamente passam pelas definições de Estado, de instituições e de formas efetivas da intervenção para o desenvolvimento com base na indústria. A priori podemos definir política industrial como todo conjunto de medidas ou instrumentos de política nos quais transparece a atitude consciente de promoção da indústria. Tomar essa definição mais geral e partir para uma mais precisa e de acordo com a utilização que faremos nos estudos de caso de Brasil e México, nos capítulos subsequentes, passa necessariamente por identificar, em método e teoria, como a ciência econômica enxerga as conexões entre instituições e desempenho econômico, quais os aspectos relevantes sobre o Estado e seu papel central nas economias capitalistas, permitindo uma definição consistente de política industrial.

Escolhemos aqui por fazê-lo, portanto nesta ordem. Primeiro recorreremos ao marco metodológico de um enfoque (neo) institucionalista em economia, que teoricamente fundamenta o papel das instituições e políticas com objetivos de desenvolvimento. Sua contribuição é útil para a análise das políticas desenvolvimentistas porque elas no fundo procuram estabelecer novos arranjos institucionais ou interferir naqueles já estabelecidos. Em seguida partimos para a concepção de Estado (em si mesmo um conjunto de instituições) no capitalismo a partir de Poulantzas (1981), e daí para teorias mais específicas de sua manifestação em condições de atraso, com menções ainda gerais sobre as formas que ele assume na América Latina. A última sessão explica a definição de política industrial seletiva, ou vertical, e busca entender sua centralidade no paradigma do *Developmental State*, embora de maneira não dissociada das demais políticas de que se valeram os governos no México e no Brasil, ao perseguir o desenvolvimento econômico a sua maneira e de forma deliberada.

2.1 TEORIA INSTITUCIONAL EM ECONOMIA

Instituições e políticas econômicas têm historicamente desempenhado papel central nas trajetórias de desenvolvimento industrial dos países. A teoria econômica de maneira geral tem conseguido dar respostas aos problemas que envolvem o processo de desenvolvimento, como também explicar as questões que permeiam a efetividade das práticas políticas de

governo ao longo da história³. O vigor das contribuições trazidas pela teoria econômica institucional, a partir do final dos anos 1980, pode ser visto assim como fruto do amadurecimento do pensamento econômico, que tem procurado apreender os determinantes dos processos de desenvolvimento e crescimento, as diferenças entre os países e a importância da diversidade econômica institucional.

A partir do pós-guerra, diferenças nos níveis de renda e produtividade entre as nações eram explicados por teorias influentes como decorrentes das diferenças nos estoques de capital físico e humano, sendo o investimento a chave para o avanço na performance econômica (LUCAS, 1988; SOLOW, 1956). Questões como a transferência de tecnologias, a cópia de instituições e medidas de política já estabelecidas em países desenvolvidos tiveram cada vez mais que considerar a capacidade local de aplicação, tendo assim determinantes somente explicáveis em cada lugar, difíceis de integrar nos modelos abstratos de até então. A necessidade teórica a partir daí conduziu a abordagens que compreendessem elementos amplos, abrindo espaço para a consideração de estudos de caso e encaminhando análises conjuntas dos fatores que determinam o crescimento ou o desenvolvimento dos países.

As contribuições institucionalistas tem procurado, com sua ênfase numa compreensão do “ambiente institucional” e na maneira como arranjos institucionais ganham forma, revelar como variáveis de conteúdo político, sociológico e econômico podem contribuir para entender a efetividade ou não de determinados objetivos de políticas, que guardam semelhanças e diferenças comparáveis na aplicação em diferentes países. O debate tem focado os diferentes “modelos” de capitalismo, com diferentes objetivos, estruturas institucionais e ferramentas políticas que repercutiram sobre a condução das trajetórias de desenvolvimento dos países atrasados ou subdesenvolvidos (CHANG, 2008, p.13).

As teorias institucionalistas aqui discutidas e sua utilização buscam desenvolver uma visão mais adequada sobre como instituições moldam o comportamento econômico e como podem viabilizar objetivos sociais concretos. Sustentamos a visão de que os processos históricos possuem desdobramentos que numa certa medida podem ser entendidos como relacionados, lineares ou não, e que o processo de mudança e transformação na economia

³ Ao longo dos trabalhos contemporâneos de teoria (neo) institucionalista, vários autores remetem a origem de muitas ideias às tradicionais vertentes do pensamento econômico. Alguns autores institucionalistas em que nos apoiamos podem situar os seus trabalhos como parte do “[...] desenvolvimento da tradição encontrada em autores clássicos como Karl Marx, Thorstein Veblen, Joseph Schumpeter, Karl Polanyi, [...]” (CHANG, 2002, p.120). Essa tradição engloba tanto os trabalhos da “Velha Economia Institucional” como também se vincula aos trabalhos da Economia Política Clássica. A teoria institucionalista assim procura ressaltar e desenvolver aspectos e metodologias de análise já presentes em trabalhos dessa natureza.

moderna é descoberto a partir da evolução econômica, da transformação tecnológica e de novas perspectivas culturais de envolvimento social diante das formas de produzir riqueza.

A teoria institucionalista busca explicar porque as instituições são duráveis, porque estruturam interações sociais específicas de um tempo e se estabelecem socialmente. O fato de as instituições tipicamente possuírem um grau de invariância ao longo do tempo justifica sua escolha como aspecto fundamental da análise. De uma variedade muito grande de abordagens, e por não ser possível dizer que exista uma leitura satisfatória, optamos por desenvolver uma perspectiva que concebe o conceito de instituições como não absoluto nem acabado, mas em permanente construção teórica. O que encontramos nessa sessão são basicamente aspectos gerais, esboços metodológicos, numa certa medida também abstratos, que devem ser considerados na pesquisa sobre determinadas políticas econômicas e a criação de estruturas específicas que atuam sobre setores produtivos. Não há portanto proposições práticas, mas basicamente uma síntese de argumentos relacionados que deve permear o estudo das políticas de desenvolvimento centradas na indústria.

2.1.1 Instituições e Abordagem Evolucionária

Há uma variedade ampla de significados de diferentes economistas e cientistas sociais sobre o que são instituições. A leitura institucional trazida por Chang e Evans (2000) é um importante ponto de partida, já que em seus trabalhos, especificamente de Ha-Joon Chang, o cuidado com questões metodológicas fundamentais acompanha análises de casos de regiões também em atraso. Seus trabalhos nessa linha compõem o que se conhece como uma Economia Política Institucionalista (GRAZZIOTIN; ÁVILA; HERRLEIN, 2015), que engloba numa coerente síntese trabalhos muito além dos que citamos aqui, que na sua visão são considerados complementares e integram uma compreensão ampla das instituições:

Instituições são padrões sistemáticos de expectativas partilhadas, pressupostos tidos como certos, normas aceitáveis e rotinas de interação que têm efeitos robustos em moldar as motivações e o comportamento de um conjunto de atores sociais interconectados. Nas sociedades modernas, elas estão geralmente incorporadas em organizações coordenadas hierarquicamente com regras formais e a capacidade de impor sanções coercitivas, como as firmas ou o governo. (CHANG; EVANS, 2000, p.2, tradução nossa)

Na sua visão, mudanças institucionais são projetos materiais e culturais, e as mudanças nas instituições requerem (ou ao menos são ajudadas por) mudanças de “perspectiva” que

envolvem os agentes. A maior parte das outras diferentes definições, que ele integra à sua visão, em geral procuram iluminar os fatores que moldam os objetivos de comportamento orientado dos agentes nos contextos históricos onde determinadas ações se encontram (NELSON, 2006).

Hodgson (1993) apresenta um critério básico de organização do pensamento institucionalista, no qual ele se vincula ao grupo de trabalhos que resgata as contribuições da “*velha economia institucional*”, que remete aos trabalhos de Veblen (1919), Commons (1924, 1939, 1950) e Mitchell, que são o pilar do pensamento neo-institucionalista, o qual ele integra⁴. Trabalhos dessa vertente basicamente resgatam a tradição evolucionária do pensamento de Veblen (1919), que estabelece como fundamental a noção de evolução para a teoria econômica e a centralidade da história no entendimento das diferentes trajetórias de desenvolvimento econômico e social dos países. Essa abordagem evolucionária é uma adaptação às ciências sociais do método darwinista das ciências naturais.

No velho institucionalismo já estava contida a ideia de que a economia deve ser analisada em diferentes níveis, e que as abstrações nos níveis micro e macroeconômicos não permitem explicações derivadas de um nível para outro, como no método típico da abordagem neoclássica, justificando-se a compreensão dos processos integrados, em uma análise conjunta. O conceito de instituição na abordagem de Veblen se define como um conjunto de normas, valores, regras e sua evolução assim como a ideia da existência de agentes interativos, mutuamente entrelaçados e auto reforçando instituições. Instituições são assim definidas como “[...] hábitos comuns de pensamento estabelecidos para a uma generalidade de homens.” (VEBLEN, 1952, p.238). Vinculada a essa tradição, a teoria neoinstitucionalista reivindica uma abordagem institucionalista e evolucionária dos problemas econômicos, com as medidas de política sendo vistas como instrumentos “embedded” (inseridos) em instituições sociais específicas, que podem explicar tais medidas. (HODGSON, 2002)

Hodgson define o conceito de instituições como “[...] sistemas de regras sociais estabelecidas e enraizadas que estruturam interações sociais.” (2007, p. 96). Nessa visão institucionalista, é na história que se encontram os elementos fundadores das trajetórias de

⁴ Um segundo grupo é reconhecido como “Nova Economia Institucional” (NEI), ou New Institutional Economics, que surge a partir da década de 1960 e é um desdobramento da teoria neoclássica ao debate institucional. Autores como North (1991) explicam a importância das instituições para o aprimoramento das condições humanas, mas mostram as dificuldades de se desenvolver teorias e implantar políticas voltadas para o melhoramento da sociedade. Nessa perspectiva, é equivocada uma intervenção além daquelas corretoras de “falhas de mercado”, e por isso suas ideias não se articulam com a abordagem que desenvolvemos aqui.

desenvolvimento, em um processo que é path-dependence⁵, em que o presente guarda relação necessária com o passado. Além disso, tal como na seleção natural, assume-se como válida a noção vebleniana de que as instituições passam por confrontos, e a forma como elas perduram no tempo é um sinal de melhor adaptação aos problemas com que estão relacionadas. Esse pensamento figura como uma crítica aos trabalhos de referencial neoclássico⁶, e possui fortes vínculos com outras escolas de pensamento, incluindo pós-keynesianos, neoschumpeterianos, marxistas e da Escola da Regulação Francesa. São essas diferentes escolas que, somadas aos neoinstitucionalistas, contribuem para o pensamento evolucionário.

O desafio dos evolucionários seria tentar construir uma teoria de crescimento que, simultaneamente, reconheça o avanço tecnológico e a formação de capital como o motor do referido processo (tal qual o faz o modelo neoclássico), mas que (ao contrário do mesmo) também seja capaz de explicar os modelos macroeconômicos com base em uma teoria evolucionária de mudança tecnológica, sem presumir equilíbrio contínuo. (CONCEIÇÃO, 2007, p.635)

Ao longo de suas demais obras, Hodgson (1993, 1994, 1997, 2005, 2006) desenvolve a concepção neoinstitucionalista de que as instituições são dadas pela história, constituindo e integrando as relações socioeconômicas. Em Hodgson (2006, p.2), ele propõe uma definição mais abrangente do termo e define instituições como “[...] sistemas de regras estabelecidas e predominantes que estruturam interações sociais. Língua, dinheiro, direito, sistemas de pesos e medidas, etiqueta à mesa, e firmas (e outras organizações) são desta maneira todas instituições.” É clara na abordagem uma concepção de instituições como um todo de elementos existentes socialmente e estruturados de forma a moldar objetivos estabelecidos. A maneira como essas instituições tomam forma determina o caráter e a qualidade das transformações sociais. Esse ambiente institucional só se compreende a partir das realidades históricas que se observa e resultam em parte de processos evolucionários, também relacionados com os incentivos existentes na economia.

2.1.2 Mudança Econômica e Tecnologias Sociais

Fundamental para nosso estudo, nessa visão, é considerar que as medidas de política têm como objetivo interferir e provocar mudança ou transformar arranjos institucionais

⁵ Qualquer abordagem analítica que se pretenda institucionalista deve incluir path dependency, reconhecer o caráter diferenciado do processo de desenvolvimento econômico e pressupor que o ambiente econômico envolve disputas, antagonismos, conflitos e incertezas. (CONCEIÇÃO, 2002)

⁶ Não há um “estado natural” livre de instituições. Instituições não emergem puramente da interação de indivíduos dados. Instituições são parcialmente explicadas por indivíduos. Indivíduos são parcialmente explicados por instituições.

estabelecidos e criar outros mais desejáveis socialmente. É certo que há em todos os casos “regras formais”, estabelecidas em práticas costumeiras, por constituições e leis, etc., mas neste mesmo meio as sociedades encontram formas de mudá-las a partir de novos objetivos.

Outro argumento no sentido da mudança e criação institucional é levantado por Nelson (2006), ao estabelecer que não existiria algo como “instituições certas” ou “regras do jogo” pré-estabelecidas a serem impostas aos países. Instituições, na sua definição, abrangeriam uma grande variedade de elementos diferenciados em diversos contextos analíticos, e devemos estar atentos ao conteúdo prático de como sua operação repercute sobre as variáveis econômicas. A grande tarefa das sociedades, na medida em que distintos interesses econômicos e classes sociais convergem para propósitos comuns, é encontrar formas efetivas de atuar sobre as instituições estabelecidas e perseguir os níveis de mudança que almejam para si. Aqui ele está perfeitamente de acordo com Chang (2007), quanto a um suposto problema comum atribuído às economias atrasadas de não adotarem instituições “chaves” para o processo de desenvolvimento. A transposição de instituições, tidas como fundamentais ao desenvolvimento de determinados países, requer elementos muito amplos para alcançar a mesma efetividade.

Se um país tenta mudar as instituições importando novas formas das mesmas (ou mesmo importando os tipos de instituições que estão atualmente ausentes), elas podem não funcionar bem se forem incompatíveis com as instituições locais; talvez porque elas sejam fundadas sobre valores morais que são incompatíveis com valores morais locais, talvez porque elas assumam a existência de certas instituições que não existem no contexto local (CHANG, 2007, p. 6. tradução nossa).

Nelson (2006) explica isso através de um conceito próprio, que desenvolve a ideia de que as instituições podem e devem ser compreendidas juntamente com as tecnologias sociais, em um conceito que se distingue do de tecnologias físicas. O termo “tecnologia” indica a capacidade de determinados comportamentos em fazer com que objetivos sejam realizados, e o termo “social” significa que esses comportamentos envolvem ou respondem a ações partilhadas de múltiplos agentes (NELSON, 2006, p.14). As tecnologias sociais que prevalecem em cada contexto são sustentadas por condicionantes mais gerais, dados pelas chamadas regras do jogo, assim como por estruturas e mecanismos de governo, modos usuais de efetuar transações e interações, e instituições não-mercantis, como políticas, econômicas ou não, instituições específicas, universidades, setores tecnológicos, industriais etc. Cada tecnologia social envolveria assim estruturas de governo específicas e leis próprias de cada

país. Algumas delas ofereceriam o contexto no qual as tecnologias sociais específicas podem surgir e evoluir, permitindo ainda que outras mudem como parte essencial do processo evolucionário. Ressalta ainda que, em muitos casos, novas instituições significam novas maneiras de as sociedades lidarem com os recursos econômicos disponíveis. Não há assim uma receita de aplicação geral, podendo haver diferentes arranjos institucionais em diferentes contextos.

Tecnologia social seria, nessa linguagem, uma prática estabelecida socialmente, que dialoga com as instituições existentes, de modo que a implantação de novas estruturas institucionais deve considerar a forma como esse diálogo se estabelece. No momento em que nas sociedades as decisões sobre as formas de produzir riqueza se encontram em aberto, a grande tarefa é conseguir construir estruturas úteis para as transformações que se espera, o que pressupõe determinadas adaptações no corpo social diante desses novos arranjos. Tecnologias sociais podem se tornar assim institucionalizadas, se se transformam de maneira efetiva ou progridem através do tempo.

[...] tecnologias sociais que são empregadas em uma economia são habilitadas e restringidas por fatores como leis, normas, expectativas, estruturas e mecanismos governamentais, modos de costume etc. Tudo isto tende a apoiar e padronizar certas tecnologias sociais e tornar outras mais difíceis na sociedade. (NELSON, 2006, p.15)

2.1.3 Mudança Econômica e Hábitos

A mesma ideia é explicada de maneira análoga através do conceito de hábitos nos termos de Hodgson (2004), como ações estabelecidas socialmente, que podem ser reforçadas ou inibidas por uma criação institucional que age diretamente sobre elas. Determinadas práticas sociais podem assim ser afetadas por medidas de política, que se fazem por meio da criação de instituições específicas, mas somente quando essa criação considera a maneira como se estabelece a interação entre instituições e indivíduos é que ela pode se tornar efetiva. Mesmo em trabalhos anteriores, como Hodgson (1994), já estavam presentes uma abordagem institucionalista pela via dos hábitos e rotinas. Aí ele vê os indivíduos como situados ou moldados em uma cultura social evolutiva, integrando processos de adaptação contínua e mudança. Incorpora ainda na explicação o papel e significado do poder e do conflito entre indivíduos, sendo que todos os componentes do sistema econômico em análise podem evoluir,

e novas propriedades podem emergir em um sistema complexo (HODGSON, 1997)⁷. Tais propriedades emergentes não são redutíveis ao nível micro e até mesmo as preferências individuais, na análise abstrata neoclássica vistas como exógenas, têm na sua abordagem um conteúdo endógeno, ou seja, são explicadas a partir das condições sociais específicas em análise.

Instituições e políticas devem assim ser concebidas como maleáveis ao longo do tempo, sendo sua “função institucionalizante” dada pela sua capacidade de moldar motivações e preferências sociais, podendo, portanto, reforçar e gerar estabilidade para uma instituição emergente. Decorre dessas propriedades emergentes que explicações obtidas num nível não podem ser inteiramente reduzidas a fenômenos num nível mais baixo. Há uma válida e sustentável distinção entre a micro e a macroeconomia, e o conceito de instituição fornece a chave conceitual entre os dois níveis de análise. Instituições afetam a mentalidade, preferências e formas de pensar dos indivíduos, através do processo de *downwardcausation*, por meio do reconhecimento do nexos de causalidade entre instituições e indivíduos, de maneira recíproca. Emergence é o processo em que novas propriedades surgem em um sistema complexo e não são redutíveis ao nível micro (HODGSON, 1997). A teoria institucionalista move-se das ideias gerais dos princípios da ação humana, das instituições, e da natureza evolucionária dos processos econômicos para ideias específicas e teorias que se referem a instituições econômicas ou tipos de economia. Complexidade emerge de novos fenômenos que não estão nas partes.

[...] existem então múltiplos tipos e níveis de análise, e os diferentes níveis devem ser agregados juntos. Os conceitos de hábito e de instituição ajudam a fornecer um nexos entre o específico e o geral. (HODGSON, 1997, p.17)

O conceito de “*downwardcausation*” explica como as instituições podem desenvolver dessa forma novos hábitos de maneira específica nos indivíduos, mas estes por sua vez também podem interferir na natureza e atuação das instituições. Logo, hábitos possuem determinantes temporais e ontológicos sobre a intenção e a razão. A mais notável das possibilidades das instituições está nas capacidades que historicamente elas têm de moldar e mudar aspirações ao invés de meramente habilitá-las. Instituições fazem emergir novos hábitos ou hábitos mudados.

⁷ Isso é explicado pelo autor através do conceito de emergence.

O que é fundamental é que hábitos, sendo adaptáveis, se inserem no campo das habilidades cognitivas de problemas que estão mudando. Eles podem ser aprendidos ao longo da vida e desaprendidos em função de circunstâncias ou conjunturas que permitam enfrentar determinados problemas [...]. Hábitos são os meios pelos quais as perseguições de fins concretos podem ser adaptadas em circunstâncias particulares. Em comparação com o instinto, hábitos tem relativamente maiores meios de adaptação a uma dada complexidade e imprevisibilidade das situações. A tarefa é conseguir isso sem uma adaptação excessiva e custosa. (HODGSON, 2004, p.655)

Na prática, esse debate auxilia a leitura dos desafios do desenvolvimento que as sociedades colocam para si como tarefa ao longo da história. Instituições, diante de sua atuação por meio de determinadas medidas ou políticas, tem assim a capacidade de criar hábitos sofisticados e adaptados, que funcionam, permanecem e se convertem em novas relações sociais e (no que cabe a teoria econômica) novas relações diante das formas de produzir riqueza. No nosso estudo de casos, a tarefa é perceber como os aspectos comparáveis nas sociedades implicam a criação de caminhos próprios de desenvolvimento, nos quais a indústria figura como central frente aos demais setores econômicos, mas assumindo que as mudanças que se espera impõem custos difíceis de mensurar por completo no curto prazo. Em qualquer sistema social há uma permanente tensão entre ruptura e regularidade, novas alternativas e caminhos sociais e econômicos que implicam mudanças nas relações em sociedade. Isto exige constante reavaliação de comportamentos rotinizados e decisões voláteis de outros agentes (CONCEIÇÃO, 2007, p.623). Nessa mesma linha, Chang e Evans (2000) ressaltam como as tarefas institucionais de mudança implicam em desafios sempre difíceis de operar em sociedade:

[...] O estudo das instituições busca entender como o processo de construção institucional e suporte a elas gera tensões e contradições que forçam a mudança e como os 'choques exógenos' podem romper ou redirecionar tal processo. (CHANG; EVANS, 2000, p.5, tradução nossa)

Para reconhecer o papel dos hábitos em sociedade, há que o vê-lo mais do que caminho estabelecido ou comportamento humano repetitivo. Hábitos são formados para lidar com a incerteza, complexidade e variabilidade de circunstâncias que as sociedades em processo de transição devem conseguir administrar de maneira adequada. Mais ainda, habituar-se é um mecanismo social, que tipicamente envolve a imitação de outros, mas que pode conseguir agregar elementos de adaptação que podem se tornar efetivos, resultando do comportamento que tipicamente deriva das restrições estabelecidas. Hábitos, em suma, estão entrelaçados às instituições sociais e podem ser transformados de maneira a melhorar e

construir novas formas de relação desejáveis (HODGSON, 2004, p.652). Hábitos estabelecidos moldam e interagem, organizam e tendem a ser auto-reforçados, dadas as expectativas generalizadas ou comuns a uma dada sociedade, e tendem a progredir ao longo do tempo.

2.1.4 O Processo de Evolução nas Ciências Sociais

Atribuir às instituições a capacidade de moldar as motivações e o comportamento dos agentes é basicamente um princípio fundamental também na leitura de economia política institucionalista de Chang (CHANG, 2007; CHANG; EVANS, 2000). Na sua visão, três características básicas determinam esse entendimento, concebendo as instituições como restringindo, habilitando e constituindo o corpo social em que os indivíduos se encontram. Instituições operam tanto através da restrição do comportamento humano, limitando suas ações, como tornam possível aos agentes atingir certos objetivos, ao mesmo tempo em que constituem as motivações do comportamento humano e a visão de mundo através das ideias e dos valores.

Conceber a mudança técnica como um processo evolucionário sugere que, como na biologia, aqueles que desenvolvem a melhor tecnologia sobrevivem. A adaptação da abordagem evolucionária às ciências sociais obviamente precisa de ressalvas e Chang (2004) sugere que a analogia não deve ser assumida como literal. O capitalismo tem a capacidade de gerar mudança técnica endogenamente, mas esse curso é imprevisível tanto para os agentes privados como para o Estado. Mutações no nível genético é um processo aleatório, enquanto a mutação econômica, ou mesmo industrial na visão de Schumpeter, é também produto de mudanças intencionais.

O que é fundamental na evolução econômica é que os agentes têm a capacidade de intencionalmente mudar o mecanismo de seleção por ele mesmo, ou ao menos em um dado grau. Isso é, em essência, a habilidade humana de aprender, especialmente dos outros, e passar esse conhecimento adiante. Assim se define o processo como 'quase-biológico' onde os agentes podem e fazem mudanças com e nos seus próprios 'genes'. (CHANG, 2004, p.130, tradução nossa)

Assim, características adquiridas e não apenas hereditárias podem ser transmitidas; isso significa, portanto, que o aprendizado exerce um papel importante no processo de evolução econômica. Já o mecanismo de seleção na economia não é "natural", no sentido de

que esteja totalmente fora de alcance das tentativas conscientes dos atores de mudarem os quadros de referência.

2.1.5 Diversidade Institucional, Novas Preferências e Perspectiva Histórica

Em suma, a discussão dessas categorias mostra como instituições podem estruturar novas motivações ou comportamento de grupos e atores em cada sociedade. Os agentes não têm as suas preferências dadas, como elementos exógenos, mas estas se formam de acordo com a sua interação dinâmica com o ambiente institucional, que pode agregar instituições de diferentes tipos e focadas em objetivos também específicos para implementar as mudanças que se espera (HODGSON, 2002). Diferenças na organização das estruturas institucionais de cada país não devem ser estranhas à teoria econômica.

Em todas as abordagens institucionalistas que utilizamos neste trabalho, assume-se que instituições e indivíduos se influenciam mutuamente num movimento cíclico, e se assume que as alternativas e trajetórias podem ser reconsideradas pelos indivíduos, que não fogem a um processo evolutivo de transformações econômicas. Não se quer dizer com isso que instituições são perfeitamente maleáveis, nem mesmo completamente rígidas. Na verdade, elas mudam ao longo do tempo num processo complexo, o qual envolve ideias e interesses de múltiplos agentes. Desenvolvimento econômico envolve uma co-evolução de tecnologias e de instituições, que fornecem as condições nas quais as tecnologias podem florescer. Para reconhecer a importância da competição em gerar mudança é fundamental conceber o processo de mercado como um processo evolucionário.

Desses elementos que apresentamos, o método mais adequado para análise de sistemas concretos numa leitura institucionalista é o histórico, pois é o único capaz de relacionar as complexidades das inter-relações institucionais, já que a forma que elas assumem frente a novos problemas tem a ver com sua qualidade. A tarefa das políticas econômicas específicas, como fruto de instituições que as implementam, é concebida como o estabelecimento de mecanismos institucionais para gerar arranjos produtivos, técnicos e organizacionais nas economias nacionais, havendo diferenças importantes na organização mesmo dentro de uma estrutura institucional capitalista.

2.2 O ESTADO E SUA AUTONOMIA NAS SOCIEDADES CAPITALISTAS

É comum nas ciências sociais a consideração da responsabilidade histórica dos Estados no processo de transformação econômica das sociedades. Das teorias que problematizam o Estado no capitalismo, a de Poulantzas (1981) parece ser um ponto de partida adequado, pois concebe o Estado como um campo estratégico revolvido por lutas e resistências⁸. Sua análise dá um conteúdo mais acabado à teoria do Estado na visão marxista, sendo este não apenas um “apêndice-reflexo do econômico” e tampouco um “comitê que executa as deliberações da classe burguesa”, como fazem parecer alguns textos e leituras “caricaturais” da obra do Marx. Quanto à ausência de uma noção geral de Estado na abordagem marxiana, ele aponta para a inexistência de elementos invariantes entre o próprio Estado e a sociedade que a ele dá forma, e portanto para a necessidade de se estruturarem definições concretas a partir dos casos históricos que envolvem o Estado no capitalismo⁹. Discussões sobre Estado e o seu papel na economia historicamente se vinculam aos debates de economia política, que reconhecem o Estado como um agente fundamental em participar e implementar mudanças que interferem nas trajetórias das economias capitalistas¹⁰. Em sua abordagem aparece ainda o que ele chama de “autonomia do Estado frente às classes”, que contribui para a explicação de como ações podem ser levadas a cabo sem corresponder inteiramente aos interesses e valores das classes dominantes, pois são as relações sociais e lutas de classe que dão existência e forma ao Estado em cada caso na história.

Já em Marx estava presente a noção de que as relações políticas (e ideológicas) estão presentes no seio das relações de produção. À medida que se acentuam as relações capitalistas, dentro das sociedades divididas a partir dos papéis que ocupam no processo produtivo¹¹, as classes com maior poder econômico estão em condições mais favoráveis de exercer maior influência através do poder político. Essa influência confere um conteúdo ideológico ao planejamento necessário à reprodução em níveis ampliados no capitalismo, que implica uma organização das decisões para além daquelas tomadas no âmbito das empresas. As decisões devem assim refletir um conjunto complexo de demandas de curto e longo prazos

⁸ Basicamente o autor estabelece fundamentos da natureza do Estado e das relações de produção no século XX. Ressalva na mesma obra é feita pelo autor quanto as definições sofrerem alterações fundamentais ao longo de suas obras. Aqui é discutida apenas a versão de seu último trabalho sobre o tema e por ele sugerida como mais amadurecida.

⁹ “Configuração histórica concreta de tal ou qual Estado e nação, as formas de sua relação dependem das particularidades históricas de tal ou qual processo de luta de classes e relação de forças.” (POULANTZAS, 1981, p.116).

¹⁰ List (1986) é um dos precursores dessa tradição e enfaticamente enxerga que pelo estudo da história é possível compreender o papel que assume o Estado nas principais economias capitalistas. Sua leitura histórica tem o propósito de extrair lições gerais quanto a caminhos que devem conduzir as nações para encontrarem o desenvolvimento industrial.

¹¹ Estado é, nesta visão, fator constitutivo da organização da divisão social do trabalho.

que vão se afastando de necessidades mais imediatas das classes. Dessa forma, nas economias capitalistas, o Estado tem um papel essencial nas relações de produção porque não se limita ao exercício da repressão física organizada; tem um papel específico na organização das relações ideológicas que transparece nas práticas materiais representadas pelas políticas econômicas, nas quais se manifesta um papel autônomo na formação dessas relações.

É a estrutura precisa das relações de produção capitalista [...], que dá lugar nas relações do Estado e da economia a uma separação relativa, base da ossatura institucional própria do Estado capitalista, pois traça novos espaços e campos relativos respectivamente ao Estado e à economia[...]. Ou seja, o capitalismo cria novos espaços do Estado e da economia, transformando seus próprios elementos. (POULANTZAS, 1981, p.17)

Assim, a forma que assume o Estado deriva da maneira como se imbricam as lutas políticas e da correlação de forças entre as classes. A separação entre o Estado e a economia abre espaço para que, em maior ou menor medida, a autonomia do Estado surja como fenômeno relevante. As próprias relações que dão a ele origem são também modificadas pela presença do Estado na sociedade, numa interação dialética, que produz a partir daí novas formas de articulação social. O Estado e sua autonomia, portanto, se modificam mas também atuam diante da realidade que lhe dá forma. O Estado tanto não é “exterior ao espaço de reprodução do capital”, como toma uma “forma transformada”, que constitui o fundamento de sua ossatura orgânica e revela sua interação com as classes sociais e a luta de classes sob o capitalismo. Esta presença do Estado, específica para cada modo de produção, concentra, materializa e encarna as relações político-ideológicas nas relações de produção e sua reprodução. Formas transformadas, portanto, a partir da “[...] separação e da presença-ação do Estado nas relações de produção.” (POULANTZAS, 1981, p.18).

O Estado, que desempenha um papel decisivo na organização da Nação moderna, não é, ele também, uma essência; nem sujeito da história, nem simples objeto instrumento da classe dominante, mas, [...], condensação de uma relação de forças que é uma relação de classe. (POULANTZAS, 1981, p.119)

Assume-se assim que há dois polos que não se confundem: o primeiro é o Estado e o segundo é a economia. Essa separação é fundamental para compreender a articulação “[...] dos espaços recíprocos do político e da reprodução do capital [...]” ao longo do século XX, cujos efeitos impactam na própria delimitação dos respectivos espaços do Estado e da economia (POULANTZAS, 1981, p.168). As conclusões apontam assim para a tarefa de

perceber a relação entre o Estado e a economia, ou entre o Estado e o capital, internamente às nações, como formas diferenciadas a partir do capitalismo em escala global¹². É clara portanto a concepção de que o Estado é marcado por processos históricos que determinam novas atribuições à sua atuação. É possível conceber essas transformações históricas da economia e do Estado como “[...] transformação do espaço-processo econômico que modifica os pontos de impacto e faz com que ele opere cada vez mais no núcleo de reprodução do capital.” (POULANTZAS, 1981, p.169).

Essa conceituação aqui exposta é apropriada sobretudo porque ressalta que “[...] os poderes de classe não são redutíveis ao Estado e sempre transcendem seus aparelhos.” (POULANTZAS, 1981, p.36), ou seja, nele não se explica o conjunto das contradições presentes quando se implementam medidas de política também complexas no seio da sociedade. Essa limitação não implica em subestimar o papel do Estado, já que para Poulantzas o Estado tem um papel constitutivo na existência e reprodução dos poderes de classe, o que explica sua presença nas relações de produção. São as lutas que detêm o papel primordial e fundamental, lutas (econômicas, políticas e ideológicas) cujo campo não é outro senão o das relações de poder. O Estado possui assim relações diacrônicas próprias que se transformam, juntamente na sua relação direta com as classes.

No capitalismo, portanto, o papel econômico do Estado é permanentemente sentido, observado e alterado através das lutas de classes nas suas relações recíprocas e delas com o Estado. Em diferentes momentos históricos os papéis a ele atribuídos estão em permanente transformação e as possibilidades efetivas de alcançarem a implementação desejada encontra explicações na sua autonomia, que na prática se traduz em capacidade de agir por meio de políticas. O papel econômico fundamental do Estado se faz presente historicamente desde os primórdios do desenvolvimento capitalista. Ao longo desses processos históricos o que fica é uma acumulação de “diversas funções econômicas” ao longo do tempo, e que se modificam em decorrência das transformações no modo de produção capitalista.

Desse amplo quadro surge uma ideia central vinculada a esta abordagem: ela sugere a existência de medidas econômicas que são tomadas pelo Estado e não pelo próprio capital. Isso em parte é devido a um conjunto muito amplo de funções econômicas que praticamente “[...] não podem ser preenchidas senão pelo Estado.” (POULANTZAS, 1981, p. 183). O cumprimento dessas funções pelo Estado é de interesse geral para a burguesia, e em seu

¹² Esta interpretação não destoa de interpretações que apontam no sentido de perceber como o Estado e capitalismo nas condições de atraso, assume características específicas (GERSCHENKRON), como veremos mais à frente.

conjunto é assim uma necessidade política. Esse engajamento permite precisamente uma certa “[...] regulação política pela elaboração de táticas no seio do Estado.” (POULANTZAS, 1981 p.186). Então, embora não se possa dizer que o capitalismo, tal como é construído, seja um projeto próprio do Estado, nem que de sua vontade unilateral as mudanças se processem, sem dúvida também é preciso dizer, mais apropriadamente, que o Estado trabalha para a reorganização das relações de produção que estruturam o lugar do capital.

Essas medidas ‘fazem do Estado o promotor direto da concentração e centralização do capital’. Estando entendido assegurado que este processo não é nem simplesmente técnico nem simplesmente jurídico. (POULANTZAS, 1981, p.180)

Esses pressupostos e aqueles observados na história mostram que o capitalismo não se reproduz a longo prazo sem o Estado. O que é errada é a noção do Estado como fundador e instituidor de toda relação social, ou um “[...] arquiestado originário do qual as lutas sociais seriam apenas reflexo e só teriam existência a partir dele.” (POULANTZAS, 1981, p.7).

Uma correta teorização sobre o estado capitalista só terá caráter científico se conseguir explicar a reprodução e as transformações históricas de seu objeto nos lugares em que elas estão ocorrendo [...] e isto se conseguir explicar as formas de Estado segundo os estágios e fases do capitalismo (Estado liberal, Estado Interventor...). Em suma: a teoria do Estado capitalista não pode ser separada da história de sua constituição e de sua reprodução. (POULANTZAS, 1981, p.23)

Rejeita-se portanto a tentativa de buscar uma concepção absoluta e em abstrato de Estado. As considerações até aqui formuladas nos afirmam que uma correta conceituação do Estado no capitalismo passa por vê-lo como o lugar onde se processam decisões e demandas que surgem a partir da sociedade que a ele dá forma, e que é preciso contudo reconhecer que há diversos interesses em conflito socialmente. A implementação de determinadas políticas por meio do aparelho de Estado envolve interesses muito amplos, como inclusive as questões de reprodução do sistema a longo prazo, que podem até se confundir com interesses imediatos de classes específicas, mas não completamente. A ausência explícita aqui quanto a formas particulares de autonomia será superada, portanto, quando dos estudos de caso e das diferentes capacidades, reveladas em determinadas experiências históricas de construção de formas de intervenção bem sucedidas. Essa abordagem explica o significado que atribuímos ao Estado, mas só muito marginalmente ela considera, em teoria, como a autonomia do Estado capitalista surge em condições de atraso.

No intuito de buscarmos a compreensão da maneira pela qual os aspectos políticos influenciam a articulação de um projeto industrializante, é preciso entender a natureza específica do Estado capitalista e, mais especificamente, do Estado capitalista em um contexto periférico. Em Poulantzas (1981), essa necessidade teórica da compreensão do Estado capitalista reside no fato de que a luta pela dominação política no âmbito da ossatura institucional do Estado é elemento central para a compreensão das diferentes formas e transformações históricas pelas quais passa esse Estado.

Considerando muito rapidamente o aspecto do atraso, encontramos em Gerschenkron (1962) alguns fundamentos na temática da industrialização retardatária e acelerada. Sua análise histórica problematiza as particulares dificuldades dos Estados em perseguir o desenvolvimento, em condições em que já existem países fortes e dominantes internacionalmente, e influencia muito da literatura que se construiu no século XX sobre Estado e desenvolvimento. Gerschenkron tem um argumento muito próximo à leitura marxista, de que os países avançados representam um horizonte de possibilidades para o futuro dos países em desenvolvimento. Na sua abordagem, o desenvolvimento econômico e industrial avançado de determinados países reposiciona teoricamente o papel de centralidade do Estado na construção da indústria historicamente atrasada ou com pretensões de diferenciação industrial muito além daquelas em que se encontram. Já citamos List (1982), para quem a história do desenvolvimento capitalista revela provas de que o Estado sempre exerceu papel determinante, interventor e imprescindível em guiar o difícil e muitas vezes contraditório processo de implementação da indústria pelos países. A abordagem de Gerschenkron sugere que os esforços voltados à industrialização deliberada exigem do Estado cumprir um papel ainda mais difícil, devido à complexidade das tarefas de desenvolvimento produtivo e aos desafios das relações entre os países em escala internacional.

Os argumentos são extensos ao longo de toda obra, mas podemos referenciar aqui a ênfase na diferença entre a natureza do desenvolvimento econômico original e um outro modo de desenvolvimento recente ou atrasado. Nos países em desenvolvimento, a alternativa de intervenção sobre a indústria possui características próprias, como a pressão sobre os níveis de consumo da população e a ênfase nos gastos de investimento em indústrias de bens de capital. No desenvolvimento atrasado, as possibilidades de um longo processo de acumulação em pequena escala, como foi possível nos países de vanguarda, são ainda mais restritas, além da menor ênfase sobre a agricultura (MINNS, 2008, p. 25).

Nossa utilização das considerações do Gerschenkron (1962) acerca de “países atrasados” considera que países atrasados da América Latina diferem não apenas dos países

adiantados em geral, mas também daqueles cuja industrialização começou com algum atraso diante da Inglaterra, como Alemanha, França e Rússia:

[...] é mais provável que sua industrialização tenha começado de maneira repentina, e puxada por uma taxa relativamente elevada de crescimento de produtos manufaturados; maior ênfase no estabelecimento de fábricas e empresas grandes; maior o apoio dado a produção de bens de capital e menos aos de consumo; maior o papel desempenhado pelos fatores institucionais especialmente destinados a aumentar a oferta de capital às indústrias nascentes e, ainda, a proporcionar aos empresários uma direção menos descentralizada e melhor informada: entre os mais atrasados, mais força e alcance tinham esses fatores; menor a probabilidade de que sua agricultura desempenhasse um papel ativo oferecendo as indústrias nascentes as vantagens do crescimento industrial, baseado no aumento de produtividade do setor agrícola. (GERSCHENKRON, 1962, p.343)

Destes elementos, apenas o último se pode aplicar incondicionalmente aos países latino-americanos. Aqui as instituições chegam quando o processo já está funcionando de maneira descentralizada. Nesse sentido, Hirschman renova a discussão sobre as vantagens e desvantagens de um começo inicial ou tardio da industrialização. Agora a industrialização não oferece a oportunidade que teve a Alemanha, por exemplo (na indústria química), de aproveitar vantagens do desenvolvimento de novos e dinâmicos setores industriais. Nos casos ainda mais recentes de industrialização atrasadas e que ele se refere como “muito tardios”, a “[...] industrialização consiste no princípio da importação e imitação de processos já experimentados e seguros.” (HIRSCHMAN, 1968, p.631)

2.2.1 Estado e Autonomia em Condições de Atraso

Minns (2008) discute profundamente acerca da autonomia do Estado em condições de atraso. Sua obra é exemplo de como a autonomia do Estado é importante na pesquisa sobre os países atrasados, para compreender a qualidade de suas políticas de desenvolvimento. Ele basicamente articula as ideias de Gerschenkron (1962), que não possuem conotações óbvias de classe, com uma abordagem marxista do Estado¹³, que por sua vez não analisa o desenvolvimento atrasado. Para o autor, a forma e extensão da autonomia do Estado nos

¹³ A discussão do autor recorre a Marx quanto às ditas “situações normais da autonomia de Estado”, além de circunstâncias excepcionais que garantem graus ainda maiores de autonomia, como uma maior ou menor força das classes trabalhadoras; diferentes formas de divisão nas classes dominantes (donos de terra, financeiros, industriais), e que levam a pautas heterogêneas e dispersas; organização ideológica no seio das forças armadas, que permitam por meio da força interferir nos processos históricos, e com capacidade burocrática de exercer esses interesses (MINNS, 2008, p.31).

países atrasados é crucial, mas pesam consideravelmente pontos quanto à capacidade de atuação desse Estado (qualidade da burocracia e autonomia), os níveis de desenvolvimento em processo, a economia internacional, militarismo, etc. (MINNS, 2008, p.42)

Partindo dos casos históricos aí referenciados, dentre eles inclusive o México, o autor sugere que uma elevada autonomia do Estado é incomum no terceiro mundo. Basicamente seu argumento transita em torno de questões relevantes como a dificuldade para os países em atraso fazerem reforma agrária, do clientelismo como mecanismo que limita a autonomia do Estado, e que no terceiro mundo parece forte em absorver a riqueza social, mas com pouca autonomia frente aos grupos dominantes (MINNS, 2008, p.47). Ainda assim, no século XX, é possível perceber casos de excepcional autonomia em momentos históricos transitórios ao longo do tempo. A montagem ou o desmonte de uma dada estrutura interventora basicamente é fruto dos ganhos ou perdas de capacidades autônomas do Estado em implementar as mudanças necessárias para o desenvolvimento. A autonomia é considerada como sinônimo de habilidade ou capacidade do Estado de implementar as tarefas que o reconhecimento do atraso impõe aos países na tentativa de superá-lo.

A autonomia de Estado depende da fraqueza e força das classes sociais. Porém nem a fraqueza ou força são para sempre. Muitas classes crescem numericamente em riqueza, poder, organização coordenação, sofisticação etc. Outras declinam. Mudanças em todos estes atributos são especialmente marcadas por períodos de rápida industrialização; a classe capitalista privada, as classes trabalhadoras e muitos setores das classes médias urbanas tendem a conquistar as bases de um novo poder social frente a outras, como o campesinato. O grau de autonomia do Estado acompanha este processo. (MINNS, 2008, p.49, tradução nossa)

Consideração fundamental aí contida é que o desenvolvimento econômico é conscientemente buscado porque, mesmo onde o Estado possui autonomia frente às classes, ou ainda onde o peso militar é forte (como no México), a estabilidade do Estado ainda depende da habilidade de industrializar. Essa autonomia passa diretamente pelas necessidades de acumulação. Basicamente portanto o limite da autonomia esbarra na capacidade de efetivamente se conduzir a acumulação de capital. Os estados seriam assim “escravos da acumulação”. Novamente, questões teóricas consideram a pressão internacional como influente em moldar os Estados. México e outros países citados pelo autor visaram maior grau de autonomia nacional para mediar relações econômicas internas e internacionais, adotando uma orientação exportadora, que não veio do mercado.

Essas ideias remetem diretamente às questões referidas da autonomia do Estado e às experiências históricas desenvolvimentistas, as quais implicaram a capacidade de enfrentar as resistências à estratégia de industrialização. Ou seja, a autonomia significa não perder o controle do processo e é sinônimo também de habilidade do Estado em estabelecer ações efetivas de desenvolvimento. Nossa abordagem do Estado, aliada a considerações sobre sua autonomia, reconhece que o sucesso na reinvenção dos papéis que historicamente ele estabeleceu nas sociedades capitalistas decorreu de sua habilidade de permanecer isolado de pressões sociais contrárias a industrialização. São habilidades estruturais históricas e sua conexão com a sociedade que tornam possível esse objetivo. Não se quer sugerir autonomia com isolamento da sociedade, pois o Estado está envolvido com ela.

Desses objetivos de Estado, interessam aqueles referentes à indústria como setor dinâmico das nações e como parte das políticas de desenvolvimento econômico tornada possível nos dois casos na América Latina. Assim, para dar conta dessa sumarização das questões que nos são pertinentes sobre Estado, seu papel na intervenção histórica em regiões em condições de atraso, mencionamos em seguida muito brevemente a importância histórica que teve a teoria do desenvolvimento da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e uma segunda abordagem que é referência central para considerar as políticas industriais no desenvolvimento, aquela do *Developmental State*. As duas fontes possuem contribuições práticas sobre o protagonismo do Estado nos processos históricos. As duas indicam ainda a adequação do método comparado no estudo de países. Basicamente elas têm em comum um esforço de teorização construída a partir de casos específicos e em permanente diálogo com as realidades históricas da América Latina e Leste Asiático, respectivamente, no pós-guerra. Suas contribuições conferem justificativa e adequação à análises de casos específicos de desenvolvimento em condições de atraso, como os casos de México e Brasil, aos quais este trabalho procura dar relevo.

2.2.2 O Estado Desenvolvimentista

É sabido que, paralelamente à trajetória dos países na América Latina na segunda metade do século XX, concebe-se um pensamento específico da teoria do desenvolvimento em torno dos trabalhos da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, a CEPAL. A partir do artigo seminal de Prebisch (1949), o estruturalismo consolidou-se como um arcabouço teórico útil para pensar os problemas da América Latina. O referido trabalho mostra como antes da grande depressão predominava uma forma de desenvolvimento na AL,

em que o setor externo tinha papel chave, e após esse marco a indústria se convertia então no mais importante meio de expansão econômica.

Entre os anos 1940 e 50, a emergência do desenvolvimento econômico enquanto um campo autônomo de pesquisa introduziu elementos de racionalização da intervenção consciente do Estado na coordenação do processo, até então espontâneo, de industrialização nos países periféricos. (CUNHA, 2012, p.293)

Nos anos que se seguiram, a CEPAL ganhou reconhecimento e notoriedade no corpo de suas pesquisas de modo a interferir e dar racionalidade ao intervencionismo dos Estados da região, ao apresentar as possíveis medidas e condições sob as quais decorreriam o desenvolvimento econômico e social. A ela se pode referir como um experimento intelectual original em apreender o processo do desenvolvimento latino-americano e influenciar muito do que se produziu em matéria econômica de relevância sobre esses países. Seu pensamento ao longo do período continuou recebendo novas contribuições e releituras¹⁴, que apontam caminhos para a reinterpretação dos marcos estruturalistas e consideram novos aspectos mais de acordo com as problemáticas recentes dos países da região.

O esforço teórico-analítico da CEPAL buscava entender as origens do processo de industrialização periférico, seus entraves e perspectivas frente à condição de subdesenvolvimento. O eixo central da análise era, pois, orientar um processo já em movimento desde a década de 1930, de industrialização por meio da substituição de importações, viabilizando a construção de um mercado interno dinâmico, embora houvesse também a preocupação com o setor exportador, pois a deterioração dos termos de troca e desequilíbrios estruturais traziam permanentes entraves, entre eles o estrangulamento externo, que inviabilizavam a continuidade do processo em curso.

O pensamento da CEPAL considerava assim a forma de inserção da América Latina na divisão internacional do trabalho e como as pré-condições e elementos estruturais condicionavam os difíceis caminhos do seu processo de desenvolvimento. A alternativa pela via industrial refletia o caráter desigual da propagação do progresso técnico na economia mundial e a relativa fragilidade da demanda interna, a qual se associa à natureza dual das economias periféricas. A consciência do atraso traduziu-se na teorização sobre a condição de subdesenvolvimento, com sua superação apontando para a industrialização como o elemento central, em virtude de seu potencial de dinamizar a economia por meio da construção de um mercado interno, favorecendo a superação das restrições impostas pelo setor externo.

¹⁴ Destacamos as contribuições mais recentes de Rodrigues (2002; 2009) e de Fajnzylber (1989).

O estruturalismo é essencialmente um enfoque orientado pela busca de relações diacrônicas, históricas e comparativas que presta mais ao método comparativo que a heurística positiva. Daí resultam fundamentos essenciais para a construção teórica da análise histórica comparativa da CEPAL: estruturas subdesenvolvidas periféricas condicionam mais do que determinam comportamentos específicos de trajetórias a priori desconhecidas. (BIELSCHOWSKY, 2000, p.21)

O termo “Estado Desenvolvimentista” já aparece na América Latina na crítica sociológica do pensamento cepalino apresentada por Cardoso e Falleto (1966). Aparece aí a noção do “Estado como agente empreendedor”, quando se discute como funciona o embate de forças políticas que sejam favoráveis ao projeto de indústria. Hoje em dia, contudo, dentre as teorias que aliam história econômica, Estado e desenvolvimento, o termo *Developmental State* (DS) refere-se a uma abordagem com diferentes contribuições que buscaram estudar a particularidade das experiências dos países “atrasados” do Leste Asiático na busca do desenvolvimento. DS é “[...] em síntese uma abreviação para uma combinação de fatores políticos, burocráticos e financeiros que levaram os países atrasados a conquistar o desenvolvimento econômico.” (WOO CUMINGS, 1999).

Sobre as contribuições vinculadas ao DS, Cunha (2012) indica que os trabalhos do “paradigma do *Developmental State*” (ou paradigma do Estado Desenvolvimentista, PED), incorporaram variáveis relevantes de natureza política e social, pondo em relevo nuances do processo de desenvolvimento econômico nem sempre visíveis a partir de uma análise positiva e dos instrumentos de análise comuns à ortodoxia econômica. Essa abordagem afasta-se das explicações convencionais e figura como vigorosa crítica de confronto com a literatura ortodoxa. O paradigma do DS compreende uma bibliografia muito ampla, cujos trabalhos se referenciam e se vinculam com as vertentes da economia política e se notabilizaram por conseguirem depreender das mudanças estruturais e econômicas de países como Japão, Coreia do Sul e Taiwan, os elementos institucionais e intencionais de política na história desses países ao empreenderem a busca do desenvolvimento econômico. Dentro desse conjunto muito amplo de contribuições, algumas análises como as de Chang (2000) e Amsden (1989) conseguem apontar para a similaridade que podem ser consideradas com os casos da América Latina, marcados história e influência da CEPAL. Assim, há vários pontos de proximidade entre as duas abordagens históricas e teóricas e existe portanto uma compatibilidade dos processos nacionais de desenvolvimento que procuram compreender.

O PED é associado aos trabalhos seminais de Johnson (1982), Amsden (1989), Wade (1990), Chang (1994), Evans (1995), dentre outros, com seus desdobramentos posteriores (Woo-Cumings, 1999, Chang, 2006, Wang, 2008, Wade, 2010). Em essência, o PED se refere ao conjunto de contribuições para a explicação do desenvolvimento asiático, particularmente do Japão e dos NICs (NewlyIndustrialized Countries) de primeira geração, Taiwan, Coreia do Sul, Cingapura e Hong Kong, e que analisam o papel das políticas públicas voltadas à construção de novas estruturas produtivas e capacidades tecnológicas. (CUNHA, 2012, p. 292)

Nessas duas diferentes vertentes, a CEPAL e o DS, há pontos de aproximação na leitura de como a indústria assume papel chave no processo e como as alternativas são perseguidas pelos países em análise. A CEPAL historicamente acompanhou o processo de desenvolvimento na América Latina, mas as explicações institucionais do processo (da maneira como o pensamento econômico passa a enxergar a partir da década de 1980) existem de uma maneira não explícita (AGUILAR; SILVA FILHO, 2010). Nas duas vertentes, a atenção com o processo de industrialização sugere que explícita ou implicitamente podem ser aproximadas em um exercício de síntese buscando uma fundamentação “heterodoxa” mais precisa.

Contrariamente à literatura ortodoxa, em que inexistem considerações de como o Estado pode assumir papéis imprescindíveis e centrais dentro das transformações econômicas (sua presença só é requisitada em condições adversas para corrigir disparidades na alocação de recursos), a abordagem do DS parece mais indicada para observar as formas como as economias transformaram-se ao longo do tempo, contando com forte participação do Estado.

Assim, a reafirmação do sucesso asiático tem estado no centro dos debates em torno das estratégias de desenvolvimento, com o paradigma do Estado Desenvolvimentista emergindo, originalmente, como uma tentativa de explicar a singularidade japonesa (Johnson, 1982), sendo, posteriormente, estendido para outros casos de sucesso, como Coreia do Sul, Taiwan e Cingapura (AMSDEN, 1989; CHANG, 1993, 2006; WADE, 1990). Para Johnson (1982, 1987, 1999) é importante identificar o “Estado Desenvolvimentista” como aquele que, por meio de um processo sistemático de intervenções no sistema econômico, coloca o desenvolvimento econômico como prioridade. Tal Estado seria uma terceira via entre o planejamento central no estilo soviético e o menor nível de ativismo estatal do modelo anglo-saxão, centrado nas decisões privadas.

O paradigma do DS sugere interpretações teóricas sobre a atuação dos Estados Desenvolvimentistas e nos explica como eles figuram na história como uma alternativa fundamental em remoldar trajetórias de crescimento no século XX. Nos casos enfocados por

esse paradigma, a transformação institucional no setor público moldou incentivos privados para a acumulação industrial mais dinâmica, contrariando a teoria convencional em que não há espaço para os mecanismos de governança burocrática para o manejo do crescimento, ao estabelecer estruturas de incentivos sobre as classes empresariais locais (CHANG, 2000, p.3).

Na prática, o paradigma nos servirá de referência para contemplar as considerações que fizemos sobre Estado, atraso e autonomia. Trata-se, portanto, de estudar uma parte (a política industrial) de um todo de políticas muito amplas de casos de dois Estados Desenvolvimentistas na América Latina. As explicações vinculadas a essa abordagem figuram hoje como exemplos fundamentais de como as instituições fazem diferença para a mudança econômica.

2.3 POLÍTICA INDUSTRIAL

As políticas industriais são ações e instrumentos voltados a estimular o setor industrial e aumentar as taxas de crescimento econômico, mas seu conceito não possui uma interpretação consensual na literatura econômica. A defesa de uma definição teórica que enfatiza o caráter seletivo das políticas industriais, deve-se à tentativa de identificar melhor, dentro das políticas econômicas de desenvolvimento, as medidas setoriais voltadas a atividades socialmente mais desejáveis que outras e que seja consistente de um ponto de vista teórico e histórico. Essa visão busca conceber um conceito que explique como o apoio governamental, através da construção de mecanismos específicos para a implementação de política, fundamenta o alcance de objetivos definidos de desenvolvimento.

Esse conceito de política industrial (PI), que nos serve como categoria de análise nos capítulos seguintes, ajuda a compreender historicamente as políticas que se colocam a serviço de um projeto de industrialização, inserida em metas de desenvolvimento, e que possuem relação com políticas e medidas mais amplas. Dentre as medidas de política industrial, priorizaremos as medidas de política seletivas ou verticais.

Os instrumentos de PI cumprem importante papel de transformação histórica, comum nas trajetórias das sociedades capitalistas desenvolvidas, sendo meio imprescindível à construção industrial de países atrasados que almejam estágios superiores de desenvolvimento. A reatualização do debate baseado nos trabalhos da economia política clássica, de List, Gerschenkron, Marx e Schumpeter, através da abordagem institucionalista do *Developmental State*, sugere que objetivos de desenvolvimento das nações são perseguidos por meio da construção de mecanismos institucionais voltados a gerar arranjos produtivos de longo prazo (tanto tecnológicos quanto organizacionais), com medidas de apoio e proteção

setorialmente focadas que possibilitam contornar os problemas do desenvolvimento e superar os desafios de construir a indústria nacional.

Como o uso do termo política industrial significa muita coisa, duas ressalvas devem ser feitas quanto à aplicação do conceito. A primeira é que nossa visão se opõe àquela que concebe a política industrial a partir das “falhas de mercado”. A defesa por uma definição de política industrial de caráter seletivo não guarda qualquer relação com uma perspectiva de cunho ortodoxo, para a qual a política industrial é não somente desnecessária como principalmente, indesejável, enquanto os mercados são competitivos (KUPFER, 2002, p. 549). Na competição perfeita, não há necessidade de coordenação ex-ante entre os agentes, e somente quando não opera corretamente o mecanismo de preços, a sinalizar os incentivos para os agentes econômicos, é que se poderia adotar uma política industrial como medidas corretivas e complementares à atuação dos agentes privados racionais, ainda que com ressalvas. Para o *mainstream*, as políticas seletivas apenas distorcem sinais de mercado e são tecnicamente difíceis de manejar, pois favorecem a corrupção. A PI deveria ser, portanto, de tipo geral, como nos investimentos em educação, P&D e em infraestrutura.

A segunda ressalva é basicamente quanto à definição das políticas de industrialização com um caráter abrangente, ou, no argumento de Suzigan (1996) uma “política industrial lato sensu”, que é aquela que se combina ao manejo de mecanismos de política macroeconômica (fiscal, monetária e cambial), sendo muito comum à sua defesa também dentro das visões de uma perspectiva desenvolvimentista. Ela contempla no conceito um todo de medidas que direta ou indiretamente afeta a indústria, e quanto ao estudo histórico da América Latina se mostra bastante útil porque como o estudo histórico revela, os projetos de indústria nos dois países a medida que tomam forma enfrentam resistências de toda natureza, e a política de indústria ocorre em meio ao uso de múltiplas medidas. As medidas seletivas existem, mas são muito mais difíceis de serem implementadas na prática.

Nos parágrafos seguintes, faz-se uma defesa por uma definição de política industrial seletiva como uma opção metodológica mais adequada, mas tendo por certo que ela basicamente reconhece que os elementos históricos de seletividade ocorrem diante de medidas gerais, ou macroeconômica também de peso na política de indústria. Essa leitura é orientada pelas contribuições de Chang (2004). A busca por um conceito mais estrito de política e das instituições que a operam, busca assim separar a compreensão de um termo que nos sirva como categoria de análise histórica, que pela experiência da América Latina as medidas são mais gerais, de uma outra tida como política industrial seletiva e voltada a recomendação de políticas para novas estratégias de desenvolvimento. O manejo dos mecanismos

macroeconômicos como elementos de uma política ampla em favor da industrialização é importante quando combinado com políticas industriais de caráter seletivo. A seção seguinte apresenta alguns enfoques teóricos em favor do uso das políticas industriais pelos países. Nossa perspectiva aponta que a visão seletiva é adequada, quando considera a relação que ela estabelece com as demais políticas e a visão do sistema em que opera.

2.3.1 Política Industrial Seletiva

O conceito de PI procura explicar como os Estados com uma orientação desenvolvimentista, através de instrumentos necessários de incentivo e regulação, encorajam atividades na indústria de transformação. No estudados casos de Brasil e México, ao longo do pós-guerra, predomina uma forma particular de intervencionismo Estado e onde o desenvolvimentismo fornece elemento ideológico fundamental nessa prática (FONSECA, 2004). As metas de uma política definida guarda portanto um conteúdo de nacionalismo e de uma responsabilidade assumida pelo Estado, só explicadas pelas trajetórias históricas de cada caso, onde determinadas formas de articulação das classes que o constituem dão a ele poder para construir alternativas mais desenvolvidas de riqueza. Um conceito definido de política industrial, pode partir da definição de Ferraz e Kupfer (2002) como sendo:

O conjunto de incentivos e regulações associadas a ações públicas, que podem afetar a alocação inter e intra-setorial de recursos, influenciando a estrutura produtiva e patrimonial, a conduta e o desempenho dos agentes econômicos em um determinado espaço nacional. (FERRAZ; KUPFER, 2002, p.545)

Em Castro (2002) aparece uma definição que sugere como a PI é um tipo muito peculiar e historicamente importante frente as demais políticas, já que ela cumpre um papel com foco em “[...]esforços concentrados visando a promoção de autênticos saltos históricos, como também a construção ou reconstrução de setores ou regiões.” (CASTRO, 2002, p.257). Por meio de sua implementação o Estado pode monitorar adequadamente atividades produtivas e estabelecer mecanismos que o mercado sozinho não consegue criar. Ela historicamente foi utilizada como um meio de promover a mudança econômica e o aprendizado. A experiência de países em estágios avançados permite considerar condições de aplicabilidade de determinadas iniciativas para obter resultados semelhantes, de diferentes formas, em países que dão início ao processo de industrialização de maneira intencional,

como também para contornar disparidades produtivas em países de estágio maturado no setor industrial, como a Inglaterra no pós-guerra.

Mas ao invés de limitar-se a alterar preços relativos, visando promover a convergência entre ganhos privados e ganhos sociais, seu objetivo é a construção ou recuperação de condições semelhantes às que podem ser encontradas nas economias líderes. Trata-se, pois, concretamente, de replicar no País ou região atrasada, a capacidade de produzir existente entre os mais avançados. (CASTRO, 2002, p. 259)

Dani Rodrik (2004, p.127) às vezes se refere a tais políticas como “[...] políticas para reestruturação econômica [...]”, mas como o próprio termo sugere, ele o utiliza como sendo “[...]aplicado a políticas em favor de atividades geralmente mais dinâmicas, independentemente de estarem localizadas na indústria ou manufatura per se.”, podendo atingir setores como agricultura e serviços. Embora ele deslize na definição ampla demais (ou mais “frouxa”), uma contribuição de sua definição é que a PI complementa as forças de mercado: reforçando efeitos alocativos. O argumento central da política industrial é que muito dela se refere a extrair informação do setor privado sobre externalidades significantes e os possíveis remédios na implementação de políticas apropriadas. Seu termo acaba portanto sendo por demais amplo, mas a atenção que ele dá em ressaltar a política industrial como também coordenando a alocação de recursos além do mercado traz uma contribuição para a discussão que faremos aqui.

A definição de PI de Chang (2004) tem como referência os determinantes de experiências de política industrial que fizeram os países em processo de desenvolvimento, ao longo da história, ao erguerem suas estruturas industriais. As trajetórias históricas do Leste Asiático e da América Latina no pós-guerra demonstram que a efetividade dos resultados acompanhava a definição de determinados objetivos socialmente estabelecidos. As tarefas tomam forma a partir da criação de estruturas, ou de instituições, com que se buscava favorecer setores que tivessem proeminência na economia como um todo. A política industrial seletiva portanto ele define como “[...] uma política que pretende focar em indústrias particulares para alcançar resultados percebidos pelo Estado como eficientes para uma economia como um todo.” (CHANG, 2004, p.112, tradução nossa).

O autor define assim um espaço particular da política industrial se os países possuem maiores pretensões industrializantes, mas não deixa de considerar as relações com as demais políticas de cunho geral, como também outras focadas em setores também específicos (como agricultura, serviços, etc.) e que dizem respeito ao desenvolvimento econômico de maneira geral. A PI seletiva, ou vertical, é portanto aquela que tem como foco o estabelecimento e

criação de requisitos institucionais específicos e é desenhada assim para fomentar indústrias específicas, cadeias produtivas ou grupos específicos de empresas. De outra forma, é uma ação que envolve a mobilização de instrumentos diretos de intervenção, de acordo com metas fixadas para setores particulares. A partir de decisões estratégicas, o Estado mobiliza parte dos instrumentos que possui, focalizando e privilegiando setores que se julga importantes para o desenvolvimento econômico do país. Os motivos da proeminência de determinadas indústrias dizem a possuírem maior agregação de valor, potencial de dinamismo e de encadeamento com as demais atividades, indústrias nascentes com potenciais pouco explorados e com retornos crescentes de escala. As PIS estão assim vinculadas a metas para os diferentes setores da indústria (industrial targeting). A política está assim dotada de uma “[...] instância microeconômica setorial, envolvendo uma intervenção mais direta, seletiva e orientada por metas precisas, enfatizando o papel do Estado na escolha dos setores.” (CHANG, 2004, p.151, tradução nossa).

Esta PI seletiva pode ser expressa em leis, regulações de órgãos públicos, planos de desenvolvimento e declarações governamentais que tornam explícitas o seu caráter deliberado. Como sua implementação tem foco em transformações estruturais consistentes e de longo prazo, e só estão implícitas as possibilidades do desenvolvimento, podendo haver custos muito elevados no curto prazo. Esta ideia já estava contida em List (1986), quanto ao argumento de que a indústria que se está constituindo em um determinado país terá, muito provavelmente, custos mais elevados que os vigentes em países onde a atividade já se encontra estabelecida. Vem daí as duas premissas básicas que as tarefas nacionais de construção da indústria nascente devem assumir: a proteção como temporária e que os custos sociais das medidas diminuem ao longo do tempo.

Os principais desafios para a defesa desses elementos estão associados à capacidade do Estado manter a qualidade de sua intervenção ao longo do tempo, adaptando-se às novas demandas que se impõe ao processo, ou basicamente evoluir de maneira adequada na intervenção. Como as estratégias empresarias, ou dos setores privados, também possuem a capacidade de alterar as estruturas de mercado, as diferentes formas como esses setores influentes dialogam com a prática das políticas públicas intervencionistas é elemento fundamental na efetividade da implementação.

Algumas ressalvas de caráter teórico frente ao problema da forma como evolui a intervenção seletiva são levantadas por Gadelha (2001), voltado a aprofundar a perspectiva neoschumpeteriana, que procura aprimorar a concepção de política industrial seletiva, propondo-se uma orientação sistêmica e estrutural. Seu ponto de partida é o relativo consenso

na literatura evolucionista de que políticas intervencionistas setoriais num país são tanto mais necessárias quanto maior seu atraso econômico. Segundo ele o objetivo de medidas dessa qualidade é aumentar a capacidade produtiva e competitiva das empresas, e se desdobram em medidas de apoio à capacidade de concorrência externa, a atividades de P&D e à difusão tecnológica, planos correntes de investimento (que considere a oferta de recursos nacionais e o papel do investimento externo), proteção industrial; criação de empresas públicas; incentivos fiscais setoriais etc. Vem daí a noção de que *a intervenção estatal deve ser, a um só tempo, sistêmica e estrutural*, e implica o

[...] foco da intervenção pública na dinâmica de inovações da indústria, visando promover transformações qualitativas na estrutura produtiva e o desenvolvimento das economias nacionais, mediante ações sistêmicas que alteram, seletivamente, os ambientes competitivos em que se formam as estratégias empresariais. (GADELHA, 2001, p.161)

O foco da ação governamental é a empresa, mas seu ambiente evolutivo mais imediato, competitivo e tecnológico, é definido no âmbito dos mercados em que ela atua. A ação sistêmica seria mais adequada para conferir o conteúdo de seletividade que as empresas precisam porque ela em si possui impactos setoriais diferenciadas. As políticas seletivas setoriais são relevantes assim quando integram os componentes sistêmicos da política industrial, ao propiciar a criação de ambientes nacionais favoráveis ao aprendizado e à inovação. Entre uma concepção estritamente setorial e uma concepção genérica que não delimita o espaço da política industrial, a proposta defendida coloca a dinâmica da estrutura produtiva da indústria como o elemento analítico central que permite demarcar o âmbito próprio da política industrial, conferindo substância a uma visão sistêmica.

O enfoque relevante para a política industrial nacional é, simultaneamente, sistêmico e estrutural [...]. Deve-se definir quais condições ambientais são mais favoráveis para um certo padrão de evolução da estrutura produtiva da indústria. (GADELHA, 2001, p.159)

A preocupação com a definição de um conceito de política industrial de natureza seletiva procura fundamentar um determinado “tipo” de prática que pode ser mais eficiente na perseguição dos objetivos. A política industrial se concebe como uma possibilidade aos países em desenvolvimento e ela pode aprender com soluções encontradas e desenvolvidas nas economias mais avançadas. Aprender com outros países não significa que se copia pura e simplesmente instituições. É possível criar equivalentes funcionais de instituições estrangeiras. A história mostra como se pode aprender com as experiências, já que atalhos históricos foram e têm sido encontrados.

A política industrial seletiva implementada de maneira ativa pode transformar as estruturas produtivas da nação. Sua implementação exige uma série de condições econômicas, políticas e institucionais existentes nos países, que não estão no âmbito particular da política industrial e que não são impossíveis de serem estabelecidos internamente pelas economias. O Estado, como instância de poder, constitui um agente central para transformar o ambiente no qual o processo competitivo ocorre, fornecendo condições mais ou menos favoráveis às estratégias inovadoras das firmas.

Essas ideias de cunho teórico permearão nosso olhar sobre as experiências dos países na condução de suas políticas seletivas durante os anos iniciais de seu desenvolvimento. Vamos tentar identificar as instituições que podem ter sido críticas para o sucesso das políticas e entender que papel elas tiveram e como elas foram construídas através da consciência do governo e do setor privado, no contexto mais amplo das lutas sociais que fundam e orientam o Estado. Política industrial seletiva tem sentido teórico preciso e os estudos de casos históricos podem demonstrar (ou não) que seus benefícios são maiores que os custos. Generalizar a definição não é a melhor maneira de proceder. Trataremos aqui de capturar na narrativa histórica todos os termos de políticas que afetam a performance industrial, mas será o viés da seletividade que conduzirá a análise e que deve encontrar as relações adequadas que a PI estabelece com as demais políticas.

3. A POLÍTICA INDUSTRIAL NO MÉXICO: ORIGEM, BASES SOCIAIS E EXPERIÊNCIA DE 1940 A 1980

Este capítulo explica o conteúdo das medidas de política industrial colocadas em prática na sociedade mexicana a partir da década de 1940. Apesar de não estar aí o início das políticas voltadas a indústria, a data é um marco do momento em que essas políticas ganham um contorno complexo de criação institucional específica, objetivos definidos de transformação produtiva e atenção às políticas macroeconômicas, aspectos que de maneira geral estabeleceriam uma dada forma de atuação do Estado mexicano até a década de 1980. As metas emanadas da Revolução Mexicana de 1910 expressavam o profundo desejo de redução da dependência socioeconômica e política frente aos países mais fortes do capitalismo, encontrando no crescimento industrial um meio para alcançar riqueza e justiça social.

Em termos concretos, o México realiza etapas de uma industrialização basicamente voltada a substituir importações, em que a indústria se converte no carro chefe dos objetivos de crescimento econômico e desenvolvimento no país. Enquanto no difícil período pós-revolucionário, entre 1910 e 1940, o crescimento real do PIB mexicano ficou num patamar de 1,3% a.a. (0,3% per capita), no pós-guerra até o início dos 1980 a economia cresce a uma taxa sustentada média que supera os 6,5% a.a. em termos reais, juntamente com satisfatórios níveis de estabilidade econômica (câmbio estável e até 1970 com inflação abaixo de 5% a.a.). A taxa de crescimento do PIB per capita fica num patamar de 3,2% a.a. entre 1940-1981 (REYNOLDS, 1970), uma taxa elevada se comparada com a de outros países na América Latina. A produção manufatureira, com taxas de crescimento de 7,8% a.a., encaminhou uma participação crescente da indústria na riqueza da nação (KING, 1970), enquanto a produção agrícola, que tem taxas equiparáveis ao longo dos anos 1940, entre 1950 a 1970 tem crescimento de 4,1% a.a.. Essas transformações foram possíveis graças a um marco de estabilidade política e institucional que conferiu uma continuidade objetiva¹⁵ no ritmo de crescimento ao propiciar políticas econômicas fortemente vinculadas a estratégias de desenvolvimento.

¹⁵Raby (1972) faz uma qualificada discussão com a literatura que trata dos governos a partir de Cárdenas como marcados pela ruptura ou pela continuidade nas medidas. A expressão *continuidade objetiva* busca mostrar que o projeto levado a cabo é profundamente diferente de objetivos iniciais, mas é certo que objetivos práticos estão presentes e são implementados. Não há no período uma burguesia ou financistas com projeto únicos de industrialização. Diversos projetos estão em disputa e permitem implementação com nuances muito amplas. A expressão *continuidade objetiva*, portanto, explica essa aparente dificuldade de se perceber as continuidades e contradições no período.

Os objetivos foram sustentados por uma política de proteção industrial implementada por Secretarias de Estado, instituições financeiras e outras entidades e empresas do setor público, além de organismos de representação do setor privado que possuíram influência direta no caráter e implementação das políticas de governo. Esses organismos eram descentralizados e as medidas muitas vezes tiveram de contemplar outros objetivos de caráter fiscal, de balança de pagamentos ou de aprimoramento administrativo, o que tende a dificultar sua compreensão como instrumentos de uma política industrial. Nossa explicação parte assim por observar como essas medidas integram as políticas mais gerais de desenvolvimento, como planos econômicos (mesmo naqueles voltados à estabilização econômica, em 1954 e 1976, havia medidas intencionais explícitas sobre a indústria), leis implementadas, etc. O marco inicial da nossa análise é assim o período do governo Manuel Ávila Camacho (1940-1946), com a sua *Ley de Industrias de Transformación* de 1941, tratando de considerar a evolução do projeto industrial subsequente ao longo dos demais governos.

Como a história de favorecimento ao setor industrial no país é muito rica, o estudo não se restringe às medidas de política industrial ditas “seletivas”, mas considera todas aquelas que de alguma forma deram suporte direto ao setor industrial. Sua história mostra uma construção gradual de controle do Estado sobre os mecanismos de financiamento, crédito, criação de leis, regulações, proibições e práticas administrativas que protegeram, promoveram, encorajaram e controlaram atividades de firmas privadas. As políticas de mercado e industrial influenciaram e determinaram largamente o ritmo e direção do desenvolvimento industrial no país no período em questão. Os mecanismos de controle da atividade industrial no México basicamente se constituíram em:

[...] tarifas, controles quantitativos à importação e programas de fabricação; os diferentes incentivos fiscais que têm sido aplicados para promover as exportações de manufaturas, a descentralização geográfica da indústria e o reinvestimento de atividades em operação; incentivos financeiros, o controle de preços, os mecanismos que regulam o investimento estrangeiro e a transferência de tecnologia. (SOLÍS, 1980, p.64, tradução nossa)

No período imediatamente anterior à referida lei, com o presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), teve início o projeto econômico de industrialização orientado ao mercado interno e à substituição de importações, período fundamental no desenvolvimento do México contemporâneo. O contraste evidente entre o radicalismo desse período e o desenvolvimento capitalista subsequente nos leva a ressaltar aí a ocorrência de reformas básicas que favoreceram o desenvolvimento industrial, como a reforma agrária, a expropriação de recursos naturais fundamentais e nacionalização de atividades básicas, assim como algumas

iniciativas de controle financeiro e bancário. Mesmo esse reformismo radical característico mostrava desgastes dentro do próprio período de governo e não seria levado adiante pelos presidentes subsequentes. Também é ao longo da década de 1930 que se define uma forma de articulação dos principais setores sociais diante do poder de Estado, como uma burguesia produtiva e financeira, camponeses, trabalhadores urbanos, latifundiários etc., todos eles em torno do principal partido, o Partido Nacional Revolucionário (PNR)¹⁶, a comandar as transformações ao longo dos 40 anos seguintes. Nosso trabalho revela o governo Ávila Camacho (1940-1946) como um momento de consolidação de uma forma de intervenção de Estado, que marcaria uma paulatina diluição do conteúdo revolucionário conquistado com a constituição de 1917.

Ao longo dos anos 1930 também se encontram respostas sobre as formas das bases socioeconômicas e do modelo de conciliação de classes que define um projeto desenvolvimentista claro a ser implementado nos anos seguintes. Para apreender esses elementos consideramos o papel das lutas e complexas relações de classes que explicam a criação e contorno subsequente das instituições voltadas a indústria. O desdobramento do processo revolucionário mexicano conduziu ao que chamaremos de “aliança multiclassista”, cujo jogo de forças internas e externas imprimiu ao capitalismo de Estado sua peculiar fisionomia nacionalista e popular.

Em resumo, entre 1940 e 1970 se detém o impulso revolucionário e se desenvolvem as forças de mercado sobre certa base social e com participação direta do Estado como investidor, que afeta de maneira decisiva a orientação da política industrial. Tecocratas desempenharam um papel importante na elaboração da política econômica e sua prolongada permanência nos cargos favorecia a referida continuidade. Marca disso, por exemplo, é que entre 1935 e 1970 houve apenas quatro secretários de finanças, e três diretores do Banco do México, entidades fundamentais no controle da expansão industrial. No período 1970-82, fase de um presidencialismo populista,¹⁷ os momentos de crescimento possuem já traços de descontinuidade e desgaste que culminam no rompimento definitivo, com a crise do petróleo (MADDISON, 1993). Um estudo focado entre 1940 a 1982 não encerra a história da política industrial no México mas ajuda a entendê-la. Antes disso a preocupação pela via de uma

¹⁶ O partido sofreria duas mudanças em seu nome: em 1936 se chamaria Partido Revolucionário Mexicano, e em 1946 assume a denominação de Partido Revolucionário Institucional (PRI), assim permanecendo em todo o período de nossa análise. Essas mudanças de nome revelam novas formas de articulação social em torno do poder do partido, que se confunde com o próprio Estado no país.

¹⁷ Encontramos referências muito escassas para uma problematização mais ampla do populismo de Estado na experiência mexicana. O uso que fazemos se orienta pela bibliografia que encontra em 1970 a 1982 um maior distanciamento entre o discurso e a prática de governo, ou mesmo da ineficácia das medidas de cunho popular em beneficiar setores marginalizados da política como o trabalhador e o camponês.

articulação institucional em torno da indústria era praticamente inexistente, basicamente restrita a criação de impostos e tarifas. Desconsideramos essa fase na explicação da forma que toma a política industrial no período por nós destacado como possuindo uma complexidade no corpo de medidas, verificado a partir de 1940 e que se destaca dos demais períodos na história do México.

O capítulo está assim dividido em duas partes. A primeira mostra a política econômica do início dos 1940 como vinculada ao amadurecimento do processo revolucionário de 1910. As questões aí discutidas esboçam a forma de aglutinação das classes sociais em torno do PNR, como essa estrutura repercute sobre a autonomia do Estado, e também a transformação institucional de controle sobre o desenvolvimento industrial mexicano a partir de 1940. A segunda parte estuda as medidas da política de industrialização: mostra como essa política se implementa e se transforma até o ano de 1982, quando começa o rápido desmonte das estruturas estatais ao longo dos anos 1980 e 1990 como consequência da crise da dívida externa e a aplicação da agenda do chamado Consenso de Washington. O tópico contempla *pari passuos* dados práticos da industrialização e o contorno de política macroeconômica.

3.1 PROCESSO REVOLUCIONÁRIO E CRIAÇÃO INSTITUCIONAL

O marco institucional da política econômica do pós-guerra é diretamente derivado da Revolução Mexicana. O processo revolucionário a partir de 1910 vem à tona em meio ao agravamento das condições de vida diante da ditadura do Porfírio Díaz (1876-1911), período de participação central do Estado no crescimento econômico elevado e conhecido na história mexicana como *porfiriato*.¹⁸ A subsequente guerra civil é tida como a primeira revolução social do século XX. Essa intensa mobilização provocaria mudanças profundas no seio da sociedade mexicana e começa como um movimento político de classes médias urbanas contra a ditadura do governo. Contudo as condições basicamente agrárias do México no período, com a agricultura sustentando 70% da população, levam o movimento a assumir paulatinamente um forte caráter agrário com a agregação crescente dos setores populares contra o latifúndio (forma predominante no campo) e que teria na lei de reforma agrária de 1915, depois garantida na constituição de 1917, o seu resultado mais imediato.

¹⁸Porfírio Díaz chegou ao poder em 1876 e seu longo governo deixa o México com graves tensões sociais. Em 1890, 20% do território mexicano pertencia a menos de 50 indivíduos ou empresas. Até início da década de 1900, 95% da terra cultivável pertencia a 835 famílias (MORENO-BRID; ROS. 2004, p.42). Comunidades latifundiárias coletiva e semicoletiva tradicionais, os famosos *ejidos*, tinham sido marginalizados socialmente, em grande escala pela agricultura capitalista - os latifúndios.

O México do período *porfirista* seguiu um padrão de economia típica dependente da exploração de recursos naturais e mão de obra barata, com capital e tecnologias estrangeiros, cuja produção se volta à exportação. A presença de um Estado forte estimulou massiva onda de investimentos estrangeiros na agricultura e investimentos domésticos nas indústrias mineira, de energia elétrica e de comunicações através do controle discricionário e protegendo interesses da indústria e direitos de propriedade de grupos selecionados (MORENO-BRID; ROS, 2009). O governo *Días*, por meio de medidas repressivas e de modernização institucional, conferiu estabilidade política ao regime e legitimou práticas de incentivos à criação de infraestrutura que seriam úteis à expansão industrial que já ocorria no país desde o século XIX.

A estratégia no período anterior à Revolução combinou uma seletiva proteção de mercado e uma significativa depreciação do câmbio, que promoveu forte integração da economia doméstica aos mercados internacionais, com o crescimento no setor privado principalmente nos setores de exportação. As atividades bancárias foram estritamente reguladas e a política de mercado foi explicitamente usada para promover atividades selecionadas na agricultura e indústria, enquanto o setor público persistentemente interveio para promover o investimento em setores fundamentais como a rede ferroviária.¹⁹ O crescimento fortemente dependente de exportações levou assim à prosperidade de porções muito restritas da sociedade.

A rápida expansão do período *Días* não foi acompanhada por uma suficiente distribuição de renda e riqueza entre a população. A pobreza era generalizada principalmente em áreas rurais. Se se tem por certo que no período mais de 70% da população de 9,5 milhões de pessoas viviam em áreas rurais, pode-se ter uma dimensão do problema. A paulatina percepção quanto à arbitrariedade da proteção do Estado a interesses econômicos e direitos de propriedade de certos negócios e grupos bancários e da consequente formação de grandes monopólios e oligopólios lucrativos, protegidos da competição do mercado com altas barreiras à entrada, se desdobraria nas insatisfações que levariam ao levante (MORENO-BRID; ROS, 2009, p.47 tradução nossa)

O crescimento carregava dentro de si portanto, as sementes de uma instabilidade interna econômica, social e política.²⁰ Ainda que tenha produzido uma grande integração dos

¹⁹ Em 1908 a empresa de propriedade pública, *Ferrocarriles Nacionales México* foi criada. O maior impacto da criação do sistema ferroviário no México foi na infraestrutura que reduziu os custos de transporte e promoveu a integração do mercado doméstico. A extensão da rede era de pouco mais de 570 km de ferrovias no início do período, evoluindo para mais de 20.000 km em 1910; isso revela que 75% das estradas de ferro existentes foram construídas durante o governo de Porfirio *Días*.

²⁰ “Sem dúvida alguma a ‘contradição básica’ do *porfiriato* se deu pelos seus resultados: o desequilíbrio entre um crescimento econômico acelerado, por um lado, e a lentidão dos avanços políticos e sociais, de outro [...]” (MORENO-BRID; ROS. 2004, p.43, tradução nossa).

mercados, junto com melhoramento nos transportes e comunicações internos, a demanda doméstica era inadequada para proporcionar um mercado amplo à indústria, e incapaz de empregar uma força de trabalho crescente. (REYNOLDS, 1970)

A ausência de consenso social, generalizada pobreza e desigualdades agudas na distribuição de renda e de riqueza tornaram-se um obstáculo fundamental para o desenvolvimento do México. Essas causas contudo só viriam a crescer como elemento de insatisfação e mudança depois de um primeiro impulso da revolução que foi inteiramente político (SCHIEDLER, 2004, p.2). Boa parte da intenção imediata revolucionária buscava reformar um rígido sistema de privilégios, desenvolvido em torno da estrutura social e econômica, mas cujas condições preservariam a via do Estado mexicano como protagonista de transformações sociais, mas com novos objetivos que mudariam sua natureza. Dessa forma os grupos médios, representados por figuras como Francisco Madero, encabeçaram a rebelião, cujas demandas iniciais foram as eleições democráticas e o fim da reeleição com a alternância do poder, que encontraram eco popular para a derrubada da ditadura política.

A literatura levanta muitos pontos sobre o desencadeamento do processo revolucionário. Em fundamental as causas se referem ao forte desequilíbrio entre o rápido crescimento econômico e a perda de uma coerência política e social. Os atores desta cena política são basicamente uma pequena burguesia manufatureira e a burguesia latifundiária como principal classe economicamente dominante, regionalmente estabelecidas em localidades do norte do país. O crescimento voltado para fora privilegiou segmentos mesmo dentro dos setores dominantes, o que trouxe tensões na relação com as burguesias agrária e manufatureira das demais regiões, que se perceberam excluídas do poder político. De outro lado, a pequena, mas cada vez mais atuante classe trabalhadora, mais forte dentre os setores alienados politicamente ao regime, com sua paulatina articulação por melhores salários e condições de trabalho se fortaleceu em torno dos sindicatos, com greves e revoltas cada vez mais organizadas.

As duas décadas entre o começo da revolução e a grande depressão desaguam num período de instabilidade política marcada por violentos protestos de massa, rebeliões militares e eliminação física de adversários como práticas comuns, que tornaram difícil a manutenção de uma atuação pública por meio de políticas.²¹ Os pontos que levantamos se justificam

²¹O período testemunhou a insurreição inicial liderada por Francisco Madero contra Porfirio Díaz (1910-1911), uma reação liderada por Victoriano Huerta, em 1913, uma contra-reação pelos revolucionários (1913-1914), e uma guerra civil entre facções revolucionárias (1914-1917). Embora a escalada da luta armada diminua significativamente nos anos 1920, a agitação política continua para os próximos 10 anos, com os assassinatos de figuras como Emiliano Zapata (1919), Carranza (1920), Pancho Villa (1923), e Álvaro Obregón (1928). A

porque o peso da primeira fase da revolução, 1910-1917, se revelaria de fato violento e custoso em termos de perdas humanas e materiais, mas também é nesse processo que se estabelecem conquistas, na constituição de 1917, que só muito lentamente apareceriam na prática política e social do Estado.

O processo revolucionário é tão determinante para o futuro da sociedade mexicana porque ele mobiliza praticamente todos os setores políticos do México. Constitui um processo histórico complexo, pleno de contradições, em que atuam forças econômicas, políticas e sociais por meio de conflitos, alianças e inter-relações em função dos interesses divergentes do grupos e classes sociais. Em Minns (2008) há um apanhado mais amplo da forma de organização dos setores e dos diferentes interesses que determinam essas alianças entre as classes. A própria aliança entre camponeses e trabalhadores mostra sinais de desagregação e difícil capacidade de união já no final da década de 1910. A consolidação das formas de atuação do Estado, como representação de um consenso ou capacidade mínima de diálogo entre os setores, depois da revolução, só teria lugar de forma coerente a partir de 1929 com a formação do PNR, como instrumento político que estabeleceria as condições para formas de diálogo e disputa do Estado, por setores muitas vezes opostos, como principal articulador da construção da riqueza nacional pela industrialização.²²

A revolução mexicana de 1910-1920 não teve assim uma ideologia estabelecida, e somente com a influência do Plutarco Elías Calles (1924-28) e, definitivamente, com Lázaro Cárdenas (1934-40) as pautas ganham coerência com o início da construção de estruturas institucionais que permaneceriam historicamente na sociedade mexicana. O que há de explícito é que a revolução estabelece critérios objetivos de atuação do Estado na economia com um forte teor nacionalista, que atenua a importância do capital estrangeiro, embora não signifique a eliminação do seu papel na economia.

Desde 1917, o artigo 27 da constituição, reservou ao Estado a propriedade de águas, minerais e substâncias do subsolo, ou seja, daqueles recursos naturais que possuem maior potencial industrial autorgando-lhe ao mesmo tempo a faculdade de dar concessões particulares para a exploração [...]. Os campos reservados de maneira exclusiva ao Estado são os de petróleo e demais hidrocarbonetos, petroquímica básica, exploração de minerais radioativos e geração de energia nuclear, mineira, eletricidade, ferrovias, comunicações telegráficas e de rádio além das demais leis específicas (SOLÍS, 1970, p.54, Tradução nossa)

década de 1920 viu ainda levantes em 1923, 1927, e 1929, e uma guerra civil local em *centerwest* México (1926-1929) sobre o caráter anticlerical da nova Constituição (a guerra dos *Cristeros*). O que revela também uma insatisfação social quanto a participação de setores da igreja na produção agrícola (MINNS, 2008).

²² A relevância da articulação das classes em torno do PNR, se desdobra nas questões de autonomia do Estado e capacidade de implementação que será tratada por nós numa sessão à parte, logo em seguida.

A constituição de 1917 também restringiu o papel dos estrangeiros na política (artigo 33) e na economia. Redefiniu o quadro jurídico da propriedade da terra (artigo 27) e das relações de trabalho (artigo 123). O artigo 27 atribuía ao Estado a responsabilidade de gerir a propriedade privada em questões referentes à terra, à água e aos recursos do subsolo. Este artigo tem como aspecto principal a criação de uma base jurídica para uma reforma agrária através da expropriação de terras de grandes extensões e sua repartição entre os *ejidos*, um sistema de posse da terra tradicionalmente estabelecido e que seria a base para o desenvolvimento agrícola posterior. Este sistema combinava a propriedade coletiva com a exploração privada da terra. É neste período que o fortalecimento do setor estatal na economia sobre bases jurídicas se estrutura lentamente para conferir ao Estado capacidades interventoras suficientes para influir no crescimento, que figuram como condições para assumir seu papel como promotor do desenvolvimento. (MADDISON, 1993, p.82)

A construção institucional advinda a partir desses e de diversos outros aspectos cumpriu também a função de mediar os objetivos do Estado e as formas das relações com as classes. A aliança nacional desenvolvimentista, surgida a partir dos desdobramentos da revolução, desaguaria ainda no conturbado período de tensões e de guerra civil nos anos 20, como vimos, e tensões embora menos intensas também nos anos 1930. Mesmo assim foi possível construir alianças mais sólidas que em outros países para permitir as classes dominantes exercerem protagonismo de longo prazo sobre bases de legitimidade satisfatórias, mediante mecanismos mais eficientes de controle social (SALAZAR, 1972).

O poder da velha oligarquia de capitalistas, latifundiários e da Igreja, que tinham sido dominantes sob o *Porfiriato*, já tinha sido quebrado pelas massas revolucionárias. Além disso, a extrema ferocidade das lutas - entre um e dois milhões foram mortos de uma população de 15 milhões - destruiu grande parte das estruturas do poder capitalista local. A pequena burguesia urbana, provavelmente já incapaz de liderar qualquer sério desenvolvimento industrial, foi enfraquecida ainda mais. Os aspectos de massa e popular da revolução não terminaram com o capitalismo, mas minara o poder político da classe capitalista. Desta forma, aqueles que controlavam o novo Estado se encontraram em uma posição excepcionalmente forte vis-à-vis as demais classes sociais. (MINNS, 2008, p.71, tradução nossa)

As conquistas da revolução mexicana, que se consolidaram portanto na constituição de 1917, somente encontrariam um esforço coerente e deliberado de implementação de suas pautas (discutidas na próxima sessão) com a reorganização da atuação pública a partir do governo Cárdenas, entre 1933 e 1939. E, como resultado, essa implementação teria elementos populares e nacionalistas. A forma de participação dos setores populares na revolução política garantiu a sustentação de aspectos essenciais, como a regulação da propriedade privada, a

instituição de um Estado de direito independente dos interesses privados e um sistema de liberdades públicas, assim como um projeto de desenvolvimento capitalista para o país a nível constitucional, que se combinava à reforma agrária e ao direito ao trabalho. Se é certo que a reforma agrária e prioritariamente os *ejidos* proporcionaram apoio político a revolução, também era condição imediata e fundamental inserir a agricultura dentro da política econômica.

É Calles (1924-1928) quem juridicamente institucionaliza o governo revolucionário e dá início as bases do poder de Estado que se veria a partir de 1940. Como afirma Meyer (1998), Calles tinha um programa definido de desenvolvimento capitalista mexicano, com o Estado como articulador da construção da unidade de interesses nacionais, cujo fundamento central era um forte ideal de nacionalismo. A prática através desse viés pode ser notada nas medidas de transformação institucional, tanto econômicas fomentando setores produtivos, como principalmente política, já que a criação do PNR “[...] é talvez o acontecimento mais importante na história política do México pós-revolucionário.” (NACIF, 1997, p.117), pois a articulação do poder em torno de sua estrutura fundamenta a autonomia do Estado e as transformações em matéria de políticas industriais que estamos tentando perceber.

Inicialmente, o Banco Central mexicano, o *Banco de México*, foi estabelecido em seu governo em 1925. No ano seguinte criou-se o primeiro banco público de crédito à agricultura, que seria seguido por outros de igual natureza (KING, 1970). Em 1925 ocorreu a criação da comissão nacional de estradas e em 1926 estabeleceu-se uma comissão nacional de irrigação. As medidas de política industrial nos 1940 operariam por meio dessas instituições criadas na segunda metade da década de 1920 e nos anos 1930. Elas constituem entidades normativas e de controle sobre dados econômicos, como as *Secretarías* (Ministérios) de Estado (*Secretaría da Industria y Comercio; Secretaría da Hacienda y Crédito Público; Secretaría del Patrimonio Nacional; Secretaría de la Presidencia*); estabelecem a consolidação do sistema monetário, completamente reconstruído por meio do *Banco de México* e mais tarde pelo *Banco Nacional de Comercio Exterior* (1937), que se associa à criação de outras instituições de crédito, como a *Nacional Financiera* (criada em 1934 e convertida em banco de desenvolvimento na década de 40) e os bancos de crédito agrícola, além da própria reestruturação e fortalecimento do sistema educativo nacional. No setor produtivo direto o país nacionaliza o setor petrolífero em 1938 (Petróleos Mexicanos, PEMEX), como provedor direto e indireto da energia necessária à industrialização, além de favorecer a criação de outros setores produtivos básicos.

A década de 1930, portanto, revela um salto na capacidade interventora do Estado por meio de estruturas de controle econômico e definida em torno de setores produtivos. O papel que cumprem e as atribuições dessas respectivas estruturas econômicas para o desenvolvimento industrial será detalhado mais a frente. Antes queremos nos ater a alguns elementos ainda de ordem política que balizam a questão da autonomia do Estado a partir dos 1940. A prática de um projeto nacional por meio dessas instituições não prescinde de elementos consistentes de articulação das classes sociais diante do poder de Estado, algo até aqui não completamente explicado. A criação institucional do PNR, como uma instituição duradoura, é o marco da construção da autonomia necessária do Estado à implementação de políticas que estariam plenamente definidas nos anos 1940.

3.1.1 Bases da Autonomia do PRIe Nacionalismo Revolucionário

Nos anos 1930 o México reorganiza completamente seu sistema político, e define um único partido a controlar o governo a partir dos 1940. É Calles quem percebe a importância de um partido político de massas para a estabilidade do regime. O problema premente na época era a centralização do poder político em um ambiente onde as bases de poder local e de caudilhos regionais fragmentavam as disputas políticas e comprometiam em unidade e estabilidade o poder presidencial. Inicialmente, o Partido Nacional Revolucionário (PNR) incorpora dezenas de pequenos grupos ditos herdeiros diretos da revolução, mas com pautas muito fragmentadas, e como resultado o número de partidos registrados caiu de 51 em 1929 para apenas quatro em 1933 (MINNS, 2008). O PNR se conforma assim unificando numerosos grupos políticos, partidos e organizações regionais para prevalecer a institucionalidade da revolução.

O PNR tinha como função imediata pacificar as disputas eleitorais e harmonizar distintos grupos, fornecendo um mecanismo transparente de coordenação das disputas políticas. Na prática ele surge como um elemento articulador para selecionar candidatos vencedores dentro da "família revolucionária", para recompensar seus seguidores, e isolar politicamente os adversários (GARCIADIEGO, 1999).

No início de sua formação, o PNR ainda funcionava como uma federação de vários partidos, mas em meados da década de 1930 ele estabelece como método de sucessão a escolha de um candidato único, dissolvendo seus membros locais e proibindo a reeleição

imediate de deputados.²³ A criação do PNR anuncia o estabelecimento de um novo Estado, que apenas logrará aglutinar em um só bloco as distintas forças sociais antes dispersas quatro anos mais tarde, mediante uma modificação interna do partido, que passa a ser o campo de convergência de diferentes forças sociais, consolidando-o como a principal organização política do país (SALAZAR, 1972, p. 104). A completa hegemonia surge com Cárdenas (1934–1940) quando se estabelece o quadro da centralização política (ROS & MORENO-BRID, 2009).²⁴

O PNR não surge então como um partido organizado a partir das classes sociais, mas sua função era de estabelecer controle sobre elas. As principais bases do partido só encontram uma forma coerente de articulação com Cárdenas, sobre a qual Raby (1972) se refere como compondo uma aliança multiclassista a partir da aglutinação de setores como os trabalhadores, os camponeses, os militares e um vago “[...] setor popular, que inclui uma variedade de organizações políticas, como empregados públicos, associações profissionais e núcleos da igreja.” (RABY, 1972, p.126, tradução nossa).

A burguesia nacional estava incluída mas não completamente: estava dividida em dois grandes grupos, representada de um lado por um setor progressista a partir do recém formado PNR, guiada por Cárdenas, que buscava aliança com núcleos trabalhadores e camponeses; de outro lado, a ala *Callista* rechaçava qualquer aliança desse tipo. O triunfo de um viés de esquerda no governo leva a uma mudança dramática no estilo político de governar. Como nos referimos na sessão anterior, essa pequena burguesia urbana, encontrava dificuldades em encabeçar com protagonismo um projeto nacional pela via industrial.²⁵ Essa fraqueza do seu poder político abre espaço para setores mais coesos, como os trabalhadores e os camponeses que, com apoio em Cárdenas, construiria uma liderança capaz de levar ao governo suas demandas e projetos de classe.

²³Nacif (1999) discute como a não reeleição consecutiva em 1932 condiciona o controle centralizado com a nomeação de candidatos pelo PNR. A imposição de uma rotação forçada no legislativo acelera a integração de forças políticas locais em uma organização nacional coesa e centralizada e institucionaliza e assimila movimentos políticos emergentes. Predominaria com essa estrutura uma “*oposición política pasajera*”, para se referir aos movimentos que surgiam e desapareciam com o passar das eleições presidenciais e que foram fortes em 1940, 1946 e 1952.

²⁴ A prática assimilava organizações políticas emergentes. Ao mesmo tempo que o PNR consolida seu controle sobre a totalidade dos postos no governo federal e avança no domínio sobre a política estadual e municipal, os partidos de oposição experimentaram mudanças profundas através das recorrentes extinções de partidos locais e regionais. Alguns deles eram genuínas forças políticas organizadas com os movimentos trabalhista e camponês, que inicialmente se mantiveram contrários a plataforma nacional, como o Partido Nacional Agrarista (PNA) e o Partido Laborista Mexicano (PLM)

²⁵ Dada a conjuntura dos efeitos negativos da crise de 1929, que no México tem efeitos até 1933

Cárdenas encabeçava uma burguesia nacional insatisfeita, que chegava ao poder em um país dependente, dominado por uma tradicional oligarquia latifundiária, e em consequência tinha certos interesses em comum com trabalhadores e camponeses mexicanos, que os une em torno da destruição desse poder oligárquico. (RABY, 1972, p.130, tradução nossa)

A posse de Cárdenas, em 1934,²⁶ foi portanto o resultado de pressões e agitações dos elementos progressistas no partido, quando as discussões práticas se concentraram principalmente em torno do *plano sexenal*. Neste programa de governo define a retórica nacionalista e revolucionária como expressão de um “grande acordo de poder”, com centralização forte no Estado mexicano e menos nas unidades federativas, com fraco poder político de governos estaduais e municipais. Só a partir de 1933 é possível falar da definição de uma aliança multiclassista, quando o setor mais radical da burguesia nacional se anima e impulsiona um autêntico programa antiimperialista, junto a setores populares, prometendo cumprir enfim com as tarefas da revolução. As mais importantes medidas foram a distribuição de terras em grande escala aos camponeses; a criação de unidades de terras coletivas; a expropriação de ferrovias e da indústria de petróleo; o impulso ao sindicalismo camponês; a educação socialista; o fomento a cooperativas agrícolas e industriais e uma nova política internacional.

A política de Cárdenas pode ser resumida nos seguintes pontos: 1) aumento da participação do Estado na economia, especialmente em insumos primários, como o petróleo (Cárdenas expropria a indústria do petróleo, em 1938), eletricidade e aço; 2) uma tentativa de empurrar o *ejido* como unidade de produção central, juntamente com a ampla redistribuição de terras; e 3) a re-organização dos sindicatos (CTM) e grupos de camponeses (CNC)²⁷ em grandes centrais que foram então desenhados como organizações setoriais. Soma-se a esses programas de grande alcance uma retórica socialista que se baseava no reconhecimento do México como dividido pela luta de classes e da eventual necessidade de criar um Estado operário. Esta retórica significava uma mudança da política até então vigente com Plutarco Elías Calles e ameaçava os interesses de vários grupos poderosos dentro da sociedade como: os empresários do Norte, que temiam expropriação, os grupos católicos, que assistiam o crescente controle pelo governo da educação 'socialista', e também grupos de trabalhadores e camponeses, cuja independência foi quebrado com suas organizações tomadas e controladas

²⁶ “O candidato nomeado no partido é sempre eleito, e tornado presidente possui amplos poderes de determinar os rumos da política econômica. Este processo de escolha dos nomes dos candidatos sugeridos pelo partido é feito a portas fechadas, mas a própria convenção de nomeação é apenas uma formalidade. Essa nomeação deve ser aceita pelos componentes do partido, que agregam um amplo espectro de visões políticas e grupos de interesse.” (KING, 1970, p.45, tradução nossa)

²⁷ A recriação das grandes centrais de massas como a *Confederación de Trabajadores de México* (CTM) em 1936, e a *Confederación Nacional Campesina* (CNC) em 1938, procurava defender o governo popular que se formava, juntamente a manifestações populares e até a formação de um comitê nacional de defesa proletária. Essa capacidade do partido, de conseguir incorporar novos quadros políticos emergentes já estavam dadas desde a sua criação no começo da década. A tendência do partido era portanto de incorporar movimentos sociais e associações que existissem independente do partido.

pelo governo. (LANGSTON, 1993, p.14, Tradução nossa)

Cárdenas define uma política de esquerda que compreendia reforma agrária, controle estatal de recursos naturais, de bancos e de seguros; fortalecimento de uma área trabalhista dentro do partido, a moratória da dívida, a nacionalização de ativos estrangeiros e uma política exterior independente. (MADDISON, 1993, p. 136, tradução nossa)

Cárdenas amplia o fortalecimento do presidencialismo com uma pauta desenvolvimentista. Em 1938 o partido passa a se chamar Partido Revolucionário Mexicano (PRM) e é o ponto auge de radicalização do governo com conteúdo basicamente nacional e revolucionário. Seu governo se identificava plenamente com as massas populares e marca o reencontro com o movimento popular revolucionário de 1910-17, que havia sido suprimido mas não destruído e que volta com mais força a partir dos 1930. Enfrenta oposição permanente de setores cada vez mais organizados da burguesia, e mesmo suas tentativas de se apoiar em bases populares e na mobilização política, com a criação de milícias camponesas para garantir a autonomia de seu governo, já começam a mostrar sinais de desgaste também em 1938.

O triunfo do *cardenismo* era ameaça para os grupos econômicos tradicionais e para os setores altos e médios na escala social de riqueza. Esses promoveram numerosos esforços oposicionistas por meio de organizações setoriais e grupos de pressão, que revelam que uma maior coesão no corpo social ainda estava por se estabelecer. Classes médias e grupos empresariais foram conscientes de que sua unificação era urgente para conter o impulso de caráter trabalhista e camponês durante esses anos.

Muitos empresários não só foram contra o governo Cárdenas e sua falta de “neutralidade”, mas também contra o clima de insegurança jurídica levantado pelas expropriações.²⁸ Buscando organizar a disputa do Estado são criadas a *Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio* (CONCANACO) e a *Confederación de Cámaras Industriales* (CONCAMIN). Em 1929 já havia sido criada a *Confederación Patronal de la República Mexicana* (COPARMEX). Através dessas entidades empresariais, ou patronais, as classes média e alta se organizavam contra Cárdenas, utilizando-as como mecanismos de disputas do partido, obtendo hegemonia crescente a partir de Ávila Camacho, na década de 1940, com influência direta na política industrial (GARCIADIEGO, 1999, p.41).

²⁸ “Cardenas afirmava que respeitaria a iniciativa privada nos termos do governo mexicano, que protegeria o capital mexicano frente ao estrangeiro, proteção especial ao capital pequeno e médio, decreta medida para fomentar o crescimento econômico dentro do sistema capitalista por meio da criação e expansão de agências oficiais como a nacional financeira através de infraestrutura, e que sua política radical de reforma agraria e intervenção estatal na economia constitui unicamente a formação das condições prévias essenciais da posterior bonança industrial.” (RABY, 1972, p.6, tradução nossa).

Ao mesmo tempo que o PRM consolida seu controle federativo, como avança no domínio sobre a política estadual e municipal, os partidos de oposição experimentaram a extinção de partidos locais e regionais em escala ampla. O PRM assume como prática a padronização, e domesticação de sindicatos trabalhistas, organizações camponesas e movimentos populares, por meio da sua incorporação em arranjos corporativos altamente controlados (NACIF, 1997). Esses elementos, numa conjuntura em que Cárdenas possuía liderança, não foi problemático para esses setores, mas na medida em que os grupos econômicos liderados pela burguesia assumiam cada vez mais o controle dessa estrutura, abriu-se espaço para mecanismos de dominação e controle favoráveis aos novos atores que ascendiam ao poder. Cada vez mais homens de negócio assumiram o controle sobre a força de trabalho, subsídios, proteção de mercado e acesso a informações privilegiadas. Por meio de um misto de incentivos materiais e restrições políticas tornou-se claro que interesses econômicos permaneceriam garantidos.

A revolução que havia consolidado um novo poder político mostrava, entretanto, no setor econômico elementos que lhe conferiam uma extrema debilidade. Os setores fundamentais da economia transportes, minas, energia petróleo etc. seguiam em mão de fortes companhias estrangeiras, que por seu poder impunham limitações ao governo mexicano. O próprio governo tinha dificuldades para encontrar firmes bases políticas que lhe propiciassem estabilidade; o fato de haver destruído a antiga estrutura agrária de poder criou uma certa atomização do campesinato, que, mesmo quando era fervoroso defensor da revolução, dificilmente constituía uma base econômica sólida a partir da qual o processo revolucionário poderia continuar desenvolvendo-se. Ademais, o setor operário tampouco tinha demasiada consistência. (CARDOSO; FALLETO, 2004, P.109, tradução nossa)

Os anos de 1938 a 1940 são de crise do cardenismo, que, após a expropriação do petróleo, começa a dar sinais de perda do vigor revolucionário. Os anos entre 1939 e 1944 marcam um período de paulatino enfraquecimento das esquerdas que “[...] careciam de uma maior consciência revolucionária crítica do processo histórico assim como faltava um grupo dirigente efetivo e independente do governo.” (RABY, 1972, p.21).

Assim, não é surpreendente que o movimento progressista popular se tenha detido e que a aliança multiclassista tenha se decomposto, cedendo a uma situação de hegemonia da nova burguesia revolucionária, em aliança com resíduos reformados da velha oligarquia, na qual os setores populares, antes incluídos como participantes autênticos no governo de Cárdenas, se viram reduzidos ao nível “[...] de instrumentos políticos manipulados pelo PRM no interesse de novos grupos dominantes.” (RABY, 1972, p.37). É nessa conjuntura política e social que terá início uma nova política econômica de Estado, já que também eram crescentes

as dificuldades de continuar se baseando num desenvolvimento conduzido pelo crescente gasto público.

[...] com a eleição, ou imposição de Ávila Camacho no poder, o curso esboçado pelas classes dominantes se confirmou rapidamente: exclusão da esquerda do governo, diminuição acelerada da distribuição de terras, incentivos maiores aos grupos capitalistas e repressão a qualquer mobilização das massas. Já a partir de 1941 a situação se havia estabilizado e a perspectiva de desenvolvimento posterior de um capitalismo nacional forte, mas todavia também dependente, se vislumbrava claramente. As bases econômicas da nova classe hegemônica e o capital político que encontrou uma *continuidade objetiva* no governo popular com Cárdenas, garantiram-lhes um lapso generoso de estabilidade e crescimento antes que as contradições sociais voltassem a se impor de forma violenta. A consolidação do novo regime com Ávila Camacho destrói massivamente o movimento de extrema direita, mas também deslocou fortemente a esquerda que ficaria debilitada e desorientada durante anos. (RABY, 1972, p.40, tradução nossa)

Um entendimento fundamental do que estamos percebendo é que, a partir dos 1940, a estrutura de poder construída em meio as lutas permanece. As lideranças contudo são outras. A forma de controle dos setores populares estava dada, agora contudo com setores menos propensos a mudanças nas estruturas estabelecidas, ainda que progressistas do ponto de vista da transformação produtiva.²⁹ Toda a implementação da política industrial, do pós-guerra à década de 1980, toma forma por meio da sua hegemonia, a partir de 1946 sob o nome de *Partido Revolucionário Institucional* (PRI), que funciona como um grande “mecanismo de articulação” e que aglutinaria praticamente todas as lideranças políticas mexicanas a comandar as transformações na economia. A forma na condução das medidas industriais a partir de 1940, revela influência dos setores burgueses nacionais mexicanos juntamente com uma paulatina marginalização dos setores trabalhistas e camponeses.³⁰

A retórica do nacionalismo seria politicamente valiosa ao PRI nessa condução, mas nunca serviu, desde os anos 1940, para limitar a estratégia de colaboração com o capital estrangeiro, principalmente americano, quando necessário. Na prática, o capitalismo de Estado no México significou conceder ao aparato estatal um destacado papel como promotor do desenvolvimento econômico. Seu tamanho e organização setorial permitiu cooptar

²⁹ Trata-se da parte da burguesia *callista* que se fez referência anteriormente, e que passava a ter uma atuação mais organizada na disputa do poder, em torno das organizações patronais também citadas.

³⁰ “Camacho tinha a promessa de encabeçar um governo moderado nos aspectos econômicos e sociais, sem os radicalismos *cardenistas*. Ele modifica o modelo em vigor: houve moderação em matéria econômica e neutralidade quanto os conflitos entre classes sociais. Essa mudança de postura se reflete na mudança de nome para PRI em 1946. Com essa estratégia as classes médias deixaram de ser um fator de oposição e se converteram em um elemento de apoio para o novo governo, claramente moderado a partir de 1940.” (GARCIADIEGO, 1999, p.48).

potenciais adversários nos sindicatos, organizações camponesas e municipais. Para aquelas politicamente ambiciosos, o PRI foi quase o único caminho para ascender; quer a nível local, estadual ou nacional.

A elite do PRI era essencialmente a elite do Estado. O partido permitiu ao México se tornar, como Mario Vargas Llosa disse uma vez, ‘a ditadura perfeita’. Mais importante, ele fornece a base social para rápida industrialização, permitindo aos formuladores de políticas garantida estabilidade no decurso de um processo doloroso e desigual de transformação econômica. (MINNS, 2008, p.74, tradução nossa)

Os maiores conflitos que limitassem a autonomia do Estado ou sua capacidade de materializar as pautas desenvolvimentistas estabelecidas seriam superados. A partir da Segunda Guerra os conflitos ficariam restritos unicamente aos níveis internos do PRI, e os desafios se dariam em torno de sua capacidade para controlar sua própria elite, ainda que esse movimento acompanhe sua também crescente capacidade de controlar setores de massa. Na condução da política industrial, o PRI mostraria uma forte capacidade de reinvenção de sua hegemonia política, o que basicamente foi possível graças a legitimidade propiciada pelos resultados em termos de crescimento econômico e transformação produtiva. Todos os presidentes, principalmente até o governo de Ruiz Cortinez (1952-1958), e depois novamente em 1988, tiveram de lidar com algum tipo de divisão interna, mas sem ameaçar a condução do projeto econômico.

Em suma, portanto, o projeto *cardenista* prepara o cenário para um longo período de acumulação de capital por meio da direção das forças produtivas voltadas à indústria. Cypher (1992), também se baseando em Poulantzas (1981) para explicar a autonomia do Estado, propõe falar em uma autonomia “relativa” do Estado mexicano, quanto a seu papel central no ritmo econômico. Já que esse papel não tem sido sempre o mesmo nem obedecido as mesmas motivações.

A sessão seguinte afasta-se do conteúdo das relações de poder e nuances de cunho social. Ela continua como um exame histórico, mas agora do marco institucional voltado à industrialização que se implementa no México a partir da Segunda Guerra. Neste próximo tópico queremos mostrar como, após a revolução, a consolidação do poder político foi acompanhada pela expansão de mecanismos de política a que poderia recorrer o governo. No processo orientado a alcançar e consolidar sua hegemonia, a convicção dos grupos dominantes era de que, para alcançar o desenvolvimento, o Estado deveria estar ativamente envolvido no investimento e na produção. O tópico tenta contemplar, ainda, diferentes objetivos e transformações no período, para adequar as organizações do Estado a diferentes

conjunturas. Esta sessão, última antes de investigar diretamente a política industrial, introduz seu conteúdo, e, portanto, procura ser mais objetiva e sucinta.

3.1.2 Marco Institucional Financeiro

Na constituição Mexicana de 1917 também estava contido um marco jurídico da atuação econômica do Estado em matéria de controle financeiro. O artigo 28 da constituição estabelecia a exclusividade de uma única instituição a deter o poder de emissão monetária e sob controle do poder público. Estas medidas visavam impedir, explicitamente, a possibilidade de bancos privados emitirem moeda, como desde o *porfiriato*. Essa reconstrução só começa a partir de 1924, com a proposição de uma nova legislação bancária que se formaliza na criação de um banco central, o *Banco de México*, no ano seguinte. As demais entidades a controlar esferas mais específicas de interesse econômico e industrial surgiram no bojo dessas preocupações, com a maior parte do sistema bancário sendo criada entre 1933 e 1938.

3.1.2.1 Banco de México

A criação do *Banco de México* é marco inicial da estabilidade do controle público de recursos financeiros, que somente se completaria ao final da década de 1930. Construído em 1925 já com atribuições de Banco Central, se define a partir da primeira lei orgânica que lhe atribui a exclusividade de criar e regular a circulação, além dos diferenciais de taxas de juros e de câmbio das operações externas (SOLÍS, 1980). Com ele se estabelecem margens de ação para os bancos privados, com limites de depósitos compulsórios chegando a representar 50% em períodos onde o controle da inflação, como a partir dos 1960, assume prioridade das políticas.³¹ Com a criação, o banco se converte em entidade financeira principal e banqueiro do governo com amplos poderes e centralidade na gestão da política macroeconômica do país.

No ano de 1936 têm início seu papel no fomento econômico, a partir das mudanças na legislação bancária aprofundadas a partir de 1941. Em 1936 é completado o seu papel na política monetária, por meio da atribuição de controlar a inflação, além da imposição de

³¹ Mesmo no período de guerra há aumento do depósito compulsório dos bancos privados que, de 33% em 1943, passa em 1944 para 50% (que se manteve em toda a década). Apesar do requisito ser extremamente alto, serviu para drenar recursos do sistema bancário privado, com sua excessiva liquidez, para o manejo de interesse público, servindo como medida de controle inflacionário e provimento de recursos às medidas de desenvolvimento no período.

limites de crédito que o banco poderia conceder ao governo federal. Marca dessas mudanças é que a prática definida no governo *cardenista* de incremento do gasto governamental com a expropriação petroleira, reforma agrária e aumento do gasto público é realizada em grande parte com a mobilização de recursos através do Banco do México, ainda que limitados por um marco jurídico não de todo adequado ao manejo de recursos e que estaria plenamente completada somente a partir de 1941.

As questões do debate bancário em 1941 referiam-se à carência da estrutura do sistema financeiro no México, principalmente quanto ao crédito de longo prazo. Isso determinou um viés a favor do financiamento de créditos destinados a promover a capitalização das unidades de produção. Na tentativa de corrigir esse desequilíbrio a Lei Bancária de 1941 definiu instituições de crédito com atuação específica, como bancos de depósito, sociedades financeiras, bancos de hipotecas e de capitalização. Também abriu espaço para operações econômicas mediadas por empresas do setores público e privado, especializadas em matéria financeira (ÁNGEL; MARICHAL, 2002).

Mesmo sua atribuição de recolhimento de compulsórios, a partir de 1940, foi estendida em rigor e complexidade. A lei de 1941 permitiu ao banco utilizar-se dos diferenciais nas taxas de encaixe por tipo de depósito e região. Esta decisão estreitaria sua vinculação com questões de desenvolvimento ao facultar-lhe promover uma alocação de recursos estrangeiros internamente à economia do país, agora com uma política econômica atenta aos mecanismos de mercado. Os mecanismos de ação do banco envolviam a distinção entre depósitos de moeda interna e externa, entre depósitos à vista e depósitos de poupança e entre depósitos dos bancos localizados na capital e em outras regiões do país.

A complexidade dos requerimentos legais foi ainda ampliada em 1948, quando o controle da composição dos ativos, além de dinheiro em moeda, passou a envolver empréstimos diretos, títulos e créditos que não poderiam ser negociados comercialmente. Este controle de crédito seletivo foi usado para financiar o governo e empresas públicas e também voltado a fornecer crédito para a agricultura e posteriormente para as exportações. Até 1958 o principal objeto de controle foram as atividades comerciais bancárias, através de um mínimo de reserva de caixa das poupanças, que foram legalmente fixadas, já que desde 1955 elas também se tornaram sujeitas a controle seletivo de crédito (KING, 1970, p.68).

3.1.2.2 Nacional Financiera

A *Nacional Financiera* S.A. (NF ou NAFINSA), seria a entidade principal na

viabilização de fundos para as políticas de industrialização a partir da década de 1940. Ela é vista como possuindo um primeiro período experimental (1934-1940); um segundo de “promoção industrial desinibida” (1940-1947); e de 1947 aos 1960, promovendo infraestrutura e a indústria pesada. Só o estudo de sua trajetória já explica muito do que foi a política industrial mexicana como fez López (2012). Criada em 1934, com Cárdenas, inicialmente possuía funções de banco imobiliário e de desenvolvimento do mercado de capitais a nível nacional.³²Só se transforma em peça chave da política industrial quando transformada em banco de fomento a partir de sua segunda lei orgânica, em 1940, tornando-se instrumento oficial do financiamento de atividades industriais básicas, de longo prazo.

Neste ano (1940) a NF se transforma na instituição oficial a operar como banco de fomento, em uma circunstância histórica que requeria administrar vultuosos recursos em matéria de capitalização. De fato, se define a NF como a instituição capacitada a promover o investimento de capitais em obras e empresas que requeressem enormes somas e para as quais a recuperação do capital teria que ser lenta. De igual maneira, deixou-se claro que a instituição não estabeleceria concorrência com os bancos existentes, mas ao contrário, se dedicaria a auxiliar aqueles setores da economia nacional cujas necessidades de crédito não pudessem ser atendidas pelos bancos comerciais. (VILLA M., 1976, p.1064)

Nos anos 1940 a NF é dirigida para cobrir vários objetivos, destacando-se fundamentalmente o fomento a industrialização. Além de promover a produção de bens intermediários e de capital, investimento em infraestrutura e contribuir para o desenvolvimento do talento empresarial nativo, deveria ainda garantir confiança dentro do setor privado mexicano e reduzir o papel do capital estrangeiro direto na indústria.

A preocupação fundamental na época girava em torno do processo de industrialização do país. Simultaneamente se pretendia criar um mecanismo eficaz para mobilizar a poupança e o investimento. Ambas preocupações estavam estreitamente relacionadas entre si, e a ideia de criar uma instituição oficial que pudesse operar nos dois sentidos foi a que prevaleceu na concepção da nova Nacional Financiera. Suas funções, de acordo com a Lei Orgânica de 1940, facultavam a ela a capacidade de atuar como promotora em ambos campos: o industrial e o de mercado de capitais. (VILLA M., 1976, p.1062, tradução nossa)

A legislação sofreria muitas mudanças no período, todas voltadas a aprofundar seu foco desenvolvimentista.³³Dentre essas, nos referimos detidamente a duas, que foram as reformas

³² Para maior detalhamento de suas funções nesse período ver King (1970).

³³ Por exemplo, modificou-se a condução de suas funções tanto em 1954 como em 1974 com o aperfeiçoamento das mudanças surgidas em 1947. Nas leis desses anos, concretizam-se medidas como a criação de uma *Comisión Especial de Financiamientos Exteriores*, que confirma o papel da NAFINSA como assessora do setor público para o endividamento com o exterior.

de 1947 e de 1954. Na reforma da lei em 1947, incorporaram-se critérios, ainda que vagos, em matéria específica de promoção industrial. Neste ano a lei estabelece que a NAFINSA, em funções promocionais, bem como por meio de empréstimos, deveria dedicar seus recursos para criação ou fortalecimento de negócios chave para a economia, seja para explorar os recursos naturais, buscar a melhoria técnica ou aumento na produção de importantes ramos da indústria nacional, contribuir para melhorar a situação da balança de pagamentos e aliviar o país de importações não essenciais, permitindo o desenvolvimento da produção de bens exportáveis.

A reforma de lei que rege seu funcionamento em 1954 se referiu ao endividamento externo. Conforme essa lei, adquire a exclusividade de operação a:

[...] tudo que se referia a negociação, controle e manejo de recursos a médio e longo prazo de instituições estrangeiras privadas, governamentais e intergovernamentais incluindo o *Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento*, como requisito para a liberação dos ditos créditos que se exija da garantia do Governo Federal. (VILLA M., 1976, p.1070, tradução nossa)

Desde então, os poderes da NF se ampliaram ao se tornar agente único para procura de créditos externos que precisavam ser validados para ter garantia interna. Isso não excluía a necessidade de procurar cooperação privada em suas ações, para não invadir áreas de interesse do setor privado. Os tipos de investimento na infraestrutura logo alcançaram quase a metade do total dos investimentos acumulados. Em 1950, essa proporção cresceu e em 1965 chegou a 2/3 do total. No exercício das funções de banco de desenvolvimento, a NF teve participação significativa no processo de transformação das atividades industriais. A ela se deve o impulso às manufaturas básicas, à formação dos polos de desenvolvimento e ao fortalecimento da pequena e média indústria. Ofereceu apoio sistemático a elementos estratégicos da economia nacional, como a formação de infraestrutura e de serviços em que se apoiou o desenvolvimento econômico do país. Os seguintes dados oferecem um quadro sumário da fonte de recursos da NAFINSA, que inicialmente com pouca participação do capital externo, herança ainda do período revolucionário, e que abria cada vez mais espaço para o financiamento externo, justificado pelas necessidades de ajuste a partir dos anos 1950.³⁴

³⁴ “[...] Assim, a fase inicial da instituição é impulsionada principalmente com a ampliação de seu capital com recursos públicos e a emissão de títulos, denominados de fundos próprios. Além disso, a instituição canalizava fundos não próprios, aqueles vinculados a fontes externas, que aumentam sua participação como fontes de recursos da NAFINSA.” (LÓPEZ, 2012, p.138, tradução nossa).

Tabela 1 - Fontes de recursos na NAFINSA (%)

	1941	1945	1946	1950	1954
Recursos Próprios	100,0	91,0	75,7	61,8	57,9
Recursos não próprios	-	9,0	25,3	38,2	42,1

Fonte: López (2012, p.139).

Dos recursos externos, o Estado mexicano recorreu desde o início da segunda guerra ao Expor-Import Bank (Eximbank) e mais tarde ao Banco Interamericano de Reconstrução e Fomento (BIRF) além do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Muitos desses recursos tinham destino preestabelecido e voltados a financiar obras ou empresas ligadas à infraestrutura econômica (MENA, 1969).

É explícita a estreita relação entre NF e outras instituições do setor público. Sua política foi sempre condicionada pela estreita supervisão do Banco do México e da *Secretaría de Hacienda* (Ministério das Finanças), já que era uma instituição chave, em conjunto com essas duas entidades, para a implementação da estratégia econômica. Tal entrelaçamento não funciona unilateralmente, mostrando certa coordenação e participação cruzada nas instituições públicas mais importantes no Estado mexicano. Assim, os chefes de NAFINSA e do Banco do México eram membros, por sua vez, de conselhos diretores de outras instituições. Além disso, a instituição sempre foi receptiva à iniciativa do setor privado. Este tinha representação no conselho da instituição. O relacionamento com o setor privado, no entanto, não foi livre de atrito e de confronto em diferentes conjunturas.

Internamente, a instituição contou com quadros técnicos de sólida formação. Diretores eram burocratas e políticos treinados em economia ou direito. Além disso, havia pessoal bem formado e contínua atração de quadros formados no setor bancário e financeiras, que gozavam de estabilidade no cargo. Isso se refletiu nos objetivos gerais da instituição e na continuidade das suas políticas. (LÓPEZ, 2012, p.157, tradução nossa)

Entre 1936 e 1970 estiveram à frente da instituição apenas três diretores. Essa dinâmica expressa que, apesar das diferentes nuances de mudança de governos, a condução da sua política era deixada a quadros dirigentes estabelecidos, o que permitia alguma continuidade e consistência em suas ações, embora tenha sofrido com as deficiências de estratégia de planejamento praticamente inexistente. O conselho diretivo, que contava com a participação de representantes de outras instituições como o Banco do México, era composto por membros indicados pelo governo federal e por acionistas privados. Esse último aspecto explica em parte a adoção de práticas em conformidade, em certa medida, com bancos privados. De fato, uma das críticas recorrentes do setor privado à NAFINSA é que seu

comportamento era “muito” semelhante ao setor, uma vez que lucrou, mantendo uma carteira “saudável” de ativos em constante expansão. A instituição manteve, ao longo de todo o período, um retorno positivo com a criação de empresas necessárias ao desenvolvimento nacional, embora no final da década de 1970, como a ampliação de suas atividades de promoção, tenha reduzido sua capacidade de gerar recursos próprios.

3.1.3 Secretarias de Estado

As secretarias de Estado, que representam o mesmo que os Ministérios no Brasil, foram os organismos não financeiros mais diretos para conceber e implementar as políticas econômicas e qualificar a intervenção das diferentes gestões presidenciais quanto as metas de desenvolvimento. As quatro secretarias que destacamos basicamente tinham funções muito próximas e complementares umas às outras, e com uma mesma atribuição muitas vezes executada por mais de uma secretaria. São elas a *Secretaría de Industria y Comercio*, a *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, a *Secretaría del Patrimonio Nacional* e a *Secretaría de la Presidencia* (SOLIS, 1980, p.55).

À *Secretaría de Industria y Comercio* (SIC) cumpria fixar metas do setor industrial, protegendo e fomentando a indústria existente, além de regular a pesquisa técnica e industrial. Junto com a *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* deveria estudar e estabelecer as tarifas, que se tornariam mecanismo central no fomento à indústria do país, além de estudar e determinar as restrições quantitativas para as licenças de importação e exportação. Ela funcionava como instituição subordinada à *Secretaría de la Economía Nacional* e tinha a função específica de conduzir o interesse de governo em matéria de propriedade industrial e mercantil (SOLÍS, 1980, p.55). Suas funções são produto de constantes reorganizações ao longo do período, abrangendo o fomento ao comércio exterior do país e o assessoramento técnico à iniciativa privada para o estabelecimento de novas indústrias.

Foi a SIC que manejou a política de protecionismo industrial e junto com a *Secretaria de Hacienda y Crédito Público*, estabeleceu impostos às importações e os incentivos fiscais à indústria, além de mecanismos específicos de regulação da transferência de tecnologia e de investimentos estrangeiros. Dentre as secretarias, essa foi o organismo mais específico no atendimento de demandas do setor industrial. Seu compromisso geral era “[...] industrializar o país ao menor custo possível e em condições de competitividade internacional.”(CYPHER, 1992, p. 84) Cabia a ela:

[...] 1) criar as bases para lograr, dentro da brevidade possível uma indústria saudável em preços, qualidade e oportunidade em benefício do

consumidor; 2) proporcionar proteção inicial dinâmica e descendente às plantas industriais para que pudessem competir com outras empresas industriais do resto do mundo; 3) facilitar importação de equipamentos e matérias primas para a elaboração de produtos de exportação, quando o equipamento e as matérias primas nacionais não permitissem alcançar níveis de preço e qualidade de produto similar nos mercados externos. (CYPHER, 1992, p.85, tradução nossa)

A *Secretaria de Hacienda e Crédito Público* (SHCP), embora estreitamente vinculada à política fiscal, conferiu atenção à política monetária. Para exercer suas funções, a presença junto ao Banco do México, tanto no manejo de recursos como na definição de mecanismos de financiamento para o desenvolvimento do país foi conduzida juntamente com a SIC. As funções da SHCP, obviamente, alcançavam além dos objetivos de fomento da indústria, cumprindo-lhe cobrar impostos federais e gerir orçamentos gerais das principais empresas do setor público (SOLÍS, 1980, p.56). Ademais, cabia-lhe aplicar a política monetária e creditícia, a direção do serviço aduaneiro e a fiscalização federal, e todas as demais atribuições em matéria de política fiscal. Exerceu importante função de promoção industrial, por meio do manejo de incentivos fiscais para promover a descentralização industrial e as exportações de produtos manufaturados, bem como estabelecer critérios para canalizar recursos creditícios à indústria, por parte do sistema bancário do país (KING, 1970).

A *Secretaria do Patrimônio Nacional* deveria administrar os bens de propriedade pública, recursos naturais renováveis e não renováveis, assim como concessões para sua exploração e aproveitamento. Cabia a ela também controlar operações de organismos descentralizados, empresas que explorassem bens e recursos naturais da nação e as sociedades em que o governo federal possuía ações ou interesses patrimoniais. Dessa forma, as compras, expropriações e programas de expansão e operação de empresas públicas estavam sujeitas a seu controle (SOLÍS, 1980).

A *Secretaria de la Presidencia* é a última das secretarias que surge no processo, em função da ausência de um critério de programação e articulação entre diferentes mecanismos de proteção industrial. Foi criada em 1958 no regime de López Mateos e seria o mecanismo de vinculação do poder presidencial com as demais secretarias. Na prática ela aprofunda o poder presidencialista no controle das políticas econômicas de forma direta. A ela corresponderia coordenar os programas de investimento dos órgãos públicos e o planejamento do seu investimento, também por meio das empresas de participação estatal. Através destas funções ela regulou investimentos de empresas públicas e investimentos em infraestrutura. Esses últimos determinavam as possibilidades de expansão da atividade industrial, enquanto os primeiros influenciaram de maneira considerável a fixação de prioridades industriais,

mediante a exploração dos recursos naturais e o abastecimento de insumos básicos para a indústria.

3.1.4 Outras Entidades do Setor Público e Privado

Além dos mecanismos de controle financeiros e de governos através das secretarias de Estado, a política de industrialização no México recebe influência direta de outros organismos, como aqueles vinculados ao interesse privado, o que lhe conferiu um caráter muito descentralizado. A simples existência, como vimos até aqui, de quatro secretarias, com atribuições legais definidas acerca do fomento à indústria abriu espaço para uma confusa ordem de políticas estatais, muitas vezes indiretas.

As já citadas *Confederación de Cámaras Industriales* (CONCAMIN) e *Cámara Nacional de la Industria de la Transformación* (CANACINTRA), são exemplos de grupos que entram em disputa, com interesses muitas vezes divergentes, com a CONCAMIN defendendo interesses de grandes empresas, incluindo entidades de participação estrangeira. Um exemplo de disputa dessa entidade era que, devido às maiores possibilidades de seus representados em adquirir insumos estrangeiros, conferia pouca importância ao problema da importação ou da integração industrial nacional. Ela se preocupava mais com o câmbio e em participar de uma formulação mais efetiva de política tarifária. A CANACINTRA, formada em sua maioria por grupos empresariais que concentram a elaboração de produtos com alta proporção de componentes nacionais, apoiava uma política restritiva ampla e oposta a expansão não controlada dos investimentos estrangeiros diretos (SOLÍS, 1980, p.70).³⁵

Essa influência que as diferentes organizações procuram estabelecer, transcorreu pela disputa na gestão dos conselhos diretivos públicos, compostos pelas secretarias e as instituições financeiras, que tratavam da gestão de políticas tarifárias, dos percentuais de cobrança de tributos e juros, das licenças de importação, da definição de formas de financiamento e aplicação de recursos. Como se viu, a convergência de interesses ficava ainda mais complexa com a fragilidade da articulação do setor privado.

³⁵ “Historiadores defendem que Camacho desarticula uma antiga estrutura, a CANACOMIM em 1941 pela força que tinha de influenciar o Estado. Seus dois elementos constitutivos, a *Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicano* (CONCAMIN) e a *Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio* (CONCANACO), representando o grande capital industrial e comercial, respectivamente foram separados. É a partir da CONCAMIN que se criou a *Cámara Nacional de la Industria de la Transformación*.” (CANACINTRA) (CYPHER, 1992, P.40, tradução nossa).

Essa clivagem, que denota uma dificuldade de coesão no seio da burguesia não era um fato novo na história mexicana, mas então pode ser explicada pelo profundo processo de mudanças que marcaria o México a partir dos anos 1940. Essas mudanças refletem o que Cypher se refere como sendo um momento chave de “reinvenção da burguesia”, no governo Ávila Camacho (1992, p.69). Nessa ocasião, a CANACINTRA concentrava um grupo de industriais emergentes, favorecidos pela conjuntura de guerra e de oportunidades criadas no mercado interno e que não se confundiria com os interesses do outro grupo, a *Confederación Patronal de la República Mexicana* (COPARMEX), criada em 1929, que ficou fora do plano patronal de Cárdenas e com maior possibilidade de influência junto ao governo Camacho.³⁶ Uma breve ressalva contudo deve ser feita quanto ao significado dessa “reinvenção da burguesia”. Não se trata de uma mudança profunda, já que a expressão enfatiza o redirecionamento do Estado que tem lugar com Camacho, com a bonança nos tempos de guerra e novas oportunidades de que os empresários então puderam se valer, trazendo a longo prazo dificuldades na disputa do Estado pelos diferentes setores da burguesia.

3.2 A POLÍTICA INDUSTRIAL NO MÉXICO: DESDE O PÓS-GUERRA ATÉ A CRISE DA DÍVIDA

A partir dos anos 1940, a sociedade mexicana havia enfim conseguido resolver internamente as maiores dificuldades e incertezas de natureza política, social e institucional que limitaram, mais do que de fato impediram, uma atuação de governo em torno do desenvolvimento. As práticas a partir desta década, sejam elas limitadas ou não, definiriam um padrão de atuação do Estado, sem os profundos rearranjos políticos típicos de até então e que se manteria até 1980. Ao longo do período, a política econômica mexicana enfrentou a difícil tarefa de industrializar um país em atraso, subdesenvolvido e dependente, por meio da formulação de políticas que se ajustam em parte ao enfoque teórico da CEPAL, ainda que isso não signifique que aquela formulação de políticas tenha se baseado nas análises dessa comissão. A despeito das limitações em sua aplicação prática, os resultados das políticas quanto à construção da indústria nacional foram concretizados.

A política industrial toma forma num ambiente de relativa estabilidade política e macroeconômica, mas obviamente com nuances de curto prazo que serão contempladas no estudo das medidas que observaremos atravessando os sete mandatos presidenciais do PRI

³⁶ Esses industriais emergentes, aos quais Cypher se refere como um “novo grupo” de industriais serão considerados posteriormente neste estudo.

(seis anos cada um). Como um quadro geral, pode-se indicar: os dois primeiros governos, o de Ávila Camacho (1940-1946) e Miguel Alemán (1946-1952) integram o ciclo recorrente de “desvalorização-inflação” e se enquadram na conjuntura de guerra e posteriores ajustes; no final do governo Ruiz Cortinez (1952-1958) tem início o *desarrollo estabilizador*, período de altas taxas de crescimento com estabilidade cambial e baixa inflação, que se estende nos governos de López Mateos (1958-1964) e Díaz Ordaz (1964-1970); os dois últimos governos, de Luis Echeverría (1970-1976) e López Portillo (1976-1982), conseguem manter a estratégia desenvolvimentista, mas com altos custos de ajuste.

Diante das medidas para a industrialização, houve ênfases diferentes em cada governo, dado que diversos projetos de fomento à indústria estiveram em disputa, mas permanece uma *continuidade objetiva* (RABY, 1972), refletida nas etapas do processo de substituição de importações (PSI), que são alcançadas e sobrepostas por outras. Na análise da industrialização, o PSI é sucessivamente apresentado como tendo uma primeira fase de substituição de bens de consumo, que vai de 1939 até 1958, uma segunda etapa avançada de bens intermediários e de capital, de 1959 até 1975, e, ao longo dos 1970, se considera o esgotamento deste modelo de crescimento (VILLAREAL, 1976).

Previamente ressaltamos que não será possível considerar as características e facetas mais específicas da política industrial, mas o conteúdo que apresentamos revela a forma que ela assume no período, seu papel histórico e a relação que estabelece com as demais políticas comerciais, de investimento, etc. A intervenção de Estado tem sido mais profunda no México que em qualquer outro país da América Latina (CYPHER, 1992). Sua política de industrialização é concebida em torno de uma multiplicidade de medidas políticas, operadas, como vimos anteriormente, por organismos por vezes interdependentes, que aglutinam novas nuances com o passar do tempo, quando muitas vezes suas próprias atribuições recorrentemente se confundiram ou conflitaram com tarefas de outros organismos. Pode-se afirmar que praticamente inexistem aspectos de um caráter planejado para o conjunto das interações do Estado na economia. A industrialização foi guiada por uma profunda proteção de mercado, que se tornou o instrumento chave de política na estratégia de desenvolvimento.

3.2.1 Manuel Ávila Camacho e o desenvolvimento de guerra (1940-1946)

O governo Camacho buscou promover uma política de “unidade nacional” com o abandono das medidas extremas iniciadas por Cárdenas. Este período foi o de mais rápido crescimento econômico que o México experimentou ao longo dos 40 anos de nossa análise:

entre 1940 e 1945 o PIB do México cresceu em termos reais a uma taxa média acima de 6% ao ano, correspondendo a um incremento per capita anual de 3,2%. As manufaturas foram o motor do crescimento, com taxas médias de expansão real da produção 10,2% a.a. (MORENO-BRID; ROS, 2009), enquanto os setores agrários e mineiros cresceram a 3,3%, devido ao auge agrícola que duraria até 1955. Foi também um período de inflação elevada, principalmente devida a guerra, com os preços crescendo a uma taxa de 14,3% a.a. entre 1940 e 1946. A transição para a industrialização começa junto com o auge das exportações agrícolas e de minerais, as quais, quando comparadas à internalização da produção de bens de consumo no país, não têm o mesmo potencial de transformação da estrutura produtiva.

O contexto da Segunda Guerra exigiu um envolvimento forte do Estado na economia, que se expressou com uma inclinação notável à proteção da base industrial, embora nesta etapa primária de industrialização os meios para alcançá-la nunca estivessem sujeitos a deliberações pré-concebidas de caráter teórico ou estratégico (CYPHER, 1992, p. 60). A política estava bastante vinculada ao aumento da proteção de indústrias de base, com o aumento das tarifas em 1941, em menor grau aos controles de importação³⁷ e explicitamente ao aprofundamento do uso de medidas legislativas de teor protecionista, com a criação da *Ley de Industrias Nuevas e Necesárias*, operada pela *Secretaria de Industria e Comercio* (SIC) em 1941. Houve também as modificações na tarifa geral de importações, que ficaria em vigor até a década de 1970, com a chamada *Regra XIV*, com cuidado especial à indústria. Junto a isso, o aprimoramento nas entidades financeiras, pelos maiores poderes de atuação na economia principalmente através da *Nacional Financiera* e do Banco do México, já mencionados anteriormente, constituem duas frentes básicas da atuação do Estado na indústria, sendo a NF a instituição de maior peso na transformação industrial.

Quanto à política protecionista, a própria redução na oferta de origem externa de produtos manufaturados, devido à guerra, operava como garantia automática da proteção necessária para dar novo impulso ao PSI industriais de bens de consumo não duráveis em processo desde os anos 1930. O período chegou a presenciar a implementação de medidas adicionais de proteção (KING, 1970), juntamente com a proibição de importações, que só seria formalizada num regimento organizado no ano de 1947. Os anos do período Camacho são marcados portanto pelo estabelecimento da referida legislação de conteúdo explicitamente pró-industrial.

³⁷ Uma das razões que dificultava o uso extensivo e intensivo desses instrumentos protecionistas nos 40 foi o acordo comercial entre México e Estados Unidos (obrigação de manter congelados os níveis existentes de impostos para os principais bens) estabelecido em 1943 e na prática funciona até 1950.

Em um decreto de 1939 já existiam critérios fundamentais de aceitabilidade para isenções de impostos totais por cinco anos, oferecidas à atividades consideradas novas na economia mexicana. As disposições incluídas na lei de 1941 isentavam indústrias “novas”, e agora também as “necessárias”, de uma ampla variedade de impostos federais (VILLAREAL, 1976). O qualitativo “necessário” buscava referir-se à situação em que empresas nacionais desejassem entrar numa atividade cuja produção interna não cobrisse completamente a demanda, ou seja, não fosse adequada às necessidades do mercado em questão. Na prática ampliavam-se as facilidades para que mais empresas pudessem ser acolhidas nessa prerrogativa, à luz das dificuldades previstas pela importação de bens necessários durante a guerra. A lei de indústrias novas e necessárias também previa a possibilidade de concessão de isenções parciais do regime fiscal aplicável às importações de bens de produção voltados ao processo produtivo. Essas importações estavam sujeitas à condição básica de não serem produzidas no México.

Até o final da guerra, um número extenso e diversificado de indústrias existentes foram habilitadas a solicitar a isenção como indústrias “necessárias”, mesmo em setores em que já existia capacidade estabelecida e trabalhadores além do necessário (KING, 1970). Foi por meio dessa medida que a indústria de cimento, por exemplo, aproveitou sete anos de isenções de taxas, apesar de operar abaixo de seu potencial, dadas as limitações de capacidade elétrica e ferrovias, que não eram beneficiárias da isenção. Ao mesmo tempo, através das isenções dessa lei e da *Regra XIV*, a indústria pôde importar livremente bens intermediários e de capital (para a produção doméstica de bens de consumo) e elevar sua rentabilidade, em vista da ampliação de sua proteção efetiva.

Sua repercussão em termos de resultados de industrialização parece questionável, porque a grande maioria das empresas sob o amparo dessa lei se estabeleceram sem a sua existência. Parece que os incentivos decisivos para a realização da maioria dos investimentos novos do setor privado emanam de condições políticas tais como a expansão do mercado interno, estabilidade cambial, clima favorável ao investimento criado pela política estatal e o regime fiscal em geral favorável (WALLACE; KATE, 1979. p.63, tradução nossa)

Ainda com Camacho, houve revisão e ampliação da lei em fins de 1945, basicamente ligada à pressão do setor exportador para também se valer de isenções de impostos. Estabeleceu-se não apenas a continuação dos elementos fundamentais, mas a possibilidade de prorrogar isenções pelo período de cinco anos. Por outro lado, os prazos mais variáveis concedidos à aplicação de isenções estabeleceram-se de acordo com o significado da atividade econômica. Apesar disso, sua aplicação se efetuava de uma forma pouco

coordenada do ponto de vista de um plano geral, mas a revisão desse ano iniciou a tendência de restrição do número de empresas consideradas habilitadas.

A essa lei de indústrias novas e necessárias, agregava-se um componente de incentivo criado para funcionar mais a longo prazo, operado pela *Secretaria de Hacienda e Crédito Público*, através dos dispositivos da *Regra XIV* que eliminavam (total ou parcialmente) os impostos de importação para maquinarias e equipamentos do exterior que fomentassem o desenvolvimento industrial. Com antecedentes ainda mais remotos, a *Regra XIV* apareceu em 1930, com objetivos que permaneceram essencialmente os mesmos até o seu desaparecimento em 1974. Em geral, por meio de suas diversas disposições, pretendia-se “estimular a criação de empresas novas ou a ampliação e modernização das instalações existentes” por meio da importação - sujeita a regimes tarifários preferenciais e isenções importantes - de maquinaria e equipamento, assim como acessórios, partes e reposições de peças necessárias para sua instalação e funcionamento. Essa regra diferenciava-se da lei de indústria em vários aspectos, mas sobretudo porque a disposição referente à ampliação e modernização das instalações era permitida a qualquer empresa interessada na importação (CYPHER, 1992).

Isso tinha uma implicação pouco seletiva, portanto, e somente a partir de 1953 começou-se a restringir a *Regra* quanto à importação daqueles bens de produção que já se produziam no país de acordo com o avanço do processo de substituição. Uma prática comum na coexistência entre as duas leis é que em vista das maiores dificuldades para obter as isenções totais previstas pela *Ley de Industrias Novas e Necesárias*, com o seu aprimoramento e maior restrição no tempo para a importação de bens de produção, “[...] os empresários ao verem-se frustrados em seus esforços nessa direção por uma resposta negativa, buscavam amparo com mais facilidade sob a cobertura das reduções dispostas na regra XIV.” (KATE; WALLACE, 1979, p. 65).

Na prática, ela se constituía num substituto mais acessível que a referida lei. O caráter dos privilégios associados à *Regra*, portanto, junto com a liberalidade de sua aplicação entravam em contraste com o caráter mais restritivo da lei, dando espaço para que aquela adquirisse maior importância relativa na ampliação e modernização de muitas plantas, ainda adequadas aos interesses do país, apesar de seu conteúdo genérico, que seria aprimorado nas sucessivas revisões a partir de 1945. Atreladas a essas duas medidas mais explícitas de conteúdo industrializante, em 1944 foram ainda anunciados os requerimentos para licenças de importação, mas que não são aplicados até 1947. As isenções de taxas utilizadas como mecanismo de promoção do crescimento industrial perduraram por mais de 40 anos. Essas

isenções, nos períodos subsequentes, “[...] tornaram-se muito menos importantes em estimular a industrialização que a política de proteção, que teria maior peso.” (CYPHER, 1992, p.94).

A partir de 1941, a legislação foi generosa e vaga beneficiando mais de 400 empresas no país e operou literalmente pulverizando isenções em múltiplas atividades produtivas. Em circunstâncias de *boom* de guerra, como afirma King (1970), não foram essas isenções a causa dos resultados em termos de SI e promoção de indústria nacional que se observou no período, mas sim as próprias condições de guerra. O maior resultado dessa legislação, complementa Cypher (1992), parece ter sido um aumento dos lucros. O ministro da economia, Eduardo Suárez, expressou críticas severas a lei, que ela seria “vaga” em sua formulação, aplicada indiscriminadamente, e defendendo maiores controles e sanções (NAVARRETE, 1967, p.21). Portanto, mesmo a condução prática da política industrial enfrentava dificuldades e críticas dentro do próprio governo e a demanda por uma legislação mais adequada é encaminhada ainda no período Camacho, quando é debatida e aprovada a *Ley de Industrias de Transformación*, melhor elaborada mas que somente entraria em vigor, embora vinculada ao nome do presidente Camacho, em janeiro de 1946, já com Miguel Alemán como presidente.

Esta legislação tarifária e de isenções, apesar de conter objetivos mais formalizados, acabou sendo de segunda importância diante da NAFINSA, com sua atuação no desenvolvimento de grandes projetos industriais e de infraestrutura (CYPHER, 1992, p.75). Essa atuação buscou superar gargalos em áreas estratégicas da estrutura industrial. Nesse contexto, o financiamento da NAFINSA, no período Camacho, voltou-se ao setor de infraestrutura, mantido nos governos seguintes, e para a forte criação de indústrias de base, o que, pela influência do setor privado deixaria de ser foco do banco já no período seguinte. Esse trabalho foi realizado no âmbito de um modelo em que o Estado deveria se concentrar em projetos que, fosse pela magnitude do investimento inicial, ou rendimentos baixos ou diferencial de rentabilidade, eram negligenciadas pelo setor privado. As empresas da NAFINSA chegam a representar 30% do capital manufatureiro total no período (NAVARRETE, 1967, p.22).

De acordo com sua política de estimular e fortalecer a iniciativa privada, a NAFINSA voltou-se a apoiar indústrias de interesse nacional que, pela magnitude do investimento necessário e sua baixa ou lenta rentabilidade, não constituíam um investimento atrativo para iniciativa privada. (LÓPEZ, 2012, p. 49, tradução nossa)

Entre 1940 e 1947 o foco de seus recursos foram obras de irrigação, estradas pontes e outras obras públicas. Para o desenvolvimento industrial era importante o avanço do setor de produção agrícola, capaz de gerar divisas e fornecer alimentos para os centros urbanos. A

reforma agrária *cardenista* já havia sido acompanhada de obras no setor para aumentar a produção e desenvolvimento da infraestrutura de comunicações e comercialização. Mais tarde, de 1948 e 1954, o setor de infraestrutura assume maior peso nas áreas de eletricidade e transporte. (LÓPEZ, 2012)

Nesse cenário, os projetos da NAFINSA visavam investimentos na produção de ferro (e indústrias relacionadas), fertilizantes, vagões ferroviários, caminhões, cimento etc. (NAFINSA-CEPAL, 1971). A proposta era construir uma série de fontes de insumos intermediários para o processo de produção industrial. Os tecnocratas da instituição defendiam a criação de um grupo de indústrias tecnicamente eficientes que produzissem a necessária variedade de produtos intermediários para apoiar o impulso da industrialização (CYPHER, 1992, p.63).

Indústrias específicas também foram foco do financiamento, por meio da participação direta da instituição na criação e gestão de várias empresas. Essa forma de intervenção estava definida pela lei orgânica de 1940. Assim, nos primeiros anos, dominou o financiamento de indústrias que integravam áreas de interesse nacional também por meio da compra de títulos, na qual ela mesma, juntamente com a *Secretaría del Patrimonio Nacional*, constituíam-se em proprietárias das atividades produtivas. A instituição também se envolveu na gestão e desenvolvimento técnico auxiliar às empresas privadas.

Foram vários os projetos implementados pelo banco nesse período. Como exemplo é possível citar: a siderurgia *Altos Hornos de México*, que na prática monopoliza a produção de ferro no país, dada a escassez de guerra; na indústria de papel, a NAFINSA intervém criando a *Companhia Industrial Atenquique* em 1941; em 1943 foi criada a *Cementos Guadalajara S.A.*, além da contribuição a outras empresas. Na prática portanto, ela conseguiu dar forma aos objetivos de seu regimento ao “[...] dedicar seus recursos para criação ou fortalecimento de empresas com espaço definido nos interesses do desenvolvimento econômico do país.” (LÓPEZ, 2012, p.136). O crescimento da produção de ferro e aço, cimento e papel refletia os investimentos conduzidos pelo aumento da demanda interna. A produção de ferro-gusa cresceu 17,3% a.a. entre 1940 e 1946 e a produção de aço, 9,5% a.a. Esses números também são impulsionados por fatores conjunturais, já que a economia sente fortemente a influência do período de guerra e o aumento da capacidade utilizada. A maior parte da indústria química também ocupa lugar durante a guerra e a proporção da demanda atendida por produção interna cresceu 14% em 1940 e 27% em 1944 (KING, 1970). A indústria têxtil também registra desempenho dinâmico, em maior medida devido ao crescimento dos mercados de exportação, evoluindo de menos de 1% das exportações em 1939, para 20% das exportações em 1945.

Tabela 2 - Uso de recursos da NAFINSA (%)

Setores	1940-1947	1948-1954
Infraestrutura	50,9	48,7
Energia elétrica	3,3	20,1
Transporte	2,9	16,7
Irrigação, estradas, pontes e obras públicas	44,7	11,9
Indústrias	24,0	29,8
Básicas	14,9	12,6
Outras de transformação	9,2	17,2
Outras atividades	25,1	21,5

Fonte: López (2012, p.140).

Particularmente, de 1940 a 1946, a NAFINSA foi meio para viabilização de investimentos em duas grandes frentes. Cypher (1992) e Maddison (1993) diferenciam a natureza desses investimentos. Houve, de um lado, o financiamento de ricos grupos financeiros e industriais mais antigos e que tinham assim acesso a mecanismos para o financiamento de projetos, em compasso com os investimentos do Estado através da NAFINSA em setores estratégicos, como se referiu no parágrafo anterior. Mesmo esse grupo com investimentos ligados à expansão industrial estratégica da NAFINSA, e, portanto, com maior influência estatal sobre os investimentos, era notória a aversão ao risco, como dissemos, e coube a NAFINSA implementar e ditar o ritmo dos projetos.

De outro lado, havia o que se chama de um “novo grupo” de industriais subordinados ao Estado, basicamente ligados as manufaturas de bens de consumo, impulsionado pelo crescimento da demanda de guerra, em relação aos quais a NAFINSA inicialmente acabou possuindo muita autonomia na área de desenvolvimento industrial. Os projetos da NAFINSA eram implementados sem a influência dos interesses desse “novo grupo”, que emergiu em meio à expansão de guerra e ao auge agrícola pós-guerra e cuja operação produtiva era fortemente dependente do protecionismo (MADDISON, 1993, p.148).

A CANACINTRA organizava esses industriais [...] Seus membros eram novos manufatureiros nacionais, pequenos e médios, sem vínculos de origem

ou financiamento que os atasse a interesses transnacionais mineiros ou de agroexportação. (Produziam produtos como ferro, motores elétricos, bens de consumo duráveis etc.). Eles eram produto indireto dos programas de industrialização do Estado e defendiam esses programas porque se vinculavam a seus interesses [...] Fator mais importante que os subsídios e a proteção que este grupo recebia como resultado das políticas de industrialização do Estado era o novo mercado que se constituía enquanto começavam massivos investimentos em infraestrutura, indústria e agricultura capitalistas. (CYPHER, 1992, p.67-69, tradução nossa)

Posteriormente, o fato de que o presidente Alemán conseguiu reorientar a NAFINSA, já a partir de 1947, demonstra que o poder dos antigos grupos financeiros e industriais possuía limitações diante do poder de Estado. Até o fim do governo Camacho, permanecem gargalos de infraestrutura que só seriam atendidos com uma nova reorientação no papel da NAFINSA, já no governo Alemán, como veremos no tópico seguinte. Por exemplo a capacidade elétrica instalada cresceu quase nada até o último ano da guerra e seria atendida com a reorientação do período subsequente, a partir daí crescendo a uma taxa constante e mais rápida que a da manufatura. Outro setor em que os gargalos continuariam nos anos seguintes seria o de transporte, especialmente rodovias.

Camacho entrega a Alemán uma economia mais industrial que a do início de seu governo. O surto de prosperidade criou muitos pontos de desigualdade, já que a inflação, junto com um acordo de suspensão de greves durante a guerra, diminuiu a renda real dos trabalhadores em 33% durante o período (RAMIRES, 1988). O resultado prático parece ter sido ainda pior, já que a população camponesa representava 65% da população total e tinha condições ainda mais difíceis. A produção de alimentos reduziu-se e teve forte queda em 1943. Durante a guerra, contudo, o governo Camacho conseguiu pontualmente controlar preços e salários, ainda que restrito aos bens primários, com medidas que seriam ampliadas na década de 1950. Um resultado do crescimento de guerra foi, portanto, o aumento da desigualdade na distribuição de renda. Trabalhadores do campo e urbanos perderam em capacidade de compra, particularmente entre 1940 e 1943. Toda informação sugere assim que a renda era muito desigualmente distribuída (KING, 1970, p.29).

3.2.2 Miguel Alemán Valdéz (1946-1952): auge agrícola e ajuste externo

Com respeito à política industrial, a atuação do governo Alemán é mais diretamente identificada com o apoio público ao setor privado mexicano. Chegou ao poder em meio a uma crise nas contas externas, que foi enfrentada com o aprofundamento do grau de proteção, mediante a introdução do sistema de licenças de importação e o estabelecimento, pela

primeira vez, de taxas *ad valorem* (a partir de 1947). Promoveu-se também uma reorientação da política de investimento da NAFINSA e formulou-se uma versão própria das isenções de impostos presentes na lei de 1941, com a *Ley de Fomento de Industrias de Transformación* (1946), que seguiu oferecendo isenções fiscais à indústrias produtoras de bens considerados básicos. Frente aos problemas referentes às contas externas e em cenário de recessão entre 1948-1949, ocorreu forte desvalorização do peso, que trouxe novos pontos de pressão inflacionária e reforçou o caráter protecionista da política. O crescimento econômico no período Alemán foi de 5,7% a.a., com o PIB per capita elevando-se em 2,8% a.a. Em resumo, 1947 marca o início de um protecionismo pautado por uma combinação de política tarifária, macroeconômica (desvalorização cambial) e de controles diretos, estes últimos, mediante o uso de licenças prévias de importação.

Apesar da crise inicial nas contas externas, o período Alemán foi positivamente afetado pela bonança na exportação de mercadorias agrícolas, ocasionada primeiro pela reconstrução do pós-guerra e posteriormente pelo aumento na demanda devido à guerra da Coreia (1950-53). As exportações agrícolas, apoiadas por um vasto investimento estatal em irrigação e infraestrutura relacionada, foram a força principal por trás da bonança exportadora.³⁸ Entre 1946 e 1955, o valor do produto agrícola cresceu a uma taxa real anual de 9%, enquanto o crescimento real das manufaturas foi de 8,2% a.a.

Tabela 3 - Crescimento real da economia Mexicana, 1946-1952

PIB	39,9
Agricultura	43,4
Indústria	51,7
Petróleo	81,0
Construção	45,3
Manufatura	50,5
Serviços	34,6
Exportações	72,4
Investimento bruto	38,9

Fonte: CYPHER (1992, p.77)

Nota: Crescimento acumulado real - %

³⁸ Exportações de bens e serviços aumentaram 72,4% durante o sexênio. Durante o período as exportações agrícolas aumentaram de 44% de exportações totais em 1946 para 52% em 1952.

A bonança externa do período contudo não impediu uma rápida perda de divisas e déficits na balança comercial, que levaram a uma revisão da política comercial já em 1947: aumento de cotas tarifárias específicas sobre os preços de importação, para recuperar seu efeito protetor perdido em parte com a inflação e pelo fim dos conflitos de guerra, sendo introduzidas as taxas *ad valorem*, aplicáveis sobre base de “preços oficiais” (VILLAREAL, 1976, p.65).³⁹ Com essas mudanças, 5.000 produtos tiveram seu nível de impostos de importação elevados em 1947, aos cuidados da *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* (SHCP), que administrava a mudança de política tarifária, com foco na eficiência protetora da indústria e na arrecadação pública. O fim da conjuntura incomum do período de guerra havia reaberto a competição de produtos de proveniência externa com uma indústria ainda em formação e estabelecendo-se no mercado interno. Quanto a já citada introdução das tarifas *ad valorem*, no mínimo 340 produtos dobraram seu nível de impostos de importação em relação à 1946.

O nível de tarifas sobre importações varia de tarifas muito baixas (0-12%) sobre produtos agrários, mineiros, e combustíveis até de taxas muito altas (20-70%) sobre produtos manufaturados. Tarifas sobre bens específicos conseguem ser ainda maiores, como no caso dos bens de consumo duráveis. (KING, 1970, p.75, tradução nossa)

Essas medidas revelaram-se insuficientes para frear a importação de bens classificados de luxo e de bens de consumo em geral,⁴⁰ o que levou o governo a proibir a importação de grandes quantidades de bens duráveis e implementar o sistema de licenças de importação, que havia surgido em 1944 mas com implementação dispersa. Essas duas políticas acabaram tendo forte vinculação, porque era a partir dos produtos que já tinham suas importações tarifadas, e portanto algum conteúdo de controle por motivos de ajuste externo ou de política industrial, é que se concebe a possibilidade de proibir sua importação e vinculá-las às licenças.

³⁹ Apesar do peso que têm as tarifas na política protecionista, é difícil fazer uma medição em termos agregados de sua dimensão ao longo do tempo (KING, 1970, p.75). Mesmo em trabalhos mais rigorosos em termos quantitativos, como o trabalho de Wallace e Kate (1979), a mensuração por bens é muito extensa e difícil de reproduzir aqui. O problema é que as tarifas mudaram muito no tempo, por vezes nas taxas, por vezes pelo próprio “preço oficial”, que era a base da medida, e com componentes tanto padronizados, como as tarifas *ad valorem*, como também de conteúdo muito específico a cada produto.

⁴⁰ Essa persistência do desequilíbrio na balança de pagamentos deveu-se ao período da primeira fase do PSI e leva Villareal (1976) a considerá-la como uma etapa de desequilíbrio estrutural, e portanto a desvalorização (ou qualquer outra combinação de política comercial fiscal ou monetária) não constituiriam formas de ajuste capazes de corrigir o dito desequilíbrio.

Em 1946, apenas 10% das importações estavam sujeitas a licenças (VILLAREAL, 1976, p.65). Somente em 1947 com a criação do *Comité Nacional para el Control de Importaciones*, é que as licenças passaram a ter peso protecionista significativo. As solicitações de isenções passaram a possuir tramites burocráticos conduzidas por comitês consultivos organizados dentro da SIC, de acordo com grupo de produtos semelhantes para adequar as licenças aos conteúdos de seletividade esperado. Quanto a participação das licenças nas importações, em 1947 os controles são aplicados a 18% das importações, quando as compras de produtos acabados relacionados foram proibidas, mas liberados os produtos que eram de componentes de produção. Para indicar o crescimento das licenças, em 1964 65% de toda importação estaria sujeita a controle, basicamente de bens de consumo duráveis (KING, 1970, p.80).

Os controles diretos de importação com o tempo alcançaram predomínio na estrutura de proteção. Essas medidas estimularam a SI de bens de consumo duráveis como automóveis e manufaturados de consumo doméstico, levando a uma redução no peso total das importações em dois anos consecutivos, com sua participação no PIB passando de 14% em 1947 para 11,1% e 9,4%, respectivamente, em 1948 e 1949. Essas medidas não evitaram desvalorizações cambiais expressivas nesses dois anos como proteção adicional. O câmbio passou de um nível fixo nominal de 4,85 pesos por dólar em 1947 para 8,65 pesos por dólar em 1949, uma desvalorização de quase 50% do peso.

O sistema de controle direto de importações a partir da necessidade de se obter licenças ou permissões para importar, sob a supervisão da SIC, é chave na história da política industrial mexicana. Embora operando em função de objetivos diferentes, ora o controle das contas externas, ora maior ênfase na seletividade dos interesses de transformação industrial, esses controles coincidem com os do sistema tarifário, sob a tutela da SHCP, exceto pelo fato de que esta última, além do equilíbrio na balança de pagamentos e fomento a indústria, preocupava-se com o nível de arrecadação. A solicitação de importação do produto tinha como critérios considerar:

[...] 1) se produz no país? 2) se produz em quantidades suficientes para abastecer necessidades nacionais? 3) a qualidade do produto nacional é similar à do exterior? Em caso de inferior, pode ser empregado eficientemente em todos os usos? 4) Qual o resultado dos preços do produto nacional em relação com preços internos do país abastecedor, mais gastos por fretes taxas e seguros? Em caso do preço do produto nacional ser superior, como incide no custo total? 5) O produto externo pode encontrar substituto nacional? 6) quais prazos e oportunidade de entrega e outras condições de venda? 7) é um produto indispensável (partes e reprocessamento para uma atividade produtora, programas de integração etc.) ou de consumo suntuário? 8) é produto para reexportação de outros

mais complexos? 9) qual o valor do produto e sua incidência total na BC do país, levando em conta o saldo com o país de origem? (CYPHER, 1992, p.49-50, tradução nossa)

Ainda junto a esses, somavam-se mais 28 critérios, que na prática não passavam por um estudo exaustivo para cada solicitação. Todo produto, ainda que marginalmente afetasse a concorrência da indústria interna e dada a influência desses setores nos comitês deliberativos, era digno de estar sujeito às licenças (CYPHER, 1992, p.50). Por outro lado, a lei de indústrias de transformação, talvez pela experiência prática de sua aplicação, mostrava uma maior organização frente à lei análoga que lhe deu origem. Basicamente ela seguiu definindo seu objetivo a partir da prerrogativa anterior:

I. Indústrias novas, que se dediquem a manufatura ou fabricação de mercadorias que não se produzam no país. II. Industrias necessárias, as que não tendo sido declaradas novas, tenham por objeto a manufatura ou fabricação de mercadorias que não se produzam no país em quantidade suficiente para satisfazer as necessidades do consumo nacional. (MÉXICO, 1946, tradução nossa)

A lei passava a considerar a exclusão de um conjunto de empresas que não eram foco das isenções, como fábricas de montagem ou reparação, e buscou isentar a importação de materiais de construção, máquinas, peças, ferramentas, matérias-primas e auxiliares. As isenções seriam administradas pelas SHCP e SIC, que poderiam prorrogar a isenção de direitos de importação de matérias-primas auxiliares e itens semi-acabados, sempre que, na opinião das unidades, eles fossem essenciais para o bom funcionamento do setor e não sendo produzidos no país, ou porque sua produção fosse insuficiente para consumo ou pela inexistência no mercado interno de estoque suficiente desses bens.

Em 1946, a legislação trouxe muitas mudanças, com uma classificação detalhada e restritiva, o que seria uma tendência nas posteriores modificações da lei, cada vez mais orientadas por um critério de seletividade mais rigoroso. De forma geral, entre 1946 e 1950 foram concedidas 472 isenções e apenas 281 entre 1951 e 1955, quando a fase de maior peso na SI dos bens de consumo não duráveis já começa a ceder espaço para os bens intermediários e duráveis. Essa mudança buscou priorizar empresas mais de acordo com o avanço das etapas do processo de industrialização, e aprofundando a diversificação industrial em bens de consumo (KING, 1970).

As novas medidas tiveram impacto sobre a SI, principalmente em bens de consumo duráveis, dado o estágio ainda inicial das substituições e dado o corte na demanda de importações, que seguiu reduzindo-se em 1948 e 1949. A indústria manufatureira doméstica

creceu fortemente em 1948-1951, com a taxa de crescimento do produto acima de 6% a.a. nesses anos (KING, 1970, p.33).

Quanto à forma de operação da NAFINSA, Alemán moderou as políticas agressivas de construção de empresas industriais do Estado, como fora no período Camacho. Com os dois presidentes, a forte presença do Estado com empresas públicas atuantes no processo de acumulação não limitou como ademais abriu cada vez mais o espaço de atuação para o setor privado. Os dois governos tiveram o cuidado de protegê-lo no tocante às expropriações. Durante o governo Alemán, são realizadas menos promoções de novos projetos que anteriormente. O fato é que, passada a guerra, a participação da NF na promoção industrial modificou-se, em função da diluição de sua atuação como proprietária de firmas deixando de participar ativamente no desenvolvimento das empresas. Embora em termos monetários os recursos de investimento tenham sido constantes, o crescimento dos recursos da instituição voltou-se para o financiamento através de empréstimos. Isso reflete a reforma de 1947 da lei orgânica desde verdadeiro banco de desenvolvimento, que reduziu seu papel empresarial, aumentou seu capital ao capacitá-lo a viabilizar recursos externos, mas procurou limitar a concorrência que exercia frente aos bancos privados.

Os fundos de que a NAFINSA dispõe em suas atividades nessa primeira fase eram majoritariamente baseados em recursos próprios. Desde 1940 a instituição teve um grande aumento do seu capital, impulsionado pela boa rentabilidade e capitalização dos seus investimentos. Com Alemán tem início uma política definida de desenvolvimento de infraestrutura (irrigação, eletricidade e estradas), além do crescimento do estímulo através de créditos a empresa privada e uma atitude mais aberta ao investimento privado direto externo. Banco do México e Nacional Financeira viram-se obrigados a inclinar-se diante dos interesses de empresas privadas (LÓPEZ, 2012).

O decreto de 1947 não eliminou seu papel promotor da indústria, ainda que as diretrizes de transferência de recursos estivessem sujeitas a atuação do setor privado. A NF devia, antes de conceder financiamento, garantir que agentes privados já tivessem fornecido às empresas o máximo de recursos de capital possível. Essa demarcação de suas atividades indica como o setor privado via com receio a atuação diversificada que foi regra entre 1941 e 1947, quando predomina o controle e posse de várias empresas.

O investimento estatal elevou-se em aproximadamente 100% em termos reais de 1946 a 1950, com ênfase no petróleo, produtos derivados (fertilizantes e químicos), eletricidade e irrigação. O Estado priorizou a criação de empresas industriais estatais e forneceu insumos baratos (abaixo dos custos de mercado) ao setor privado. É nessa leva que o Estado amplia

investimentos na PEMEX, empresa pública de petróleo (CYPHER, 1992, p.81). Em decorrência da guerra da Coreia, as exportações crescem 23% em 1950 e 20% no ano seguinte. O último ano do governo Alemán foi contudo de muito baixo crescimento, com queda no volume exportado e um déficit ainda maior no BP.

Com Miguel Alemán esgotavam-se os últimos vestígios de apoio a um programa sério de reforma agrária, com camponeses recebendo terra de maneira muito marginal; nos períodos subsequentes, a agricultura deixaria de ser fonte de divisas externas de apoio à industrialização. A forma de produção baseada nos *ejidos* deu lugar à busca de métodos capitalistas de produção no campo, com foco na exportação de produtos primários, e isso em parte explica a necessidade crescente de outras formas de financiamento, além daquelas disponíveis no mercado interno, abrindo margem para o aumento do peso da dívida, em escala crescente até a crise em 1982 (CYPHER, 1992).

3.2.3 Ruiz Cortinez (1952-1958): nacionalismo e início da estabilização

O governo Cortinez trouxe nova mudança de ênfase no foco sobre a indústria, agora conduzida com uma certa dose de nacionalismo radical, com um presidente menos aberto que seus antecessores aos grupos empresariais privados americanos e conduzido em sua prática pelas circunstâncias adversas do período (MADDISON, 1992). O governo teve atitude pragmática de frear o gasto público em alta, segundo um plano de investimentos que dava menos espaço para aqueles de origem estrangeira. O forte esforço público frente ao impasse das medidas de ajuste inflacionárias e desequilíbrio externo, abriu caminho para o estabelecimento, ao fim do período, de “*desarrollo estabilizador*”, tema da próxima sessão. É com Cortinez que se conduziram as mudanças mais profundas na legislação de isenções de todo período, com a *Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesárias*, promulgada em 1955 em substituição aquela de 1946, mas numa difícil conjuntura.

Esse governo foi marcado por fortes tentativas de ajuste baseadas numa leitura inicialmente ortodoxa de contenção macroeconômica. Controles de importação são parcialmente suspensos em 1951, como um ataque aos níveis internos de preços praticados pela indústria nacional, mas novamente estendidos em 1954, quando pesam os interesses industriais. Em 1953 ocorreu uma nova tentativa de controle inflacionário, por meio da contenção de crédito da NAFINSA. Simultaneamente, dirigiu-se investimentos estatais para o setor de agricultura de subsistência, no intuito de que o aumento do poder de compra do campo pudesse constituir-se num estímulo à demanda interna de manufaturados. Essa política

encontraria forte oposição de associações industriais, dado o suposto abandono da política estatal de industrialização.

A cena foi de forte caos econômico: queda de lucros, salários subiram (ainda que seja surpreendente), a inflação estava fora de controle e houve desvalorizações (em 1954 e 1955), uma crescente fuga de capitais, aumentos rápidos no investimento estrangeiro e uma vacilação extrema do programa governamental. Roger Hansen descreveu o profundo desalento do setor privado pela crise do BP e estagnação econômica. É provável que em nenhuma outra época, desde que o PRI assumiu o comanso da presidência e das políticas, tenha havido críticas tão francas e tão severas sobre o sistema governamental do momento. Nem o setor privado nem o governo pareciam saber que rumo tomar nesta etapa em que a industrialização primária se encontrava. (CYPHER, 1992, p.84, tradução nossa)

Essa insatisfação não significou uma ameaça de rompimento político, mas é fruto da força que detinham determinados setores, com mecanismos de interferência na dinâmica política e totalmente avessas a certas medidas de ajuste, como por exemplo a proposta de aumento de impostos sobre grandes fortunas, que não se concretizou justamente devido a força dos grandes grupos econômicos.⁴¹ Em 1953 ocorre também o mais baixo crescimento em todo o período de 40 anos do nosso estudo (2,7% de crescimento real a.a.). Esses empresários, apesar da defesa de interesses do setor, mostravam profunda dificuldade de se manterem numa economia minimamente aberta à concorrência externa, e uma das respostas foi a fuga de capitais. Em 1954, ela fica num patamar de 15% do valor das exportações totais (MORENO-BRID; ROS. 2004). Esse ambiente de instabilidade e “vacilo” do projeto de Estado mostra um setor privado que, apesar de mostrar dinamismo nos níveis de investimento, tem um crescimento muito dependente das decisões do setor público na condução das transformações em matéria de indústria. A política de desenvolvimento industrial mostrava, portanto, sinais de desgaste e risco de esgotamento, caso não se processasse uma mudança de rumo.

Essas demandas levam a um conjunto muito amplo de decisões que conseguem contornar os maiores impasses, mas ficariam marcadas pela ampliação do envolvimento de associações empresariais na formulação de políticas de alto nível, e não basicamente conduzidos pelos investimentos de infra-estrutura e acesso a crédito como até então. Exemplo disso, em 1953 foi a criação do *Consejo de Fomento y Coordinación de la Producción Nacional*, que tinha participação das três partes: governo (três membros), empresários (18 membros) e representação trabalhista (quatro membros). Tal organismo foi aparentemente o

⁴¹ O Estado encontrava-se em sérios impasses quanto a seu financiamento. Quanto aos recursos, o México tinha a menor carga fiscal de toda a América Latina no período, mas ainda assim, não logra reverter esse quadro pela via da reforma fiscal.

principal condutor das opiniões das câmaras sobre uma série de questões: política fiscal, investimento estrangeiro, política tarifária, apoio a indústrias básicas etc., até círculos mais altos de formulação de políticas de Estado. Isso marca o início de um revigoramento da política de industrialização do Estado cada vez mais influenciada por demandas do setor privado organizado (MORENO-BRID; ROS, 2009).

A desvalorização do peso, em 1954, também é um dos sinais de perda na “queda de braço” do setor público frente ao privado, mas se constituiu num forte instrumento de ajuste. No começo de 1954, o Banco do México, sem ouro nem divisas suficiente para garantir a estabilidade cambial, decide pela nova paridade de 12,5 pesos por dólar em 1955, que significava uma desvalorização de 38%. Essa paridade atravessaria todo o período do desenvolvimento estabilizador seguinte, com nova desvalorização somente em 1976. Essa medida deteve a instabilidade monetária, dinamizou as exportações e foi um empecilho a mais para importações tradicionais. Esses ajustes não ocorreram sozinhos e nem seriam possíveis sem o financiamento por créditos internacionais como uma tendência a partir de então e ao forte investimento estrangeiro direto.

Em 1953, o crescimento real da economia foi virtualmente de zero (como resultado do fim da guerra da Coreia), enquanto que as exportações anuais registraram um descenso de 17%. A baixa leva a uma crise do BP em 1954. O México foi obrigado a desvalorizar o seu peso - uma decisão que a elite mexicana percebia como um sinal de debilidade. Em 1955 a taxa de inflação era de 17%, nível incomum desde a Segunda Guerra. Os salários reais aumentaram quase em 8% em 1953, enquanto que a taxa de lucro diminuía aproximadamente em 16%. No período de quatro anos, de 1953 até 1956, os salários reais totais subiram em 12,7%. (CYPHER, 1992, p.83, tradução nossa)

Foi nessa difícil conjuntura, que a política industrial mexicana conseguiu dar um sinal de fortalecimento. Em 1954, revigorou-se o estabelecimento das licenças de importações, que continuavam aumentando. Em 1956, 25% das importações totais eram controladas enquanto em 1970 esse número se elevaria a 68% do total (MORENO-BRID; ROS, 2004). Entre os critérios que a SIC julgava procedente ou não quanto às licenças de importação, continuava a se considerar se os bens fossem ou não produzidos no país; se produção nacional fosse adequada; se o descompasso era ou não conjuntural; e incluía-se agora uma preocupação anti-inflacionária, ao considerar se a mercadoria de origem nacional substitua as estrangeiras em termos de preços e qualidade (MORENO-BRID; ROS, 2009).

Como marco do crescimento da importância das licenças, em 1956 foi criado o *Reglamento para la Expedición de Permisos de Importación*, que reconfigura comitês

executivos na SIC com o objetivo de melhorar o uso das licenças e sua expedição.⁴² Os comitês avaliavam a adequação das medidas em cada caso.⁴³ Eles opinavam sobre a viabilidade das solicitações das licenças que seriam utilizadas em intensidade: enquanto que entre 1953 e 1954 apenas 520 produtos estavam sujeitos a permissão prévia, em 1958 o número sobiu para 1.600 (quase 35% dos produtos sujeitos a tarifas).

Em 1956 e 1958 a tarifa *ad valorem* sofreu mudança de importância. Em 1958, 75% das importações teriam tarifas aumentadas em 57% (VILLAREAL, 1976, p.74). Novas mudanças tarifárias ocorreram depois somente em 1974, quando foi revisto o conteúdo das taxas *ad valorem* numa última vez antes do rompimento em 1982. Tarifas protecionistas se aprofundaram a partir de 1954, e, junto as demais decisões de política por meio das licenças e da lei de indústrias novas, além das decisões de investimento da NAFINSA, contribuíram na transição para uma etapa mais difícil do processo de SI, alcançando os bens de consumo intermediários. Em 1961, já no governo subsequente, mais de 600 produtos foram novamente revisados com o objetivo de limitar as importações de acordo com as condições da balança de pagamentos. Em 1962, uma tarifa *ad valorem* adicional de 10% foi aplicada a um grupo de bens de importação, que se destinavam em tese à arrecadação fiscal para subsidiar exportações.

Entre 1955 e 1960 seria difícil encontrar caminhos abertos pela via da ampliação e diversificação satisfatórias das exportações,⁴⁴ que seriam agora incluídas na estratégia de sua principal legislação industrial. A *Ley de Fomento a Industrias Novas e Necesárias* promulgada em 1955, quando comparada às reformas anteriores, aglutina as mudanças mais profundas e constitui os antecedentes mais completos de aplicação de regras mais seletivas e restritivas na concessão de estímulos ao investimento industrial que integrariam outros instrumentos criados posteriormente.

O conceito de indústria nova seguiu definindo-se basicamente como nas leis anteriores. Novamente, são aquelas indústrias dedicadas à produção de artigos que não sejam produzidos internamente no país, e sempre que não se trate de ser um mero substituto de um

⁴² Chegaram a existir mais de 60 comitês consultivos de importação, que direta ou indiretamente eram vinculados à SIC. O número de comitês foi de 21 em 1958, 27 em 1961 e 32 em 1965.

⁴³ “O estudo das solicitações eram avaliações ‘tecnicamente’ conduzidas por comitês especializados em diferentes ramos da produção, sendo a quantidade de solicitações de isenções muito grande, o que indicava o grau de dificuldade para realizar um estudo profundo e criterioso de cada caso e observando os diferentes critérios num tempo razoável.” (VILLAREAL, 1976, p. 75, tradução nossa).

⁴⁴ “Fato é que a baixa elasticidade renda da demanda internacional por muitos dos produtos do país era prova de um processo de industrialização que não se voltava à conquista de mercados externos pelas indústrias nacionais. Pelo menos até 1960, metade das exportações provinha de produtos primários.” (MINNS, 2008, p.176).

produto fabricado internamente, a menos que se incorporem avanços que permitam reduções de pelo menos 20% no preço e maior durabilidade (WALLACE; KATE, 1979).

Quanto aos produtos necessários o requisito quanto a insuficiência da produção seguiu vigente, mas definindo-se então essa insuficiência quando cobria-se menos de 80% da demanda interna e assinalando que a diferença não fosse apenas temporária (SOLÍS, 1980, p.88). Dentro da qualidade necessária aparecia pela primeira vez o cuidado com empresas que se voltassem à exportação, além de setores bastante particulares, como empresas de manutenção de embarcações, locomotivas, aviões, e combate a pragas agropecuárias, empresas de montagem, etc.⁴⁵

[...] aqui as plantas de montagem usando 100% de componentes domésticos, ou contando com 35% do custo das partes com componentes domésticos de 60% dos custos diretos ou mais poderiam ser classificadas. Esta última condição era aplicada a todas as indústrias, mas outras indústrias manufatureiras precisavam adicionar valor apenas em 10% dos custos diretos (que deveria incluir material importado, combustíveis, eletricidade, custo de trabalho e depreciação). (KING, 1970, p.100-101, tradução nossa)

Os critérios contidos manifestavam pela primeira vez na legislação uma orientação definida de SI, mas sem considerar o significado econômico que pudesse ter cada projeto. Foi dada pouca importância à geração de níveis adequados de concorrência interna e de bases para uma mudança tecnológica, já que não se fomentou empresas que produziam substitutos de artigos já fabricados, que concorressem em preço, qualidade e procedimentos técnicos avançados com as indústrias já estabelecidas.

A aplicação das isenções foi mais restritiva no tempo e diminuiu o número de empresas beneficiadas pelas isenções. De 1358 empresas para as quais foram aprovadas isenções de diversos impostos entre 1940 e 1970, 43% se beneficiaram no período dos 1940-1950, e só 28% entre 1960-1970. Wallace e Kate (1979) sugerem que, mesmo quando medidas as perdas referidas a arrecadação potencial apenas dos impostos sobre a renda, exportação e importação, assim como impostos mercantis, que eram aqueles sujeitos a

⁴⁵Como critérios para qualificação de empresas como necessárias adotou-se: 1) custo direto dos produtos (acabados ou semi-acabados) deve ser pelo menos de 60% de origem doméstica. Esta exigência, junto com a de que ao menos 10% do grau de elaboração tenha sua origem na própria empresa, constituem condições gerais para as indústrias sejam classificadas tanto de empresas novas como necessárias. Quanto as embaladoras a condição de 60% ou mais de custo direto nacional segue aplicável, mas a fim de estimular a integração vertical, exigia-se a princípio uma das duas possibilidades: que os componentes que utilizassem fossem 100% de origem nacional ou que a empresa embaladora mesmo gerasse um mínimo de 35% do valor dos componentes. Além disso, quanto ao período das isenções: atividades básicas (10 anos); produtoras de matérias primas, maquinaria, equipamentos e veículos de importância fundamental para o desenvolvimento industrial ou agrícola; semibásicas (sete anos); produtoras de bens de consumo vitais, ferramentas, aparatos científicos, etcétera; atividades secundárias (cinco anos)- produtoras de bens não incluídos entre as básicas e semibásicas (KATE; WALLACE, 1979; SOLÍS, 1980, p.89).

isenções, encontra-se que, para os mesmos períodos, o sacrifício fiscal do Estado foi progressivamente de 4,0 a 3,1 e finalmente a 2,0% de sua receita.

Essa tendência origina uma queda na importância das isenções fiscais como instrumento de industrialização. Ainda que a quantidade total de isenções a preços correntes tenha subido, a arrecadação perdida por esse conceito em termos percentuais tem-se reduzido aproximadamente 2,6% no período de 1949-1954 a 2,2% no período em 1955-1959 alcançando a cifra de apenas 1,3% no período 1962-1969. (WALLACE; KATE, 1979, p.66-67, tradução nossa)

No período que precede a lei (1949-54), 7,3% de arrecadação potencial era isenta; a proporção sobe para 8,7% de 1955 a 1959, para logo descer a 7,9% entre 1962 e 1969. Em resumo, pode-se dizer que as múltiplas restrições, maior critério de seletividade e aplicações discricionárias serviram para reduzir a importância das isenções fiscais no tempo. Antes da lei de 1955, as isenções concedidas a empresas exportadoras eram praticamente nulas e, desde então ao menos até 1969, sensivelmente não existiam. Sem dúvida as isenções mais importantes foram aplicadas às importações.

Até o fim da década de 1950, manteve-se praticamente invariável o número de isenções concedidas às indústrias de bens e consumo, acentuando-se as tendências do período anterior de esgotamento dessa pauta de substituição. Protegeu-se a produção de novos artigos químicos e metálicos especializados e a elaboração de maquinaria elétrica, mas sobressaiu o crescimento das isenções concedidas à indústria automotiva e de processamento de partes.

No tocante ao financiamento dos projetos do Estado, nesses anos a resposta governamental foi recorrer ao financiamento externo, através da abertura para o investimento estrangeiro. Durante o governo Alemán o investimento externo ficara em 48 milhões de dólares por ano (em dólares correntes do EUA). No período de três anos, de 1954 a 1956, a média anual subiu a 108 milhões de dólares (REYNOLDS, 1970), sendo o investimento estrangeiro direto um importante estímulo para a economia. Associações empresariais apoiaram fortemente a nova abertura ao capital estrangeiro e não se opuseram ao financiamento do programa de investimentos do Estado através da dívida. Isso porque muitas vezes os destinatários finais dos créditos externos eram as próprias empresas privadas. As vantagens de curto prazo com os recursos externos, ao evitar o aumento de impostos como alternativa, provocou contudo um problema a longo prazo e se constituiu em elemento estratégico do modelo de desenvolvimento estabilizador.

Quanto ao referido peso que assumem os recursos externos na constituição do capital da NAFINSA, isso operou como um instrumento contra ela, ao operar como mais um instrumento de subsídio às empresas privadas, por meio da garantia que assumia dos custos e

do risco cambial. A instituição se endividava em dólares, com a agência multilateral, e fornecia o crédito à empresas privadas locais que assumiam dívida em pesos com a NF. Quanto à viabilização de recursos, procurou-se formar fundos de recursos vinculados a fontes nacionais. O FOGAIN, *Fondo de Garantia y Fomento a la Indústria Mediana y Pequeña*, teve peso como fonte de financiamento a partir de 1954. Criado em 1953, esse fundo teve o objetivo de contribuir com as pequenas e médias empresas para compensar os efeitos do desenvolvimento produzindo concentração industrial, na ausência de progresso tecnológico (CYPHER, 1992, p.144).

Nos anos seguintes, o FOGAIN se tornaria fundamental em uma política discriminatória, porque apoiaria empresas até um certo limite de capital contábil (de 25.000 a 25 milhões de pesos), subsidiando recursos de crédito em condições preferenciais em montante, custos e prazos. O apoio dado a indústria média e pequena adquire relevância, ao considerar sua participação na estrutura industrial do país.⁴⁶ Nessa fase, o financiamento realizado pela NF peraneceu como anteriormente centrado na construção da infraestrutura do país, que aumentou ainda mais sua participação no total de recursos destinados pela instituição. Setores como o de eletricidade e transporte aparecem como principais beneficiários da política do banco no período, aumentando significativamente sua participação em relação ao estágio anterior (ver Tabela 4, a seguir). O setor de infraestrutura, entre 1940 e 1954 recebeu 49,8% dos recursos da instituição, e passaria a obter quase 70% dos fundos no período 1963-1970.⁴⁷

Esse desempenho explica em parte a estratégia de industrialização continuada Mexicana. Entre 1955 e 1970, a política econômica deu prioridade à estabilidade, com critérios seletivos de industrialização, embora não por meio da especialização de empresas ou setores competitivos internacionalmente. Sempre esteve presente o objetivo de desenvolver o

⁴⁶ Até meados da década de 1970, o número de estabelecimentos industriais desta categoria representava 64,6% dos estabelecimentos industriais, geravam 73,4% da produção e 69,8% do capital total investido na indústria, ocupando ainda 83,2% da população economicamente ativa na indústria de transformação. (SÓLIS, 1980, p.94)

⁴⁷ “Das empresas que receberam maior financiamento nas décadas de 1950 e 1960, as mais importantes foram a *Ferrocarriles Nacionales de México*, *Altos Hornos de México, S. A.*, *Compañía Mexicana de Luz y Fuerza del Centro, S. A.* e a *Comisión Federal de Electricidad (CFE)*. Ai o setor de infraestrutura se destaca com a empresa de ferrovias e empresas energéticas. Estas últimas tiveram um forte apoio na década de 1970 (sobre tudo desde 1964). A CFE foi uma permanente recebedora de créditos de NF. A *Compañía Mexicana de Luz y Fuerza del Centro* recebeu grandes somas de financiamento, produto da mexicanização. O BIRF (Banco Interamericano de Reconstrução e Fomento), por exemplo, entre fins dos 1950 e 1960, concede grandes somas que através da Nafinsa, que eram canalizadas a empresas como a *Comisión Federal de Electricidad* ou a *Compañía Mexicana de Luz y Fuerza del Centro*. Em vários anos a, *Ferrocarriles Nacionales de México* y *Ferrocarriles del Pacífico* foram as principais destinatárias de fundos provenientes do Eximbank.” (LÓPEZ, 2012, p.141).

setor manufatureiro. Essa continuidade se reflete nas taxas de crescimento do PIB e produto industrial do México no período.

Tabela 4 - Uso dos fundos da NF, México, 1940-1970 (%)

Setores	1940-1954	1955-1962	1963-1970	1955-1970
Infraestrutura	49,8	50,0	67,9	59,0
Energia elétrica	11,1	22,1	33,7	27,9
Transporte	9,3	21,8	12,8	17,3
Irrigação, estradas e outras obras públicas	29,4	6,2	21,3	13,8
Indústria	26,7	37,1	27,3	32,7
Básica	13,8	14,9	8,3	11,6
Outras de transformação	12,9	20,6	19,0	20,6
Papel e celulose	1,7	2,6	1,8	2,2
Produtos químicos	1,9	3,0	3,7	3,4
Maquinaria	1,1	1,6	1,2	1,4
Equipamento de transporte	0,2	6,3	5,1	5,7
Outras	8,3	8,6	6,2	8,0
Outras atividades	23,4	12,9	4,8	8,9

Fonte: López (2012, p.140).

Em 1959, o crescimento do PIB superou aquele do ano anterior e tendeu a partir daí a acelerar-se. O aumento médio de preços manteve paridade com a taxa de câmbio em condições de livre conversibilidade, enquanto melhorou paulatinamente a participação dos salários na renda nacional. O setor manufatureiro correspondia até então a 20% do PIB, quando nas economias desenvolvidas esse número representava 30%. A produção industrial mexicana seguia concentrada em poucas áreas do país e com exportações constituídas em 70% por alimentos e matérias primas. A desvalorização de 1954 serviu para atuar sobre o desequilíbrio externo da economia, mas seus efeitos corretivos resultavam transitórios e a longo prazo trouxe consequências prejudiciais para a distribuição de renda, que exigia soluções distintas (ROS, 1994). Ela beneficiou o setor exportador, mas atuou em desacordo com o resto da comunidade, pela elevação indiscriminada dos preços internos e das importações. Essas tendências seriam, contudo, corrigidas pela política de desenvolvimento estabilizador, que tendeu a promover exportações de bens e serviços através de aumentos da oferta e da produtividade, com o aprofundamento da estratégia de SI, por meio de tarifas e licenças prévias seletivas, compondo programas mais organizados.

3.2.4 El Desarrollo Estabilizador: LópezMateos (1958-64) e DíazOrdaz (1958-70)

Para análise da política industrial no período do “*desarrollo estabilizador*”, optamos por um olhar conjunto dos dois governos. Isso é possível pela incomum continuidade das medidas e da estabilidade econômica, que se iniciava já no período Cortinez, e nos permitirá ser mais sucintos. Assim poderemos nos ater aos programas pró-indústria surgidos no período, já que, como nos referimos anteriormente, as medidas de fomento à industrialização por meio das isenções e principalmente por meio das tarifas, como as *ad valorem* e aquelas vinculadas a *Regra XIV*, já tinham sofrido as mudanças mais profundas em termos de concepção do projeto de indústria e da forte importância que continuariam a ter, integrando-se agora a novas estratégias.⁴⁸ Outro motivo é que o período de DíazOrdaz, embora constitua um governo mais duro politicamente, não traz uma mudança na estratégia de desenvolvimento frente às contribuições operadas no período de LópezMateos.⁴⁹

Numa noção de conjunto, o período portanto de desenvolvimento estabilizador é conhecido na história econômica e política mexicana por ser uma estratégia de longo prazo que tinha por objetivos fundamentais:

[...] fomentar um rápido crescimento econômico, mantendo ao mesmo tempo estabilidade cambial e de preços. Como mecanismo básicos para lograr tal objetivo, busca manter elevada a taxa de rentabilidade para o investimento privado por meio de uma política de substituição massiva de importações; investimentos públicos em infraestrutura; uma estrutura fiscal não progressiva, na qual se concedia um tratamento preferencial aos lucros, rendas e juros; e uma política de incrementos moderados nos salários reais. (SOLÍS, 1980, p.59, tradução nossa)

A década de 1960 é também conhecida como um momento de “milagre econômico”, com uma taxa média de crescimento do PIB de 6,7% a.a. e inflação anual de 2,7%.⁵⁰ Um dos elementos por trás da continuidade no período foi que o projeto era bastante vinculado a figura de Antonio Ortiz Mena, *Secretario de Hacienda* sob os mandatos dos presidentes

⁴⁸ Entre 1959-1970, a regra XIV e a *lei de indústrias novas e necessárias* operam basicamente sob a mesma estrutura da etapa anterior, sendo intensivo o uso da regra XIV, regime sob o qual se apararam mais de 90% das importações totais de bens de capital. Entre 1964 e 1970, o número de bens tarifados aumenta a um ritmo superior a 1000 produtos por ano, até alcançar cerca de 12.900 produtos com alguma tarifa. As tarifas tenderam a proteger principalmente a produção de bens de consumo não duráveis e a criar um regime liberal para a importação de bens intermediários e de capital. (SOLÍS, 1980, p.65)

⁴⁹ López Mateos iniciou um governo de enfrentamento com interesses industriais: declarou se identificar com a extrema esquerda da revolução mexicana e reconheceu rapidamente o governo revolucionário cubano de 1959. Em fins de 1960 nacionalizou a companhia de energia elétrica, de propriedade estrangeira, mas foi obrigado a declarar a nacionalização como exceção e que estava do lado do setor patronal. As consequências foram a fuga de capitais, que chegou a 1,5% do PIB (CYPHER, 1992, p.101).

⁵⁰ Os dois indicadores são entre 1956 e 1970 (UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA URUGUAY; UNIVERSITY OF OXFORD, [2015]).

Mateos e Díaz, e que foi o arquiteto do modelo.⁵¹ Os motivos que justificavam a estratégia se orientaram pela ideia de que o México não tinha nenhum problema no presente ou no futuro com os empréstimos do exterior, dado que o país contava com um excesso de projetos de investimento que frutificariam em altas taxas de lucro (MENA, 1969).

Uma das justificativas do modelo pautado no endividamento foi que em 1958 a dívida pública tinha grande capacidade de crescer com possibilidades de manejo e adaptação a diferentes propósitos. Em termos de crescimento da dívida, observou-se uma elevação de 20,9% até 1967, enquanto a dívida externa aumentou de 6,2% do PIB em 1958 para 9% em 1967 (CYPHER, 1992, p.104). O endividamento interno vinculava-se ao volume de recursos que fosse possível captar sem recorrer a emissões monetárias, de efeitos inflacionários. Fundos externos aportariam recursos para financiamento parcial de investimentos necessários em irrigação, estradas, energia, ferrovias, fábricas, etc., e também ampliariam a oferta de divisas para apoiar a paridade adotada para a taxa de câmbio (MENA, 1969, p.421).

O período presenciaria o rigor na aplicação dos mecanismos macroeconômicos, com uma sólida política fiscal e monetária, que não teve de recorrer à emissão de moeda, o que eliminou maior possibilidade de descontrole inflacionário, dada a opção de financiar o déficit governamental do período através da poupança interna. Essas medidas são coerentes com regime cambial que, desde 1954, manteve uma taxa fixa nominal e uma taxa de câmbio real relativamente estável até 1973.⁵² De modo geral, a gestão macroeconômica foi prudente e orientou com sucesso políticas fiscais e monetárias para a realização da estabilidade de preços e crescimento econômico rápido. Entre 1959 e 1967, o déficit o Governo Federal financiou-se em quase 90% com recursos do crédito interno.⁵³ Isso significou valer-se da poupança interna voluntária do público transferida via medidas creditícias. O restante proveio de fundos externos.

Nessa conjuntura, a industrialização permaneceu como condição *sine qua non* para o desenvolvimento em processo desde os 1940 e com forte peso do setor estatal na economia. Em termos quantitativos, o investimento público manteria uma média de 6% do PIB,

⁵¹ Outra marca de continuidade refere-se ao período anterior, quando de fato teve início o *desarrollo estabilizador*. López Mateos foi o popular ministro do trabalho do governo de Ruiz Cortinez e, quando presidente, enfrentou dificuldades típicas da gestão anterior, quanto às exportações e SI estagnadas dado o esgotamento da etapa fácil da SI (KING, 1970).

⁵² Durante os 1960, o valor do peso subiu lentamente em termos reais em menos de 1% a.a. (ROS, 1994, p.171).

⁵³ Utilizando o Banco de México, por meio do mecanismo de encaixe compulsório, o Governo teria uma quantidade adequada de poupança canalizada ao sistema bancário privado, determinada em função das necessidades de incremento do investimento privado. Bancos nacionais, como a *Nacional Financiera*, também competiam no mercado para captar diretamente poupança do público.

atingindo 41% da formação líquida de capital no período. Mais da metade desse investimento destinava-se a obras de infraestrutura, 36% ao setor energético e 6% a obras de benefício social e a outras atividades básicas.

O processo de industrialização foi cada vez mais orientado para o mercado interno, por meio da SI e promoção de uma estrutura industrial ampla. Empresas públicas produtoras de insumos básicos para a indústria, particularmente na esfera de energia – petróleo e seus derivados e eletricidade - não só asseguram o fornecimento desses bens e serviços ao ritmo requerido pelo crescimento acelerado da indústria, mas também seguiram uma política de preços fixos, independentes dos custos de produção. Os preços desses insumos mantiveram-se praticamente constantes ao longo de toda a década, contribuindo para a estabilidade de preços no período, política que representou um subsídio crescente para a indústria. De outro lado, nesta época o governo estabeleceu uma série de mecanismos administrativos para promover a expansão e diversificação das atividades industriais. (SÓLIS, 1980, p.60, tradução nossa)

Com Lopez Mateos houve o surgimento de um projeto nacional de desenvolvimento, com ênfase na *mexicanización* da economia como forma de orientar a política econômica do país baseada na defesa da propriedade majoritária para os mexicanos nas companhias industriais, particularmente as mineiras. Desde fins de 1959, o governo mexicano adota novas modalidades para sua política econômica, com uma ainda maior participação do setor público no impulso às atividades industriais. O estudo de Timothy King (1970) sobre a industrialização mexicana também sublinha a ênfase de Mateos na SI, que apontava para a obtenção de um componente nacional de materiais de 60% na manufatura de automóveis. Mateos também expediu uma lista de manufaturados que desejava que se desenvolvessem, advertindo que nestas áreas os subsídios e a proteção seriam facilmente disponíveis, através tanto de licenças quanto de tarifas. King também notou que o governou “[...] tomou medidas nas indústrias eletrônicas e de automóveis para promover a integração.” - em outras palavras, utilizava-se o poder governamental para assegurar que certas porcentagens dos custos dos materiais proviessem de fontes nacionais (KING, 1970, p.42)

O Estado seguiu criando indústrias através do investimento em novas áreas. De 1958 a 1966, encarregou-se diretamente de 39,2% de todo o investimento (KING, 1970, p.48). O investimento privado mantém uma média acima de 10% a.a. do PIB entre 1955 e 1970 (MENA, 1969). A ênfase crescente nos ramos industriais seria mobilizada principalmente através da NAFINSA e também pela Sociedade Mexicana de Crédito Industrial (SOMEX), antigo banco privado, nacionalizado em 1963.

Tabela 5 - Composição do investimento público federal, México, 1935-1970 (%)

	Total	Agricultura	Indústria
1935–1940	100 (3,0)	17,7	7,4
1941–1946	100 (3,9)	17,4	11,6
1947–1952	100 (5,3)	19,9	23,1
1953–1958	100 (4,9)	13,9	34,5
1959–1964	100 (6,0)	10,6	37,5
1965–1970	100 (6,1)	11,0	40,1

Fonte: Ros e Moreno-Brid (2009, p.176)

Tabela 6 - Investimento fixo em (%) do PIB

	Privado	Público	Total
1940	4,4	4,2	8,6
1945	6,1	6,0	12,1
1950	6,7	6,7	13,5
1955	10,1	4,7	14,8
1960	10,2	5,0	15,2
1965	10,3	6,0	16,4
1970	10,4	6,6	20,0

Fonte: Maddison (1993, p.214)

Nesse período, houve um salto no número de empresas estatais de 146 em 1955 para 336 em 1970 (ROS, 1994). O crescimento mais intenso foi entre 1966 e 1970 quando foram criadas 87 empresas estatais novas. As empresas criadas e aquelas compradas do setor privado durante esse período eram de tamanhos variados. Em 1962 também foi expedido decreto para construir uma indústria automotiva integrada, com a estratégia de utilizar o poder de produção e de compra das diversas empresas estatais de peças de reposição automotrizas e motores para coadjuvar o desenvolvimento na indústria automotiva. As decisões de criação pública de empresas se centraram em:

[...] 1) uma companhia de luz de propriedade estrangeira adquirida em 1960 através da nacionalização; 2) um complexo de ônibus e caminhões de propriedade estrangeira; 3) o banco de investimento SOMEX, o qual era proprietário de numerosas companhias relacionadas com o ramo automotivo. De posse dessas companhias, o Estado procurou (por meio de operações conjuntas com produtores de automóveis estrangeiros) construir uma indústria automotiva nacional. (CYPHER, 1992, P.96, tradução nossa)

Na década de 1960, a SI já havia sido concluída para a maioria dos bens de consumo não duráveis e intermediários leves, e desde então as políticas industriais e comerciais

colocaram ênfase quase exclusiva no desenvolvimento local da produção de bens de consumo duráveis, de intermediários pesados e bens de capital. O maior dinamismo da SI de bens de consumo não duráveis foi nos anos 50. Restrições de demanda interna e a falta de competitividade internacional impuseram limites ao seu crescimento, que manteve uma média de 7,1% a.a. durante os 60, abaixo da média geral para as manufaturas, de 8,9%. Esses números têm vínculo com uma PI que se baseia na SI, intensificando-a para os bens intermediários assim como os bens de capital e de consumo duráveis, cujas taxas de crescimento alcançaram 10,1 e 13,8% a.a, durante a década (ROS, 1994).

Os instrumentos utilizados resultaram de uma série de políticas voltadas à integração industrial local, incluindo o estabelecimento de requisitos de conteúdo domésticos na indústria automobilística (1962), a publicação anual de listas de produtos industriais com potencial de SI e programas de fabricação nos intermediários pesados e setores de bens de capital, que compreenderiam incentivos fiscais setoriais, ou para firmas específicas, e incentivos fiscais e licenças de importação (VILLAREAL, 1976). A promoção de exportações estava incluída de diversas formas, com destaque para a criação, em meados da década 1960 (com Díaz) do programa "maquiladora", um regime de comércio livre e especial de investimento para fábricas de processamento de exportação ao longo da região fronteiriça do norte do país.

O papel positivo da PI se revelaria maior que nos governos antecessores, embora em poucas linhas de produção, principalmente de bens de consumo duráveis e especialmente a montagem de automóveis. O governo tomou a iniciativa de proibir muitas linhas de importação com vistas a estimular a produção doméstica (SOLÍS, 1980, p.42). Em 1961, houve modificação da lei mineira para assegurar uma propriedade nacional majoritária neste setor. Outra área em que o Estado comprometeu-se foi a indústria petroquímica, ao criar empresas paraestatais novas nas quais se investiram vultuosos fundos estatais. Sem dúvida, apesar da pressão setorial sobre as novas indústrias nacionais, a lógica da estratégia seguida por Mateos e Ordaz em relação aos investimentos estatais e à PI, era de enfatizar a produção de produtos intermediários (petróleo e eletricidade, fertilizantes, aço, cimento, químicos, caminhões e outros bens de produção), para com isso aumentar a margem de lucros das empresas nacionais e estrangeiras, o que estimularia novos investimentos no futuro.⁵⁴

Também no ano de 1961, o governo federal instruiu as entidades da Administração Pública Federal a elaborar um “[...] programa de investimentos que compreendesse projetos

⁵⁴ Ver novamente Tabela 4, p. 87, quanto aos investimentos da NAFINSA.

anuais durante os anos de 1960 e 1964.” (MARIN, p.24, 1996). Entre as diversas recomendações estavam a criação de planos nacionais de desenvolvimento “que se fixem em metas concretas e em meios de como alcançá-las”, fomentar a coordenação de atividades entre instancias federais e municipais, além de questões sobre desenvolvimento regional (WEINTRAUB, 1990, p.292).

Na prática, essas diretrizes foram estabelecidas em função de pré-requisitos internacionais para acesso a fundos de financiamento externo, conhecidos como “*Fondos de Fomento a la Industrialización*”, cuja operação era feita pelo Banco Interamericano de desarrollo (BID), e assim o governo organizou um documento intitulado *Plan de Acción Imediata* (1962-1964) (CASTAÑEDA, 2007). Era basicamente um plano de investimentos organizados, mas que não manteve maior rigor quanto à sua condução, pois mesmo a operação das licenças de importação, central na política industrial mexicana, não passava pelo crivo do plano. Ele seria implementado por uma comissão *intersecretarial*, em que participavam a Secretaria da Presidência e a SHCP, buscando:

[...] 1) lograr un crecimiento sustentado del PIB a tasas no inferiores a 5% entre 1961-1965 e de 6% no período seguinte; 2) mejorar la distribución de renda e fortalecer el poder de consumo de los grupos mayoritarios de la población e crear así un mercado más vigoroso; 3) reformas en la estructura económica e social, particularmente en el campo tributario. (CASTAÑEDA, 2007, p.22, tradução nossa)

Apesar de a literatura dificilmente revelar como as práticas de PI do governo se articulam a esse plano, que de fato parece ter pouco rigor e relação com as demais políticas, ainda assim os resultados pretendidos são bastante expressivos na economia,⁵⁵ e, quanto à reorientação da estrutura da economia para a industrialização, o modelo de desenvolvimento estabilizador obteve um êxito significativo. Em 1959-1967 a produtividade do trabalho cresceu a uma taxa média de 2,6 % a.a. e o salário real a 3,1%. Isso melhorou a participação relativa da classe assalariada na renda nacional disponível (MENA, 1969). Segundo algumas estimativas da distribuição setorial do PIB, a indústria manufatureira aumentou de 21,1% da produção total em 1955 para 26,5% em 1967. Outras fontes situam o peso da indústria manufatureira no PIB, como aumentando aproximadamente de 18,3% em 1956 e para 22,8% em 1970 (SOLÍS, 1986, p.171).

As medidas buscadas foram viabilizadas por meio dos investimentos da NAFINSA, do Banco do México e da SOMEX (a partir de 1963), com a diversificação e a estruturação coerente de mecanismos de concessão de créditos. Exemplo disso foi a criação do *Fondo para*

⁵⁵ Último ano do governo Mateos a economia cresce a 11,7% a.a., superando em larga margem as metas.

el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX) criado em 1962 e manejado pela SHCP e pelo Banco do México, buscando-se promover o equilíbrio da balança comercial e de serviços do país, por meio do financiamento das vendas, da concessão de garantias sobre créditos à exportação e o apoio a substituição de importações (SOLÍS, 1980)

O fundo possui muitas nuances de política comercial mas era focado na exportação de bens manufaturados e semimanufaturados, assim como na prestação de serviços ao estrangeiro, buscando proteger as atividades exportadoras e as instituições de crédito que as financiam. O apoio a SI, de equipamentos e instalações, realizou-se por meio do redesconto ou da concessão de ajudas destinadas a cobrir o diferencial em taxas de juros existentes entre os créditos disponíveis de outras fontes e os que fossem competitivos frente às ofertas estrangeiras. Já no governo Díaz, o *Fondo Nacional de Estudios de Preinversión* (FONEP), criado em 1968, procurava financiar, promover e avaliar os estudos de viabilidade técnica, econômica e financeira, pública e privada, sem distinção por atividade econômica.⁵⁶

Enquanto cresciam rapidamente as empresas paraestatais, havia a intenção de impor maior ordem nos diversos componentes do aparato estatal, com a promulgação em 1962 de uma nova lei para controlar investimentos do Estado, voltada a unificar os planos e projetos da *Secretaría de la Presidencia* com aqueles da SHCP e da SIC, medidas que se incorporam no *Plan de Acción Inmediata*. Em 1965 o presidente Diaz estende esta legislação, colocando as secretarias da Presidência e da fazenda a cargo de um plano integrado de investimentos para as 20 maiores empresas estatais incluídas nos programas de fabricação.

Desde 1965, a SIC se utilizou dos *Programas de Fabricación (PF)* como meio de dar início a produção de bens previamente importados, de maneira regulada pelo Estado. Esses programas eram administrados em estreita relação com as licenças de importação e podiam atender empresas de natureza tanto pública quanto privada; traziam a especificação de medidas voltadas para bens intermediários pesados e setores de bens de capital. Em cada programa se estabeleciam os compromissos que adquiria o fabricante nacional para obter a proteção que lhe concedia o Estado através de controles quantitativos. (SOLÍS, 1980)

Por meio desse mecanismo, pretendia-se canalizar e fomentar o processo de SI, induzindo produtores e importadores a produzir localmente insumos, partes e peças requeridas para sua operação e assim ampliar o conteúdo nacional dos produtos, de acordo com os

⁵⁶ Até agosto de 1974, o FONEP havia concedido 141,9 milhões de pesos em financiamento. Das 82 operações autorizadas, 60% eram projetos industriais, 14% estudos agrícolas, 18% estudos para empresas de serviços etc. (MADDISON, 1993).

objetivos de “mexicanização” da política industrial. Às empresas que desejassem participar dos programas, era garantida exclusividade no mercado interno, sujeitando a permissão prévia das importações dos produtos que se desejasse fabricar internamente. As medidas continham, ainda, preocupações mais organizadas quanto ao processo de integração vertical, numa etapa mais avançada da SI. No final dos anos 1950, existiram experiências de programas isolados de integração, que deviam funcionar até 1964 e foram os antecedentes mais diretos dos chamados programas de fabricação feitos pela SIC a partir de 1965.

Especificamente seu objetivo consistiu em ‘induzir produtores e importadores a substituir compras externas, integrando verticalmente, ao mesmo tempo, processos industriais por meio da elaboração de insumos, partes e peças que se obtinha de provedores estrangeiros’. (WALLACE; KATE, 1979, p.60, tradução nossa)

O programa na prática aprofundava a defesa de condições frequentemente monopólicas de produção, com uma estrutura da indústria distante das condições de operação no mercado internacional, por meio também de facilidades para a obtenção de licenças de importação de insumos. O sistema de PF permitia que as empresas comprometidas recebessem estímulos adicionais por meio de isenções fiscais de natureza variada, previstas pela *ley de industrias novas e necessárias*, pela *Regra XIV* dos impostos de importação, assim como por outras medidas (WALLACE; KATE 1979, p.61). Inicialmente, garantiam-se as licenças de importação e os insumos necessários para suas atividades produtivas, quando estas importações estivessem integradas na produção.

Os PF até a década de 1970 foram utilizados em todos os casos em que as empresas solicitavam o “fechamento de fronteira” para o produto que se pretendesse fabricar no país, o que podia ser solicitado ainda no caso de novos investimentos por parte das empresas em que participavam majoritariamente investidores estrangeiros (SOLÍS, 1980). Dessa forma, quando passou a operar o programa, as solicitações de incentivos fiscais e financeiros especiais era frequentemente condicionada à liberação pelo governo, por meio de uma exigência de apresentação de um programa de fabricação para avaliar e controlar o processo de forma especial. Os critérios exigidos podem ser assim resumidos:

[...] 1) Calendário de integração ou mexicanização do produto que se quer fabricar, fixando-se uma meta específica de todos os insumos nacionais que devem integrar-se à produção, levando em conta condições de preços, qualidade e prazos de entrega [...]; 2) Limite máximo de margem de preço permitido para realizar a SI. Critério geral de 25%, com relação aos preços do país de origem do produto de importação. Alguns casos cabem margem inferior a 15%; 3) Programa de exportações, com um calendário adequado voltado a compensar ainda que parcialmente o valor das importações que requerem o novo processo produtivo, por meio da geração de divisas de exportação derivadas do mesmo projeto [...]; 4) Requisito de ajuste da

empresa a uma estrutura de capital determinada, em que se aplica o critério geral da lei de investimentos estrangeiros, com o mínimo de 51% do capital social da empresa em poder de investidores mexicanos. O foco é lograr a mexicanização das empresas beneficiadas, quando estas estão controladas por estrangeiros; 5) Regulam-se projetos sujeitos ao pagamento de patentes, marcas e assistência técnica, aplicando às partes que se tem estabelecido na lei de transferência de tecnologia. O critério geral é que os pagamentos por tecnologia não devem exceder 3% sobre as vendas líquidas, do projeto que recebe o apoio financeiro; 6) Outras séries e critérios: a exigência de proporcionar um respaldo técnico adequado na fabricação e distribuição do novo produto, em termos de serviço, manutenção e reparações. (SOLÍS, 1980, p.82-83, tradução nossa)

Esses programas constituíram-se num instrumento útil não somente para fomentar a industrialização como para promover uma integração maior e viabilizar investimentos de acordo com os objetivos estabelecidos de “mexicanização” da economia.⁵⁷ Não se encontra referência na literatura pesquisada de algum estudo mais profundo e específico sobre esse programa, provavelmente por motivo de ordem prática, já que seria necessário considerar, somente durante o período de DíasOrdaz, a concessão favorável a um total de 751 programas de fabricação aprovados oficialmente (SOLÍS, 1980).

Quanto ao compromisso de promoção de exportações, o programa articulava aos objetivos de SI a obrigação de competir no mercado externo, e ajustar a demanda de seus insumos ao padrão de vantagem comparativa no país. A negociação do programa de exportação realizava-se geralmente de forma conjunta com o calendário de integração nacional, de maneira que considerava a repercussão total do projeto sobre a balança comercial do país. Dessa maneira, uma empresa que lograsse uma alta integração de seu processo produtivo, realizando SI de forma intensiva, poderia oferecer um programa de exportações menos agressivo que outra empresa com menor grau de integração nacional. Portanto, ainda que tenham parecido rigorosos, os programas de exportações exigidos nos PF estavam sujeitos a negociações, além de não conterem critérios específicos acerca da quantidade requerida de exportações de maneira geral.

As realizações quanto à racionalização dos investimentos no processo de industrialização mostram também que critérios seletivos com demasiada frequência

⁵⁷ “O mecanismo de programas de fabricação promove, de outro lado, a integração vertical da indústria a nível de planificação, já que ao fechar a fronteira, para a fabricação de um determinado produto, especialmente no caso de produtos intermediários, implicitamente outorgam-se incentivos para que as indústrias que demandam esse insumo o fabriquem diretamente, posto que desta maneira asseguram o controle de qualidade sobre o insumo que requerem e se apropriam ao mesmo tempo do bônus de subsídio implícito na proteção.” (SOLÍS, 1980, p.85)

sucumbiram à realidade de substituir a produção externa a qualquer preço. Também não havia mecanismos adequados de vigilância e controle que assegurassem o cumprimento dos compromissos de preço, integração nacional, exportações etc., estabelecidos nos programas (SOLÍS, 1980). Somente esporadicamente revisava-se o cumprimento de certos programas, quando as empresas sujeitas recorriam às autoridades responsáveis para solicitar algum benefício adicional ou a continuação dos incentivos outorgados, uma vez que venciam os prazos de vigência acordados.

As dificuldades inerentes a uma integração industrial nesta segunda etapa da SI de bens intermediários e de capital junto com as rigidezes das importações e das exportações tradicionais, levaram o governo a, por outra via, promover exportações de manufaturas como medida imperativa a fim de solucionar, ao menos parcialmente, os problemas de ineficiência causados pela política tradicional de substituição, assim como os problemas e desequilíbrios na balança de pagamentos.⁵⁸

Em 1964 surgiu o programa “maquiladora”, voltado a permitir a instalação de fábricas de montagem de produtos semiacabados e localizados na parte fronteira norte do México com os Estados Unidos, com foco na reexportação imediata para este país. As atividades compreendiam medidas técnicas simples de acabamento e montagem de produtos, na grande maioria eletrônicos e que exigiam pouca qualificação da mão de obra. Esses produtos eram vinculados a uma produção prévia de atividades integradas ao parque industrial americano, com a mão de obra qualificada e praticamente toda a agregação de valor do produto realizada em território estadunidense. Os componentes eram importados para as maquiladoras com isenção de impostos e, depois de acabados, os bens eram tributados apenas sobre o valor acrescentado (MINNS, 2008).

O programa sofreria muitas mudanças, principalmente a partir de 1966, quando ganhou dinamismo e tornou-se chave como uma política voltada a reforçar o investimento na região. Desde esse ano, as firmas têm sido intituladas de importadoras de matérias brutas e livres de pagar qualquer tarifa adicional sobre o valor doméstico adicionado. Firms eletrônicas em peso integravam esse programa e, como mecanismo de financiamento, valeram-se ainda do FONEP a partir de 1968.

Poderiam amparar-se na definição de operações de “maquila” para exportação as empresas que, utilizando maquinaria importada temporariamente, qualquer que fosse o custo

⁵⁸ “Parece que as altas diferenças de preços de muitos produtos, mesmo os que se consideram associados com um alto grau de ineficiência, preocupavam as autoridades, já que desde 1966 se concediam licenças se o preço interno superasse em mais de 100% o preço externo. Esta diferença reduz-se posteriormente a 90% do produto, mas o critério para sua fixação dependeria do produto considerado.” (MINNS, 2008)

de fabricação nacional, exportassem a totalidade de seus produtos. Até a década de 1970, a maior parte das chamadas indústrias “maquiladoras” continuaram sendo subsidiárias de empresas norte-americanas e instalando-se principalmente na fronteira norte do país, mesmo com posteriores modificações na lei, que somente a partir de 1972 ampliou as facilidades do regime de “maquila” às plantas industriais em qualquer lugar do país. Nesse ano permitiu-se ainda a venda de produtos “maquilados” no mercado interno sempre que substituíssem importações ou fossem utilizados como insumos de produtos a exportar.

Essa política sintetizava diversos problemas da política econômica mexicana. Primeiro, ela foi implementada numa região com industrialização já estabelecida e as facilidades eram restritas aos residentes na mesma. Na fronteira mais a oeste do país (que fazia divisa com Califórnia e Arizona), por exemplo, menos desenvolvida industrialmente que a zona norte, as restrições às importações eram muito mais severas, como eram no resto do país. Isso trazia distorções internas difíceis de serem contornadas, porque, na prática a política “maquiladora” constituiu-se inicialmente como o avesso do que deveria ser uma política de desenvolvimento regional, se assumirmos que o foco de uma política dessa natureza seria diversificar regionalmente núcleos de indústria homogeneamente no país. A PI mexicana somente contemplaria medidas com preocupação de caráter regional na década de 1970.

Um segundo problema explicitava-se no caráter de dependência de uma indústria que vinculava sua atividade aos interesses de expansão e desenvolvimento estabelecidos além do território do país. Utilizava-se das características pouco qualificadas da mão de obra mexicana, fortemente baseada no trabalho feminino, com os níveis salariais dos mais baixos no quadro trabalhista industrial do país.⁵⁹ Esses investimentos não continham nenhuma medida que apontasse para a superação desses elementos nem a curto nem a longo prazo. As medidas do programa de “maquiladoras” parecem ter sido mais organizadas a partir dos interesses das próprias empresas e como mecanismo para viabilizar interesses muito particulares de um setor produtivo, aprofundando ainda mais os problemas da concentração geográfica da indústria na região norte do país.

⁵⁹ Neste trabalho não há espaço para uma discussão das consequências de natureza social que esta política teria no México. Vale mencionar que, também na região de fronteira norte com os Estados Unidos, surgiu um fenômeno de violência urbana contra a mulher que dá significado ao conteúdo da palavra feminicídio, como hoje o conhecemos (STAUDT; VERA, 2006).

Tabela 7 - Estrutura do PIB, México, 1940-1970 (%)

	1940	1945	1955	1970
Agricultura	19.4	17.9	18.7	11.6
Mineração	6.4	5.1	4.8	4.8
Manufatura	15.4	15.9	17.5	23.3
Construção	2.5	3.4	3.7	4.6
Eletricidade	0.8	0.7	0.9	1.8
Serviços	55.5	56.9	54.4	53.9

Fonte: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEG)(1985)

Nota: Baseado em preços constante de 1960

Dados de agricultura incluem pecuária, silvicultura e pesca

Em suma, o período de *desarrollo estabilizador* mostrou-se como o esforço público voltado a construção da indústria nacional estava a pleno vigor, articulava-se por diversas frentes e pela primeira vez mostrava medidas características de uma política de desenvolvimento organizada e coerente. O principal mérito da política industrial desse período foi concretizar o aprofundamento da substituição de importação numa etapa superior, com as indústrias de bens de capital, intermediários e de consumo duráveis como foco. Também os níveis de estabilidade econômica logrados foram uma exceção na história da industrialização do país. Em toda década de 1960 o México experimentou uma fase expansiva conduzida pelo Estado, mas os cuidados requeridos pelo ajuste macroeconômico basearam-se fortemente no aporte de capital externo. O ano de 1971 encerrou o auge expansivo do setor industrial, elevando-se a produção de manufaturas em 111% entre 1960 e 1969 (CYPHER, 1992, p.76).

O período apresentou ainda problemas quanto à pouca atenção à agricultura, que deixaria de ser uma fonte de recursos no apoio ao processo de industrialização, e muito rapidamente a produção nacional de bens salariais de alimentos teria que ser completada pela importação de alimentos (ROS; RODRÍGUEZ, 1987). Os problemas também estavam na forte dependência quanto às fontes de financiamento externas, o que logo no início dos 1970 já determinaria dificuldades de continuidade. Além disso, a estrutura industrial criada estava fortemente protegida e de forma geral estava alheia aos modos de produção vigentes no mercado mundial, com uma estrutura de fomento à indústria basicamente vinculada a subsídios e ao desenvolvimento conduzido pelo Estado.

A ênfase que se viu nas medidas dos programas de fabricação deveu-se à forma como ele aglutina as medidas em torno de sua configuração, buscando servir tanto para organizar as licenças e subsídios de tarifas em um só bloco, como para dar coerência a substituição de bens

intermediários, de consumo duráveis e de capital. Um problema crônico derivado desse momento foi o fomento deliberado à construção excessiva de capacidade instalada na indústria, trazendo problemas de formação de capacidade ociosa. Isso explica o uso de políticas keynesianas e com foco no estímulo à demanda agregada já no primeiro governo da década de 1970.

3.2.5 O fim do desenvolvimentismo revolucionário: LuisEcheverría (1970- 1976) e José López Portillo (1976 -1982)

Nos anos 70, apesar dos notórios sinais de desgaste, a sociedade mexicana permaneceria convicta numa estratégia desenvolvimentista e com forte uso da política industrial. As conquistas de até então trouxeram muito do que foi possível historicamente construir em termos de riqueza e de diferenciação produtiva, mas não avançou em termos de redução da dependência econômica.⁶⁰ Os interesses produtivos e financeiros, tanto externos quanto internos, passam a sustentar uma postura avessa e muito mais organizada frente à estratégia populista com ênfase na distribuição de renda.⁶¹ O ritmo de desenvolvimento em processo continuou a respaldar uma autonomia relativa do Estado, embora o período tenha sido muito menos generoso em termos de conjuntura externa e interna, para continuar permitindo aos dois presidentes as possibilidades comuns aos governos anteriores de seguir numa estratégia de expansão acelerada, tratando agora de corrigir distorções trazidas pelo processo de desenvolvimento. Embora baseadas num resgate das origens revolucionárias, essas políticas culminam com o início da construção de um Estado liberal em 1982.

Logo ao início, o turbulento período de LuisEcheverría (1970-1976) teria de enfrentar duas fortes crises, em 1971-1972 e 1975-1976. Em 1970 o governo construiu uma estratégia intitulada de “*desarrollo compartido*”, em oposição ao desenvolvimento estabilizador anterior. Essa política baseou-se na crença de que o aumento do setor público na economia poderia acelerar o crescimento econômico. Apresentava um forte viés distributivo buscando aumento de salários e rendas de camponeses de acordo com os níveis de crescimento na economia, mas defrontava-se com problemas particulares, como a falta de resposta do setor

⁶⁰ Villareal (1976) explica que a experiência mexicana no longo prazo tem como resultado uma estratégia com ‘crescimento mas sem desenvolvimento’. Embora a condução de nossa pesquisa, nos afaste dessa avaliação mais pessimista, nossa leitura é que a via do desenvolvimento econômico mexicano não consegue encontrar alternativas da redução dessa dependência.

⁶¹ Um debate sobre o uso desse termo pode ser melhor problematizado, contudo nos valem da leitura do Cypher que afirma que: “Ambos os presidentes consideram seus governos como populistas. [...] Os dois buscaram de maneira firme proteger salários e promover o emprego para segmentos sociais que em sua maioria tinham sido excluídos dos benefícios do crescimento entre 1940-1970.” (CYPHER, 1992, p.118).

privado, a massiva e contínua fuga de capitais e, de outro lado, uma luta aberta e declarada entre o Estado e a elite empresarial, o que marca uma permanente virada nessas relações e disputas, impondo maiores limites à autonomia do Estado.

Um marco da maior força empresarial foi em 1975, com criação do *Consejo Coordinador Empresarial* (CCE), como uma nova ofensiva empresarial contra o governo, ao aglutinar todas as instituições empresariais existentes: a CONCAMIN (grande capital industrial), a CONCANACO (grande capital comercial), a COPARMEX (Confederación Patronal de la República Mexicana) e a ABM (Asociación de Bancos de México).⁶²

Quanto às políticas econômicas, o que se verificou foram medidas basicamente orientadas por um “keynesianismo”, com foco nos níveis de demanda agregada (CYPHER, 1992, p.119). Houve numerosas tentativas ou mesmo experimentações de programas desenvolvimentistas planejados apenas parcialmente e implementadas de maneira breve e conviveram ainda com programas de austeridade realizados pelo Banco do México visando o combate à inflação estrutural e considerados à parte das políticas produtivas.

As medidas de promoção da indústria no período Echeverría são baseadas nos problemas decorrentes do fim do desenvolvimento estabilizador.⁶³ Dado o aumento de quase 100% do déficit da balança de pagamentos em 1970 e os sinais de seu aprofundamento para 1971, o governo optou inicialmente por uma política monetarista estreita no Banco do México. A leitura era de que o país havia alcançado níveis muito altos de capacidade instalada ociosa na indústria, devido um padrão de desenvolvimento conduzido basicamente pelo investimento.

A política também levava a um desenvolvimento industrial fortemente concentrado. Em 1970, o distrito federal e mais quatro estados geravam em torno de 68% de toda a produção industrial, empregavam 61% de todo pessoal empregado na indústria e contavam com 62% dos ativos fixos brutos disponíveis no país (SOLÍS, 1980 p.90). Mesmo os níveis de ajuste e estabilidade interna mostraram-se frágeis, já que a inflação de 6% em 1970 era o

⁶² “Em 1970, 1972 e 1975 há tentativa de reforma da estrutura fiscal do estado [...] a elite empresarial logra derrotar a tentativa de reforma fiscal do governo como também a iniciativa de implantar uma jornada semanal de 40 horas. [...] Em oposição ao período *cardenista*, a burguesia se mostrou capaz de opor-se com êxito a quase todas as medidas que estimou contrárias a seus interesses.” (CYPHER, 1992, p.135)

⁶³ “[...] o baixo grau de integração de muitos ramos industriais; a existência de capacidade ociosa; um alto grau de dispersão nos níveis de proteção dos diferentes ramos industriais; a criação de monopólios e baixo nível de concorrência em vários setores; a geração de pontos de estrangulamento, pela escassa disponibilidade de bens intermediários, requeridos na elaboração dos produtos que se desejam substituir; o sobreinvestimento em estoque de bens importados, como resultado da incerteza sobre o abastecimento regular; o desperdício de importantes recursos que absorvem os trâmites burocráticos, tanto por parte das agências estatais, como das empresas importadoras etc.” (SOLÍS, 1980, p.80)

dobro da média do período anterior e manteria forte persistência frente às tentativas de ajuste e controle de preços, com descontrole a partir de 1973, em patamares de dois dígitos e com tendência crescente, levando ao rompimento do padrão cambial em 1976.

No início de 1970, a política industrial diversificou seus objetivos: aprofundou a promoção das exportações, em reforço à competitividade internacional, o desenvolvimento das indústrias de bens de capital, a descentralização regional das atividades industriais e a regulamentação do investimento estrangeiro (ROS, 1994, p.172). As novas prioridades foram refletidas numa série de reformas políticas.

Em 1970, estimava-se que 65% do valor total dos bens importados e 2/3 partes dos itens tarifados estavam sujeitos aos requisitos de licença prévia. Como consequência da revisão das tarifas do imposto geral de importações, em 1975, a cobertura do sistema de licenças de importação ampliou-se ainda mais, ao reagrupar uma série de componentes específicos, que não estavam sujeitos a controle, dentro de outras categorias de caráter geral que precisavam de permissões. Em 1975, com o propósito de fazer frente à crescente deterioração da balança comercial, sujeitaram-se a permissão prévia todas as importações tarifadas (SOLÍS, 1980, p.81). Uma comparação com o regime de substituição de importações da década de 1960 sugere que as reformas da década de 1970 transformaram o antigo regime em um sistema de três elementos híbridos que compreenderam:

- (i) Um esquema de promoção das exportações através da proteção de importação em setores específicos sob programas industriais (automóveis, microcomputadores e uma série de intermediários pesados e bens de capital). Essas indústrias foram protegidas através de licenças de importação no mercado interno e, ao mesmo tempo, tiveram acesso aos insumos a preços e qualidade internacionais em troca de compromissos de exportação. Elas tiveram, em geral, os mais altos níveis de proteção efetiva na economia.
- (ii) Um sistema orientado de exportação para as fábricas maquiladoras na fronteira norte, cuja expansão para outras regiões foi facilitada por toda a década de 1970, ao abrigo de um de fato regime de livre comércio para os insumos importados para serem processados e exportados, embora com restrições à venda no mercado doméstico. Este setor foi, assim virtualmente desvinculado do resto da economia mexicana, com uma quota de valor acrescentado na produção bruta da ordem de 23% e importando mais de 98% de seus insumos materiais. Intensivos em trabalho, e com baixa remuneração, a montagem de componentes eletrônicos de fato eram a quintessência das indústrias maquiladoras.
- (iii) Um regime tradicional de substituição de importações no resto da produção (principalmente bens de consumo e intermediários leves) modificado apenas pela presença de alguns incentivos de promoção das exportações. (ROS, 1994, p. 173, tradução nossa)

A preocupação com a promoção de uma indústria doméstica de bens de capital inspirou as reformas tarifárias de 1973, que aumentaram o nível de proteção da indústria,

levando a substituição em 1975 da *Regra XIV* da legislação tarifária - que tinha tradicionalmente propiciado subsídios para a aquisição de máquinas e equipamentos importados - renovando subsídios na importação de máquinas para a produção de novos bens de capital. Os incentivos fiscais também foram revistos e, por meio de uma estrutura unificada (*Certificados de Promoción Fiscal*, CEPROFS), deram um tratamento preferencial para a produção e aquisição de bens de capital no mercado interno, bem como para as pequenas empresas e atividades regionalmente descentralizadas.

A Tabela 8 resume as mudanças na estrutura de incentivos associados com a evolução das políticas industriais e comerciais quanto às alíquotas nominais e efetivas de proteção. Como mostrado, os níveis de proteção seguiram presentes, especialmente entre os bens de consumo duráveis e bens de capital. Desde meados da década de 1970, o setor de mineração e, especialmente, de petróleo, tem sido instrumento de subsídios, através de baixos preços da energia para a indústria na economia mexicana.

Tabela 8 - Taxas de proteção efetiva, México, 1960-1970

	1960	1970
Agricultura	3,0	-1,4
Mineração	-0,2	-12,3
Petróleo	-7,9	5,3
Manufaturas	46,6	36,9
Bens de consumo	40,1	28,4
Intermediários leves	42,7	15,1
Intermediários pesados	38,1	41,4
Consumo Duráveis e bens de Capital	85,2	77,1
Média de Proteção Nominal	15,1	13,1

Fonte: Ros (1994, p.44), Kate e Wallace (1980, p. 116)

O período também testemunhou nova reorganização do papel dos bancos de desenvolvimento no financiamento industrial e dos investimentos públicos nos setores de petróleo, petroquímica, aço e algumas indústrias de bens de capital. A lei de 1973 sobre o investimento estrangeiro redefiniu as regras para a participação de investidores estrangeiros, incluindo uma restrição geral de 49% sobre a propriedade estrangeira. As medidas desses bancos basicamente seriam operadas pela definição de mecanismos de crédito como alguns evidenciados a seguir.

As políticas de promoção de exportações incluíram o estabelecimento de subsídios à exportação (*Certificados de Devolucion de Impuestos*, CEDIS) em 1971, e de descontos de tarifas sobre insumos importados de empresas exportadoras, a expansão de créditos à

exportação a curto prazo fornecido pelo *Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados* (FOMEX), bem como a criação em 1972 do *Fondo Nacional de Equipamiento Industrial* (FONEI). Gerido pelo Banco do México era muito semelhante ao FOMEX, para o financiamento de investimentos orientados para a exportação voltava-se a fortalecer a balança de pagamentos através do destino de seus recursos à promoção do estabelecimento e ampliação de empresas industriais e de serviços voltados à exportação e ou SI (ROS, 1994). Em 1970, foi criado o *Instituto Mexicano de Comercio Exterior* para fortalecer a promoção das exportações e facilitar o acesso aos mercados internacionais.

Em 1972, foi criado o *Fondo Nacional de Fomento Industrial* (FOMIN), administrado pela NAFINSA, que buscava apoiar novas indústrias ou ampliação e melhoramento das existentes, por meio de aporte temporário e parcial do próprio fundo ao capital social ou através da mobilização de recursos financeiros de instituições de créditos até as empresas (SOLÍS, 1980). As características, condições e finalidades dos aportes de ambas as fontes eram as mesmas. A participação no capital das empresas podia ser até de 33%, sendo temporária e minoritária com o objetivo de dar apoio financeiro em momentos de nascimento ou expansão das empresas. Ao serem superadas as ditas etapas, o FOMIN vendia sua participação, dando prioridade aos investidores originais, ou investidores da própria região. Até 1974, o FOMIN havia patrocinado 117 empresas. Por meio dele, comprometeu-se recursos do fundo no valor de 249,2 milhões de pesos mexicanos, que por sua vez mobilizou outros 318,7 milhões em investimentos adicionais dos demais acionistas e 248,4 milhões mais em créditos.

Em 1975, foi buscada a definição de uma política de investimentos industriais para o setor público, que permitisse programar a participação direta do Estado nas atividades industriais, por meio da *Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público*, presidida pela *Secretaría del Patrimonio Nacional*, além da SHCP, da SIC e da SP, como a própria NAFINSA e a Sociedade Mexicana de Crédito Industrial. A comissão deveria “[...] programar e definir a política industrial do setor público por meio do estabelecimento de prioridades para a execução de projetos industriais novos ou de ampliação e crescimento das atividades existentes.” (LÓPEZ, 2012, p. 78). Devia ainda analisar, avaliar e em seu caso aprovar todo projeto industrial novo de ampliação de dependências federais, organismos descentralizados empresas do Estado e de participação estatal.

Em meio a criação desses mecanismos, o gasto estatal sobe de 26,1% do PIB em 1970 a 38,5% em 1976. A maior fonte dos recursos foi de empréstimos, que subiram de 2,6% do PIB em 1970 para 9,6% em 1976. O investimento público cresceu de 5,4% do PIB em 1971 a

9,6% em 1975, declinando a 8,7% em 1976. Esse aumento quantitativo do papel do Estado teve como contrapartida uma menor qualidade na realização dos projetos (CYPHER, 1992). Apesar dos esforços de investimento inconsistentes e pouco constantes feitos pelo Estado, houve aumento importante das empresas estatais. Em 1976, o Estado era dono de 278 empresas (incluindo empresas descentralizadas como a PEMEX); cinco anos depois, havia 493 empresas estatais, um aumento de 78%.

Entre 1973 e 1977, o impulso do investimento estatal à indústria siderúrgica resultou em uma nova capacidade de produção anual instalada de quase 4,5 milhões de toneladas (acima das 5,5 milhões de toneladas estabelecidas em 1973). Um programa de longo prazo para aumentar a produção petroquímica (do setor privado e público) resultou em aumentos no produto de 20% a.a. entre 1970 e 1975. Em 1975, a produção petroquímica foi 500% maior do que havia sido em 1965. O setor privado não respondeu em proporção ao estímulo oferecido pelo Estado. Há varias respostas sobre os motivos disso, que em parte passam pelos patamares menores das taxas de lucro e a ocorrência de sobreacumulação de capital. Uma leitura dos dados empíricos e do debate teórico leva a concluir que a crise dos 1970 foi primeiro condicionada pelos problemas de sobreacumulação, logo acentuados pelos esforços redistributivos do Estado.

Tabela 9 - Crescimento manufatureiro, México, 1960–1980 (%)

	Taxa de crescimento anual (%)	
	1960-1970	1970-1980
Produto manufatureiro	8,1	6,3
Importações	2,6	10,3
Exportações	5,4	5,6
Bens de consumo	6,5	4,4
Intermediários leves	7,7	6,3
Intermediários pesados	9,3	7,9
Duráveis de consumo/bens de capital	11,5	8,5

Fonte: Ros (1994, p. 54).

A crise da balança de pagamentos obrigou o governo a aceitar um programa de três anos imposto pelo Fundo Monetário Internacional, que essencialmente negava qualquer projeto modesto que se houvesse perseguido até a meta do *desarrollo compartido*. Portillo teria que subscrever oficialmente o programa de estabilização, e o final do governo Echeverría foi um constante reajuste de políticas para facilitar a transição política. O primeiro ponto do

acordo foi reduzir o deficit estatal – sem elevar impostos nem implantar a latente reforma fiscal, mas mediante a redução de gastos. Esse primeiro aspecto geraria desemprego, diminuiria salários e elevaria a taxa de lucro. Para tanto, pensou-se que os salários baixos seriam incentivo de recuperação para o setor privado, que renovaria seus investimentos, e, em especial, para as exportações.

A inflação em agosto de 1976 alcançava 30% a.a., uma taxa descontrolada quando comparada com uma média de menos de 3% entre 1958 e 1970. Outras exigências do programa de ajuste foram a restrição do crescimento do crédito, a contenção do investimento público e o fim definitivo do controle de preços e do controle das importações. Essas medidas eram um duro golpe sobre a essência da política protecionista em que se baseava muito da política industrial. Com um peso mais barato, estimularam-se as exportações, mas, com a eliminação do controle de preços, a inflação acelerou-se (CYPHER, 1992, p.143). Apesar da redução do crescimento do gasto público, a inflação ficou no patamar de 21% em 1977. A balança de pagamentos melhora, mas a economia não se recupera. Em 1974 o país havia logrado a autossuficiência na produção de petróleo, o que daria espaço para um último momento de permanência da estratégia desenvolvimentista para o governo posterior.

López Portillo, depois de conseguir contornar a dificuldade inicial de manter uma estratégia desenvolvimentista limitada por um programa de austeridade de três anos imposto pelo FMI, teve grandes possibilidades de articular uma estratégia independente com o período de bonança petroleira (1978-1981). Com exceção dessas adversidades que impuseram descontinuidades nas medidas, Portillo também manteve as linhas ditas keynesianas do período anterior, buscando o pleno emprego e manutenção de um nível adequado de demanda agregada. A dependência de grandes empréstimos internacionais para apoiar uma economia declinante entre 1981 e 1982, aliada a falência do Estado, precipitou a nacionalização dos bancos e o desmonte desenvolvimentista começado em 1982. Ainda que as políticas aí presentes tenham conseguido manter como possível o crescimento econômico, em meio ao esgotamento do modelo de substituição de importações, alguns dos objetivos foram alcançados.

Em fins de 1977, considerava-se que o desenvolvimento do México dependeria da expansão das reservas petroleiras sob o controle do país. Devido à bonança petroleira, concentrada entre 1978 e 1981, quando as exportações petrolíferas davam conta de pagar 75% de todas as rendas externas, em um transcurso de poucos anos o México converteu-se em um monoexportador com toda a vulnerabilidade associada a essa condição.

O auge de quatro anos trouxe número animadores. O PIB elevou-se a uma média anual de 8,4% em termos reais, e a demanda total aumentou ainda mais rápido (10,4%) devido a fortes empréstimos externos. Quando essa progressão revelou-se impossível em 1982, o Estado não tinha condições de promover uma reestruturação da economia. Essa bonança fragilizou o Estado e consolidou seu ethos rentista. (CYPHER, 1992, P.95)

De 1977 a 1981, reformas comerciais substituindo licenças de importação por tarifas também foram realizadas com o objetivo de reduzir o viés anti-exportação do regime de proteção e aumentar da eficiência industrial. Em adição, uma segunda geração de programas de fabricação e outras políticas específicas do setor público - como o programa da indústria automotiva de 1977 e o programa de 1981, para microcomputadores - tendiam a dar proteção frente à importação e incentivos fiscais para a realização dos objetivos quanto aos preços domésticos e as exportações, um movimento que foi muitas vezes acompanhado pelo relaxamento dos requisitos de conteúdo doméstico e sua substituição por orçamentos de câmbio (ROS, 1994, p. 172).

Com exceção de uma grande empresa de aço na costa do pacífico sul, as empresas adquiridas pelo Estado foram pequenas; só havia poucas empresas intermediárias e grandes entre as 216 aquisições novas. Ainda assim, a maior parte dos ativos do Estado encontravam-se na PEMEX, na CFE (*Comisión Federal de electricidad*), FERTIMEX (a companhia de fertilizantes), TELMEX (companhia telefônica), e uma série de outros investimentos, de uma fábrica de aço a empresas produtoras de automóveis, caminhões, ônibus, tratores e etc. Praticamente todas compradas no governo de Echeverría.

As aquisições foram mantidas nos termos do padrão histórico estabelecido pelos presidentes anteriores, incluindo os mais conservadores. Nesse ocaso do desenvolvimentismo, contudo, muitas empresas compradas estavam quebradas e eram entregues ao patrimônio público pelo setor privado. Empresas compradas acima do preço de mercado, sendo essa outra via de subsídio ao setor. Apesar de medidas “populistas” do Estado nos dois governos, esses não foram, portanto, hostis aos empresários, seguindo na proteção aos interesses empresariais.

Os dados tabelados abaixo ampliam aqueles introduzidos na tabela 7, quanto a estrutura do PIB, agora com referência até o ano de 1981. As dificuldades práticas de acesso a dados de tão longo tempo sobre a economia mexicana nos impediu de encontrar maiores detalhes sobre a transformação produtiva dentro do setor industrial. Ainda assim, mesmo que não seja possível encontrar uma referência numérica sobre como cresce os determinados segmentos industriais como a indústria de bens de consumo não duráveis, duráveis, intermediários, bens de capital etc., ainda assim esses números nos servem de referência de

como a estrutura produtiva mexicana se transformou em meio as políticas de desenvolvimento e de indústria ao longo de todo o período desenvolvimentista.

Tabela 10 - Estrutura do PIB (%)

	1910	1926	1940	1970	1970	1981	1981
Agricultura	24.0	19.7	19.4	11.6	11.2	8.0	7.0
Mineração	4.9	9.3	6.4	4.8	2.6	3.4	1.5
Industria	12.3	14.7	18.7	29.7	30.0	29.4	26.2
Manufatura	10.7	11.6	15.4	23.3	23.0	21.6	18.9
Serviços	58.7	56.3	55.5	53.9	56.2	59.2	65.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Cepal (1996, p.42)

Nota: Dados em azul tem como base os preços de 1960, Dados em vermelho tem como base os preços de 1980. 1981 tem como base os preços de 1993. Agricultura inclui pecuária, silvicultura e pesca.

Industria Includes manufatura, construção, além de eletricidade, gás e água.

4 A POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL: BASES POLÍTICAS DE ESTADO, ALTERNATIVA INDUSTRIAL E PLANEJAMENTO (1930-1980)

Este capítulo faz a leitura histórica da política econômica de Estado e o correspondente esforço de construção institucional voltado a industrialização do Brasil a partir de 1930. A preocupação em estabelecer um processo de diferenciação industrial em bases sólidas e nacionais pode ser vista em diferentes fases e governos presidenciais, ainda que permeada por outros objetivos, com uma política econômica que cresce em complexidade, recorre cada vez mais ao planejamento, e consegue aprofundar uma industrialização via substituição de importações em fases que se completam no país. Partindo do intervencionismo típico da defesa do café, o Estado estabelece novas relações produtivas e políticas voltadas ao trabalho assalariado e à acumulação industrial. A defesa do mercado nacional, inicialmente uma alternativa às restrições externas, decorre numa organização burocrática e institucional e na tomada de consciência da industrialização.

O ponto escolhido para seu início é inequivocamente os anos 1930, quando do primeiro governo Vargas (1930-1945), tem-se o marco do surgimento de um projeto de indústria para o país (DRAIBE, 1985). Em 1929, quando a exportação de produtos agrícolas sofre forte refluxo, a economia brasileira entra em franco processo de reestruturação, deixando de ser predominantemente agroexportadora e assumindo um progressivo caminho para a indústria. A partir daí as instituições que cuidam do setor e as formas de autonomia política de Estado na implementação desse projeto são transformadas, destruídas e reconstruídas sobre novas bases. Atravessam momentos de ruptura política muito fundamentais na história política e social do país, como o interregno democrático (1945-1964) e a ditadura civil militar (1964-1985), mas com uma prática de política setorial de indústria clara, mesmo que de diferentes formas.

Ainda que a década de 1950 seja considerada ponto crítico para o padrão de industrialização dos anos seguintes (BACHA; BONELLI, 2005), com a correspondente definição institucional que permaneceria e se aprofundaria até os anos 1980, o golpe de Estado que fez Vargas presidente da República do Brasil em 1930 levaria a transformação do Estado em um espaço político onde se aglutinam um conjunto heterogêneo e fracionado de interesses sociais e conflitos. Ainda nos anos 1930, a via do desenvolvimento industrial experimenta a construção de planos econômicos cujas dificuldades levam ao amadurecimento institucional dos anos 1950. A criação de empresas públicas nos anos 1930 também é fato inédito na história do país.

Numa visão conjunta da implementação da política, a transição para etapas mais profundas da industrialização, desde uma etapa restringida (1930-45) até fases intermediárias e a construção da indústria pesada nas décadas de 1950 e 1970, ocorre em meio a um crescente controle do Estado sobre variáveis econômicas. Estas seriam tanto o controle sobre o câmbio, a moeda, o crédito, os juros e os salários além de organismos de planificação setorial que permitem delinear o planejamento e coordenação, feitos através da criação de uma burocracia que dá racionalidade ao processo com estreitos vínculos às entidades industriais do setor privado. De instrumentos chaves, embora não necessariamente em simultâneo, se recorre à proteção tarifária e não-tarifária, aos controles de câmbio e, ainda que em menor medida, às desvalorizações cambiais com a finalidade de elevar o excedente exportável. Os dois momentos onde há uma política industrial em sentido amplo no Brasil é durante o Plano de Metas, com Juscelino Kubitschek (1956-1961), e no II PND⁶⁴, com Geisel (1974-1979). Assim explica Suzigan (1996) o processo de política industrial do período:

Em linhas gerais, as metas dos anos 30 e 40 eram indústrias produtoras de insumos básicos (siderurgia, papel e celulose, minério de ferro, álcalis); a partir dos anos 50 é incluída a química pesada, mecânica e elétrica pesadas, material de transportes e construção naval. Entretanto, só com o plano de Metas essas indústrias passam formalmente a ser objetivo de políticas setoriais implementadas pelos grupos executivos. Posteriormente após um período de abandono de objetivos setoriais, volta-se nos anos 70 a estabelecer metas setoriais, particularmente durante o II PND, que ampliou o leque de setores para incluir outras indústrias produtoras de insumos básicos (petroquímica, metais não-ferrosos), bens de capital e indústrias de tecnologia avançada (telecomunicações, aeronaves, armamentos, energia nuclear, informática). (SUZIGAN, 1996, p.9)

Outros momentos se destacam pela diferenciação institucional, como nos dois governos Vargas (1930-45 e 1951-54) e a partir do início do período militar em 1964. Ao menos até o início da década de 1960, a completa formação do Estado capitalista se processa junto com a industrialização.⁶⁵ Os elementos históricos em torno da política industrial revelam que a diferenciação produtiva esteve longe de se desenvolver a partir do desdobramento “natural” de uma estrutura industrial, mas requereu a tomada de consciência do processo, o diálogo do Estado com setores sociais, e a ação empresarial pública. A presença do Estado é central para o avanço das etapas de substituição de importações até a industrialização pesada no país.

⁶⁴ Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento.

⁶⁵ “O período de 1930 a 1961 marcou o momento final do processo de constituição do capitalismo no Brasil, na medida em que a industrialização desencadeada a partir da crise de 1929 culminou com a plena formação das bases técnicas indispensáveis à autodeterminação da acumulação capitalista.” (DRAIBE, 1985, p.12)

Dos 50 anos em que essas medidas acontecem, em mais de 30 deles o país, ou as classes dirigentes, recorrem à implementação de um regime político autoritário que, através de mecanismos de controle sobre os principais atores políticos ou as classes sociais, dá autonomia ao Estado no controle da economia. A autonomia do regime autoritário de Vargas (1930-45), construído sobre bases populares e por uma conflituosa articulação entre os principais setores dirigentes, aprofunda sua face arbitrária com o Estado Novo e deságua em um genuíno período democrático a partir do pós-guerra. Contudo, a forte disputa entre projetos nacionais muito bem definidos leva à perda da autonomia de Estado, principalmente com o governo João Goulart (1961-1964). Com o subsequente golpe e regime civil-militar, seriam derrotados os setores nacional-populares e o desenvolvimentismo é ressignificado e conduzido a formas de transformação industrial sem participação dos trabalhadores.

A capacidade de atuação pública de Estado através de políticas, ou seja, sua estrutura de poder, assume, portanto, novas formas. Esta *autonomiarelativa*, já que ela é maior ou menor em diferentes conjunturas, é recriada em quadros tanto autoritários quanto democráticos, dadas as distintas bases sociais (burocracias, elites dirigentes, organizações sociais de classe) que legitimam a atuação de Estado em diferentes momentos. Nessa tarefa, ideologicamente cabe ao *desenvolvimentismo*, que surge e permanece em meio às mudanças políticas de diferentes formas, fortemente vinculado à construção de riqueza e à indústria nacional, contribuir para a continuidade e complementação de etapas da industrialização. Ele próprio compõe a atuação política de praticamente todos os segmentos sociais do período, como militares, trabalhadores, industriais etc. Seu conteúdo, contudo, não impede a articulação com o capital de origem estrangeira como uma alternativa possível dado o quadro técnico e de recursos do Estado.

É importante considerar as rupturas políticas porque elas refletem sobre a reestruturação de instituições e da política industrial. Exemplo disso é que nos anos 1930 o Banco do Brasil é a principal entidade financeira de controle econômico, papel que a partir do interregno democrático cabe mais ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC). Com a ditadura de 1964, a criação do Banco Central e de elementos de controle através do planejamento eleva a racionalidade e a centralização na condução da industrialização. Em meio a essas mudanças, é possível identificar uma *estratégia pragmática* de industrialização, já que o fortalecimento de setores políticos e as divergências sociais não impedem a continuidade das decisões de fomento à indústria (LEOPOLDI, 2011).

A história da política industrial brasileira é marcada pela evolução em *pari passu* à construção do aparelho econômico estatal centralizado e que recorre a diferentes medidas de políticas, que inovam institucionalmente até o período militar. A partir de Geisel (1974-1979) a experiência desenvolvimentista brasileira dá sinais de esgotamento. O texto que será apresentado aprofunda a discussão dos elementos históricos em meio a prática de política industrial e está dividido em três partes: a primeira cuida das transformações do poder de Estado, chave na execução de políticas e considerada nos termos da *autonomia relativa*; a segunda sessão trata do quadro institucional que opera a política do setor industrial; em terceiro, a política econômica que conduz à industrialização. Como se fez no estudo do caso do México, as políticas são lidas a partir dos quadros presidenciais inseridos nos três períodos abordados: 1930-1945; 1945-1964 e, por último, 1964-1979.

4.1 CAPITALISMO INDUSTRIAL E AUTONOMIA POLÍTICA

Esta sessão concebe um retrato do surgimento e transformação da autonomia política de Estado, desde 1930 até o início dos anos 1980, em auxílio ao exame da experiência de política industrial no Brasil, que será feito por último. Dos elementos históricos que explicam a legitimidade política e as relações entre Estado e industrialização, serão resgatados aqueles determinantes mais fundamentais das articulações sociais e políticas e, obviamente, econômicas, que dão base ao poder de Estado. A leitura da capacidade técnica, institucional e setorial pública e privada, com respeito a indústria, completa o entendimento dessa capacidade de executar políticas. Neste panorama histórico, em que se processa nada menos que a gênese e consolidação de um capitalismo de base industrial no Brasil, e, mais ainda, nos termos de Sônia Draibe (1985), em um momento onde o Estado assume a sua *forma* capitalista fundamental, determinantes mais específicos naturalmente escapam a este esboço.

O pano de fundo deste cenário histórico é o inédito “processo de industrialização” a partir da subida ao poder da Aliança liberal em 1930. Este processo, como afirma Mello (1994), se diferencia do período de “crescimento industrial” anterior a 1930 no Brasil, quando até aí o capital industrial não se diversifica em escala suficiente para a dominância no processo de acumulação. Até então, a predominante produção capitalista exportadora dinamizava as estruturas econômicas internas no país. A crise cria condições no plano econômico e político para emergência de aparelhos regulatórios em defesa da tradicional economia exportadora, assim como outros setores também afetados. O capital industrial até então existente dependia do capital mercantil exportador, principalmente quanto a geração de

mercado interno, e, com criação de estruturas próprias para conduzir o seu desenvolvimento, vai assumindo uma dinâmica descolada do setor externo. Pode-se considerar, com alguma imprecisão, a

Revolução de 1930 como versão brasileira da revolução burguesa, culminando num longo processo de oposição dos interesses econômicos com as posições da classe média e da indústria emergente sobrepondo-se às da oligarquia cafeeira na formulação e implementação das políticas econômicas. (ABREU, 1990, p.77-78)

Os motivos imediatamente econômicos das mudanças têm como explicação a crise internacional de 1929, que expõe o estrangulamento externo e os gargalos de longo prazo do antigo modelo exportador, como o endividamento externo e os desequilíbrios recorrentes no balanço de pagamentos. A completa leitura desses elementos ficou notabilizada a partir da obra de Celso Furtado (1987) em *Formação Econômica do Brasil*, que vê os anos trinta como um momento de internalização do centro dinâmico da economia baseada no mercado interno. As sucessivas crises do Estado oligárquico, amparadas pelo Estado como forma de garantir os preços do café no mercado internacional, tornou evidente a “socialização de prejuízos” de tal política. A crise cria condições no plano econômico e político para emergência de aparelhos regulatórios em defesa da tradicional economia exportadora, assim como de outros setores econômicos também afetados. Nesse movimento se criam novas entidades associadas aos projetos de avanço da acumulação capitalista industrial.

Há diferentes expressões do poder de Estado, entre as diferentes fases da implementação dessas políticas. Por um lado, a ação do Estado vai adquirindo expressões autônomas com a própria constituição do organismo burocrático-administrativo e do funcionamento das instituições; de outro, o mecanismo político de reprodução da autonomia do Estado manifesta-se na sua capacidade de atendimento (por meio de suas políticas) de interesses múltiplos heterogêneos, ao acomodar dentro de suas estruturas, interesses sociais que estão em um permanente processo de mudança. Estabelecida no começo dos 1930, a forma de aproximação entre governo federal e setores produtivos industriais só muda essencialmente sua natureza a partir de meados dos anos 1950 e definitivamente em 1964. Para explicar isso, portanto, a sessão está dividida em duas partes: de 1930 a 1964, e em seguida a partir de 1964.

4.1.1 Estado e Autonomia (1930-1964): Centralização Política, Legislação Sindical e Representação Industrial no Governo

A configuração de um arranjo de forças políticas no Brasil, que através do Estado criaria um quadro propício à construção de um capitalismo centrado na indústria, é uma possibilidade aberta pelo golpe de Estado que leva Getúlio Vargas ao poder⁶⁶, que, na história do Brasil, é conhecido como a “Revolução de 1930”. Este golpe político civil e militar que depõe o presidente eleito Washington Luiz representa uma ruptura de natureza política, econômica, social e cultural com a já relativa frágil estrutura oligárquica que não mais conseguia acomodar tensões típicas e abre novas alternativas de desenvolvimento capitalista através do Estado. Através de elementos como uma tendência à centralização política, o apoio social construído em novas bases e o diálogo diante de fortes tensões entre setores de classe, encontra força para definir uma nova pauta de política econômica (FONSECA, 2012).

Caminhar para a industrialização implicaria estabelecer novos relacionamentos internos e externos, conduzidos de forma exitosa até a deposição de Vargas em 1945. Essa tomada do poder político por segmentos regionais tidos como periféricos⁶⁷ representa socialmente a quebra de “autonomia” dos “polos oligárquicos” e estabelece uma crescente centralização do poder que, concentrado progressivamente no executivo federal, aglutina os comandos de política econômica. A utilização de meios repressivos através do executivo também limitaria a resistência de movimentos contrários ao projeto que se esboçava, tirando a antiga força dos estados federados. Essa centralização tem maior expressão de radicalização com a ditadura do Estado Novo (1937–1945). A Aliança Liberal, baseada na defesa de um “interesse nacional” e em um projeto de “complementaridade” entre interesses industriais e agrários, se apoia não só no intervencionismo de Estado como em canais corporativos de mediação e diálogo diante das associações da indústria e de definição de um mercado de trabalho que persiste mesmopois da redemocratização de 1946 (LEOPOLDI, 2000).

Esse processo político se dá diante de um quadro social dividido e politicamente heterogêneo. O espectro das forças sociais internas, gestadas a partir do desenvolvimento mercantil exportador, estava esboçado por uma determinada divisão social do trabalho que se articulava em torno de três setores sociais ou frações de classe com forte atuação política nos

⁶⁶ Diz-se de uma possibilidade, porque embora os principais segmentos que apoiaram o golpe tivessem características modernizadoras, eram profundas e consolidadas as estruturas políticas de hegemonia dos Estados de São Paulo e Minas Gerais. O levante armado dá início aos fortes movimentos de contestação do poder de Estado como a Ação Integralista Brasileira (1932), fundação da Aliança Nacional Libertadora (1934), A Revolução Paulista (1932); a Nova Constituição Nacional (1934); o levante comunista (1935); e o levante integralista (1938). (IANNI, 1991)

⁶⁷ A chapa derrotada nas eleições, composta por Getúlio Vargas, do Sul e João Pessoa, da Paraíba, integrava um quadro de alianças identificado como Aliança Liberal

anos 1920: uma *burguesia mercantil exportadora*, liderada pelos interesses do café e abalada pela crise econômica; uma *burguesia industrial* surgida a partir do crescimento da indústria, porém mais fraca em hegemonizar a condução de políticas; e essa indústria dinamizada pelo setor externo, que dá origem também a um *proletário urbano*, que é recente, fragmentado e disperso. Esses três referidos setores eram os únicos capazes de construir seus interesses com base no Estado e a articular em torno de si outros setores sociais e *interesses estratégicos objetivos, do conjunto da sociedade* (DRAIBE, 1985), cuja heterogeneidade é refletida a partir do crescimento das oposições nos 1920, que assim:

[...] trariam à cena política não apenas os atores já descontentes com a política brasileira, como os civis ‘oligarcas’ e os militares, mas sim um conjunto de ‘segmentos sociais emergentes e surgidos a partir da industrialização e urbanização do período, como operários, comerciários, bancários, caixeiros, profissionais liberais e burocratas. Há exemplos de que os partidos tradicionais não eram impermeáveis ao ingresso de elementos destas camadas – e principalmente dos profissionais mais graduados, que assumiam a ideologia e a prática política vigentes’ [...] (FONSECA, 2011, p.35)

Eram tais forças políticas heterogêneas, mas não socialmente indeterminadas. Os conflitos e as tendências diferentes de direção política não impedem à Aliança Liberal ser capaz de articular interesses estratégicos em um conjunto amplo de interesses, diante do qual o nacionalismo é pano de fundo ideológico básico dos problemas do país e componente mais explícito do universo político e econômico na sociedade brasileira.⁶⁸ Em Fonseca (2011, p.28) há uma explicação de como esse recorte de classes apresentado revela um conteúdo disperso e não ajuda a entender como setores majoritariamente oligárquicos determinariam transformações em favor da indústria. O fundamental é que, dentro dos referidos setores, não há contraposição de interesses entre burguesia e oligarquia e, mesmo representando setores diferentes, suas pautas estavam contempladas minimamente pelas lideranças oligárquicas dissidentes não cafeicultoras, cujas motivações não se reduzem a interesses econômicos “de classe”:

As mudanças verificadas na década de 1930 vão em direção justamente oposta ao regionalismo, às ‘oligarquias’ e à predominância agroexportadora. Para entender precisamente os interesses em disputa: categoria teórica ‘burguesia’ não se restringia ao empresariado industrial e a oligarquia não é classe social, posto que fenômeno provindo de uma tipologia de dominação, portanto originariamente político. A Chapa Vargas/João Pessoa era ao

⁶⁸ “[...] O nacionalismo econômico revela-se como a manifestação da ideia de desenvolvimento, industrialização e interdependência, em face dos interesses econômicos dos países dominantes. [...] Nacionalização das decisões sobre a política econômica [...] criar um capitalismo nacional.” (IANNI, 1991, p.80)

mesmo tempo burguesa e oligárquica, adjetivos não excludentes no contexto brasileiro da época, ainda que nela se identifique a hegemonia de interesses agrários [...]. (FONSECA, 2011, p.29).

Portanto, essas oligarquias não precisam ser tomadas simplesmente como agrárias e nem a burguesia simplesmente industrial⁶⁹. Esses segmentos possuem múltiplas contradições internas e a condução de política voltada à indústria foi inicialmente articulada em torno das brechas dadas pelos vínculos com outros polos dinâmicos, como os setores exportadores, assim como o industrial, igualmente frágil e dependente do setor exportador. É desta forma que as alternativas de conciliação objetiva de interesses setoriais e econômicos tem um *sentido*. A possibilidade de um Brasil industrial, embora não definida, já estava presente em boa parte do imaginário das elites civis e militares, empresários e segmentos urbanos que respaldavam uma atuação de governo em direção a mudança de estrutura. Os princípios industrialistas dessa Aliança estavam dados por segmentos do exército, como dos “[...] tenentes, defensores da industrialização por razões de segurança nacional, inclusive de indústrias “artificiais”, como siderurgia, fábricas de armas, canhões e projéteis.” (FONSECA, 1989, p. 122).

Um elemento fundamental na conquista dessa legitimidade de ação do Estado é, então, a centralização política no governo federal, que renova as bases para intervenção e regulação econômica estatal e abre a possibilidade de políticas “nacionais”. Ao encontro dessa centralização pesa a opção política do governo Vargas de aproximação com os grandes empresários de Rio de Janeiro e São Paulo,⁷⁰ onde se concentrava o grosso da produção industrial através da qual o Estado consegue formular um modelo de desenvolvimento e definir termos e limites para as relações entre capital e trabalho, cuja forma se define também pela ação organizada da grande indústria. Os laços estabelecidos envolveriam entidades corporativas da indústria, o presidente e órgãos técnicos do governo, que mediam forças entre o Estado e as associações de indústria no que se refere à regulamentação da organização sindical.

Paralelamente à criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC) em novembro de 1930, o governo Vargas propõe a sindicalização patronal e dos trabalhadores, através do decreto 19.770 de 1931. [...] (Nele) as associações de classe denominadas *sindicatos* (âmbito local), *federações* (âmbito estadual) e *confederações* (âmbito nacional) deveriam ter a

⁶⁹ Há conflitos entre distintas frações da burguesia no processo, e sua atuação política, portanto não encontra elementos de unidade, e culmina, dado as lideranças que compunham o Estado no período, com a dominação do capital industrial e financeiro. (DRAIBE, 1985)

⁷⁰ Além de segmentos de outros estados como o Rio Grande do Sul.

aprovação do MTIC para se instalarem e deviam submeter-se ao seu controle. (LEOPOLDI, 2000, p.76, grifos da autora)

Essas medidas de ação pública seriam observadas com atenção pelo setor industrial que reestrutura suas antigas formas de organização visando disputar o contorno das medidas do governo.⁷¹ No regime de Vargas, as associações industriais concentraram no canal corporativo o espaço fundamental desse diálogo. Tais entidades podem ser entendidas a partir de suas associações de classe, já que nelas se expressam os interesses industriais do país. Na defesa desses interesses, tem centralidade em especial a trajetória do Centro Industrial do Brasil – CIB (1933-1937), da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), e da Confederação Nacional da Indústria (CNI), que aglutina as demais a partir de 1938. Essas entidades formam o eixo que acelera a entrada dos industriais no governo e cimentam sua coalizão com a burocracia do Estado⁷².

Essas entidades seriam meio para o setor privado sensibilizar autoridades quanto às medidas de política em atendimento às demandas do setor diante das reivindicações protecionistas, regulação tarifária seletiva de importações, incentivo à manufatura interna e o controle cambial. A implementação dessas medidas tinha, portanto, algum respaldo social e o Estado atuava atendendo determinados interesses. No final do Estado Novo, o desenho institucional desse corporativismo industrial está pronto e em funcionamento (LEOPOLDI, 2000, p.297). As instituições criadas revelam estreitos vínculos entre burguesia industrial e o governo, principalmente através dos técnicos do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) (discutidos na próxima sessão), com a liderança industrial “[...] sendo chamada a participar do planejamento das atividades econômicas com estreita influência sobre a formulação de política industrial, de comércio exterior, de tributação e de energia entre outras.” (LEOPOLDI, 2011, p.87).

A construção das bases de legitimidade social também não negligenciou instrumentos de organização e controle de classe ao implantar uma estrutura sindical corporativista entre patrões e empregados, buscando “[...] estabelecer a harmonia e a tranquilidade entre empregados e empregadores no Brasil.” (IANNI, 1991, p.47), como base de sustentação do governo. Em 1931 o Estado adota o modelo no qual apenas reconheceria um único sindicato

⁷¹FIESP é criada três meses depois do decreto (LEOPOLDI, 2000, P.77). Entre 1930-37 constituem uma fase de afirmação das associações regionais (FIESP e FIRJAN) as duas representadas pela Confederação das indústrias do Brasil (1933-1938) quando se transforma em Confederação Nacional da Indústria (LEOPOLDI, 2000, p.80)

⁷² Discutidas na próxima sessão. Entre 1930-45 se estrutura um corporativismo industrial no Estado.

por categoria profissional. Essa estrutura sindical permaneceria basicamente a mesma após 1945 e só é reconstruída completamente a partir de 1964. O governo buscava, assim, criar sólidas bases de apoio, de organização social e institucional, em que o foco era uma economia assentada na industrialização, no mercado interno, na urbanização e no reconhecimento do papel do Estado da estratificação social e da sociedade de classes, na qual a legislação trabalhista é eixo fundamental para perseguir esses objetivos (FONSECA, 2011).⁷³

Voltados a estes objetivos há ainda a criação em 1931 do decreto 19.671-A, que cria o Departamento Nacional do Trabalho visando promover medidas de previdência social, melhorar as condições gerais do trabalho e regular a “sindicalização das classes patronais e operárias”, estabelecendo explicitamente os vínculos e as obrigações do sindicato frente ao Estado. Na prática esse foi mais um mecanismo de controle das demandas do setor. Sindicatos teriam, assim, novos conteúdos políticos e direitos concedidos em conformidade com os interesses da empresa privada e ponderada em sua amplitude, já que à grande maioria dos trabalhadores camponeses não eram estendidos os direitos restritos aos trabalhadores urbanos. Ainda assim, demandas sindicais foram atendidas como aquelas vinculadas à criação dos direitos trabalhistas:

[...] salário mínimo, jornada máxima de oito horas de trabalho; igualdade salarial quanto as questões de gênero, idade nacionalidade, estado civil; repouso semanal remunerado; férias anuais remuneradas; proibição de trabalho noturno a menores de 16 anos; proibição de trabalho a menores de 14 anos; assistência médica ao trabalhador e à gestante; carteira profissional; regras jurídicas para criação e funcionamento dos sindicatos, federações e confederações, etc. (IANNI, 1991, p.49)

Um estudo mais focado poderá desdobrar a criação de estruturas que direta e indiretamente se volta a esses objetivos. O que se quer mostrar aqui é que essa decisão política de governo desenhava, portanto, uma relação de proximidade no atendimento às demandas da classe trabalhadora como forma de garantir a ampliação de sua base de sustentação (CORSI, 1997). Em 1943 essa legislação é completamente reelaborada, ampliada e sistematizada num só documento: a Consolidação das leis do trabalho, CLT. A política sindical em relação ao empresariado também não sofreu grandes alterações, mantendo as normas de sindicalização, pela qual o controle governamental sobre os sindicatos dos

⁷³ “[...] ao justificar o golpe, argumentava Vargas que o mesmo teria sido necessário devido às ameaças à unidade nacional. A consolidação da nação justificava, no discurso oficial, a existência do regime ditatorial e a necessidade de uma política capaz de alavancar a industrialização e, com isso, automaticamente desenvolver o país [...]” (CORSI, 1997, p.6)

trabalhadores continuou ao lado de novas medidas, como o salário mínimo e a previdência social. (LEOPOLDI, 2000, p.86)

No Estado Novo uma prática voltada ao desenho de planos econômicos contou com o endosso de setores dominantes que aprofundam reformas administrativas em uma direção de centralização política, controle e mecanismos de diálogo com os principais setores de classe, que permite conduzir transformações voltadas a indústria. Entre 1937 e 1945 o governo não negligencia a atenção às classes trabalhadoras buscando apoio. O contorno dessa autonomia se consolida através de uma política de massas em processo desde o início da década e, apesar de nas lideranças não haver qualquer participação popular, o governo buscava a legitimação e o apoio de setores mais amplos socialmente e das classes populares. A propaganda política foi muito importante para o governo voltado às massas e institucionalmente é representado pelo Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) criado no período:

O Estado Novo teve como um traço comum a crítica à liberal democracia e a proposta de organização de um Estado forte e autoritário, encarregado de gerar mudanças consideradas necessárias para promover o progresso dentro da ordem. (CAPELATO, 2011, p.109-110)

As formas como as frações regionais se integram a este Estado centralizador não se alteram profundamente com o fim do primeiro governo Vargas. Pelo contrário, permanecem “[...] basicamente desempenhando os mesmos papéis frente ao poder público.” (SARETTA, 1997, p.101). É sobre essa base que se ergue com autonomia política o Estado, mas não independente dela. Com a vinda da ditadura do Estado Novo em 1937, têm fim os múltiplos movimentos de contestação controlados principalmente pela supressão da democracia política. O Estado Novo é um momento, assim, de aprofundamento da forma como se esboçava a autonomia, mas sem deixar de ser também um momento de novidades políticas e institucionais no mundo produtivo e do trabalho, com uma definição mais clara de atuação que introduziria os primeiros elementos de planejamento, com um Estado já declaradamente comprometido com o setor industrial.

É nesse campo instável de relações que se funda, a meu ver, a autonomia de Estado. Uma autonomia que não era nem plena nem absoluta: enraizava-se numa multiplicidade de forças políticas heterogêneas, *mas que tinham um sentido social e expressavam relações de poder definidas na luta política*. Assim se a heterogeneidade e a incapacidade hegemônica das classes sociais fundaram a autonomia de Estado, as correlações instáveis de forças definidas no campo da luta política demarcavam não apenas os limites em que se exerceria esta ação autônoma como o *sentido* que ela haveria de ter. (DRAIBE, 1985, p.43, grifos da autora)

Durante a ditadura do Estado Novo os partidos são excluídos da cena política nacional e fechadas as casas legislativas, desde câmaras de vereadores nos municípios, assembleias legislativas nos estados, a Câmara dos deputados e o Senado Federal. Como ato simbólico, há uma cerimônia cívica onde ocorre a queima das bandeiras estaduais e marca a vitória do poder central sobre os estados (DELGADO, 2010). Com o fim da guerra em 1945, as pressões de diversos setores civis populares levam a deposição de Vargas como presidente, que interfere politicamente na transição democrática através de uma definição partidária em que seu projeto político encontrava apoio, embora a ascensão das demandas populares, em um quadro político ainda marcado pela presença da elite rural conservadora, fosse desafio político considerável. Esse sistema político democrático deveria atender à crescente participação popular com as contradições sendo terreno fértil para os conflitos sociais. (Que desaguam na perda de autonomia no início dos anos 1960) (VIZENTINI, 2010).

Muito rapidamente, entre os diferentes partidos que se organizaram de imediato no período democrático, três encontram destaque na cena pública: a União Democrática Nacional (UDN), o Partido Social Democrático (PSD) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). A UDN articulava uma ampla frente de oposição ao Estado Novo, que deu peso ao fim do regime. Sua principal linha de atuação buscava consolidar a oposição às organizações de linhagem getulista e mais claramente ao trabalhismo. O PTB e o PSD eram compostos por setores com vínculos com o getulismo. Contudo, como o PTB era articulado em praticamente todos os sindicatos urbanos e composto basicamente de setores operários e sindicalizados, além de funcionários públicos, continha uma agenda política mais nítida, mas que permitia aproximações com o PSD e que representava o avesso da agenda política da UDN (DELGADO, 2010). Essas forças constituíram um período notável da história política do país pelo aprofundamento capitalista, sem o sacrifício do sistema democrático como ocorreu no Estado Novo e depois no regime autoritário político militar de 1964.

Os setores políticos mais progressistas e com representação no governo estavam ligados ao PTB, mas existiam grupos progressistas também dentro de setores de oposição, como a “ala moça” do PSD e a “bossa nova” da UDN, que conseguiam encampar também demandas populares, como a revisão da estrutura agrária, a extensão da legislação trabalhista aos trabalhadores rurais etc., embora de maneira muito mais dividida e menos coesa do que o PSD e o PTB (MOREIRA, 2010, p.166). É possível identificar, portanto, determinados grupos que eram favoráveis a defesa de um “desenvolvimento sobre bases nacionais” e não foi estranha a continuidade e permanência das estruturas que assentaram as bases econômicas

do Estado em 1930. Quanto ao governo Dutra (1946-1951), na imediata transição para a democracia, são mantidos os vínculos com a dinâmica política de até então:

A face mais visível desta continuidade, do ponto de vista político era o próprio presidente, ex-ministro da guerra do regime inaugurado em 1937. O aspecto político mais notório desta permanência estava na estrutura partidária surgida com o fim do Estado Novo, a qual tornou possível a permanência destes interesses no comando da política e da economia nacionais até pelo menos meados da década de 1960. Por outro lado, a despeito da promulgação da constituição, houve uma inegável continuidade entre a ditadura recém terminada e o regime de 1946, pois a administração Dutra não se notabilizou por ser totalmente fiel aos princípios democráticos como atestam, entre outras questões, a ampla e constante intervenção nos sindicatos e a cassação dos mandatos dos parlamentares comunistas (SARETA, 1997, p.116-117).

No interregno democrático ao menos duas tendências conseguiram rivalizar projetos distintos de hegemonia política: o *Nacional Desenvolvimentismo* do ISEB⁷⁴, com prática durante o período JK (1956-1961), e o *Nacionalismo Econômico*, com maior popularidade e cada vez mais identificado com setores de esquerda do período. A pauta nacionalista aglutinava praticamente todos os setores populares e, a partir de 1951, constituiu a ideologia oficial do “populismo brasileiro” (VIZENTINI, 2010).

Essas duas vertentes políticas que orientavam a condução do capitalismo brasileiro têm origens na ascensão de uma pauta desenvolvimentista surgida e aprofundada na sociedade brasileira a partir de Vargas em 1930, e conduziria a prática política que leva a criação de instituições chaves na condução do desenvolvimento industrial brasileiro como a Petrobrás e o BNDE. Esses dois projetos encontraram unidade e menores divergências até o governo de Juscelino Kubitschek (JK), quando os setores identificados com o nacionalismo econômico reconheceram que a condução das transformações tinha uma feição mais elitista do que popular.⁷⁵ Diante do favorecimento declarado (embora sem muitas alternativas) a segmentos de origem externa, o Plano de Metas leva esse segmento reformista mais radical do movimento industrialista e desenvolvimentista de JK a romper com o nacional-desenvolvimentismo. A pauta do nacionalismo econômico teria forte crescimento ao longo

⁷⁴Instituto Superior de Estudos Brasileiros.

⁷⁵ Seus principais membros ainda eram políticos, intelectuais, estudantes e sindicalistas e buscavam a ampliação de suas bases sociais. Havia uma via, portanto, uma via nacional-popular de constituição do capitalismo nucleada em torno dos interesses da classe operária. (DRAIBE, 1985, p.38). Essa política social compunham uma gama de mudanças como a ampliação do nível de emprego urbano e rural, elevação de salários reais, dado o incremento na produtividade social do trabalho, imediatamente assim se projetava um perfil de política econômica com acelerado crescimento do gasto público e políticas orçamentárias e monetárias que não fossem em detrimento dos salários.

dos anos 1960, com o PTB se aproximando paulatinamente do Partido Comunista do Brasil (PCB), e pregavam a aliança dos “setores sociais populares” (proletários, camponeses e progressistas) na defesa da industrialização e reformas estruturais.

Até meados dos anos 1950 as demandas em torno do desenvolvimento no país encontram no Estado brasileiro uma alternativa possível de implementação, cujo projeto vai tomando forma e reflete interesses de diferentes nuances, com um conteúdo fragmentado diante das classes e setores sociais. Essa divisão, acrescentada ainda a resquícios de controle sobre sindicatos e setores de classe mesmo durante o período democrático, contribui para a existência de alguma legitimidade de atuação dos homens de governo, ou de uma relativa autonomia, cuja prática naturalmente enfrentava resistências e interesses na condução desse projeto de construção de uma indústria de caráter nacional. Nesse período as transformações produtivas, só foram possíveis graças a um:

[...] profundo grau de atuação do Estado na constituição do capitalismo [...]. De uma à outra fase da industrialização, com autonomia, força e capacidade de iniciativa, o Estado brasileiro planejou, regulou e interveio nos mercados, e tornou-se ele próprio produtor e empresário; através de seus gastos de investimentos, coordenou o ritmo e os rumos da economia e, através de seus aparelhos e instrumentos, controlou e se imiscuiu até o âmago da acumulação capitalista. Do ponto de vista social e político, regulou as relações sociais, absorveu no interior de suas estruturas os interesses sociais e se transformou numa arena de conflitos, todos eles ‘politizados’, mediados e arbitrados pelos seus agentes. [...]. Manifestou-se como executivo forte, com aparelho burocrático-administrativo moderno e complexo e passou a operar através de um corpo cada vez maior e mais sofisticado de funcionários, os novos burocratas, metamorfoseados, nestas circunstâncias em aparente ‘tecnocracia’. (DRAIBE, 1985, p.20)

Até durante o segundo governo Vargas, essa autonomia se baseia nos elementos até aqui considerados de centralização política, fortalecimento de setores trabalhadores e urbanos, e dos instrumentos corporativos industriais de disputa já definidos durante o Estado Novo. Esses últimos, com a queda de Vargas, contudo, começariam a mostrar sinais de desgaste. A maior abertura de arenas decisórias através dos partidos políticos ocorre *pari passu* ao também fortalecimento dos setores industriais frente a estrutura sindical e a criação de estruturas industriais paralelas e nem sempre com coesão, que leva ao surgimento da Associação Brasileira de Indústrias de Base (ABDIB) em 1955; a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA) em 1956; a Associação da Indústria de Autopeças e em 1951; o Sindipeças, em 1953; a Associação das Indústrias Química e Farmacêutica (ABIF) e a Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE) em 1963.

Essa pulverização representa não só um já fortalecido setor industrial no início dos 1960, mas também um afastamento da unidade de um projeto político de indústria que sintetizasse as demandas do setor a partir das tradicionais medidas de protecionismo, tarifas e câmbio múltiplo como o cerne da política de até então. Assim inicia-se o processo de fragmentação na forma de representação de interesses dentro do Estado (LEOPOLDI, 2000, P.232). A diversificação surgida a partir do processo de substituição de importações leva não só ao surgimento a partir do final dos anos 1950 da indústria pesada, e de bens de capital e de consumo duráveis como também uma estrutura industrial mais claramente segmentada entre setores industriais nacionais e estrangeiros, que mostra dificuldade em encontrar representação tanto na necessária fase de ajuste do governo Jânio Quadros (1961-1962), quanto no governo João Goulart (1962-1964), que busca apoio na crescente aglutinação de setores populares do campo e cidade em torno da pauta nacionalista.

Esse impasse político se reflete na condução de medidas de política econômica que, já consciente da necessidade do planejamento, presencia a existência de medidas e planos coordenados e considerando impactos macroeconômicos mais gerais, porém com uma prática mais errática, que embora buscassem a correção de distorções econômicas, não encontra apoio político e social de implementação. O paulatino afastamento e a dificuldade de diálogo com o poder legislativo, representado pelo Congresso Nacional, também limitaria as margens de ação baseadas num presidencialismo já enfraquecido e em uma conjuntura de forte retração econômica. O golpe militar de 1964, somente conduziria a uma prática desenvolvimentista e fortemente centralizada a partir de período historicamente tido como milagre econômico em 1968, mas com uma profunda violência sobre setores sociais e políticos populares trazidos à cena política nos anos 1930 e no interregno democrático.

4.1.2 Estado e Autonomia na Ditadura Militar: Crescimento Econômico e Repressão Política

O levante armado que leva à ditadura civil-militar de 1964, e que rompe com a democracia instaurada em 1945 no Brasil, inicialmente foi endossado pelos principais setores políticos do país visando impedir que reais possibilidades de demandas sociais fortemente amadurecidas no projeto vinculado ao nacionalismo econômico fossem atendidos pelo governo Goulart. A autonomia em tempo de ditadura seria construída em sua força e respaldo político através de uma burocracia que alia a ênfase nos mecanismos de ajuste macroeconômico à prática desenvolvimentista, principalmente identificada pela liderança dos

militares e conseguida pelo tolhimento das divergências políticas que alija a participação popular e trabalhista das medidas de política econômica. O período de indefinição pela consolidação ou não do regime entre 1964 e 1967 ocorre em meio a submissão das políticas setoriais e produtivas a uma organizada política de ajuste diante do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). O posterior endurecimento das linhas repressivas a partir de 1968 sustenta uma prática reconfigurada de racionalização do papel interventor do Estado onde o planejamento econômico assume centralidade na política econômica.

Os tecnocratas que ascenderam ao poder com o golpe militar de 1964 conseguiram estabilizar a economia enquanto introduziam reformas fiscal, monetária e financeira significativas. O *boom* de poupança e investimento a que resultou, associado a uma alta taxa de progresso técnico, ficou conhecido como o “milagre econômico brasileiro” do período 1968-73 e um dos elementos e justificativas para a permanência do regime seriam a busca por grandes taxas de crescimento econômico (BACHA; BONELLI, 2005). A participação dos militares no cenário político brasileiro é historicamente presente desde 1889 e, a partir de 1964:

Sob a égide da doutrina da segurança nacional (instrumentalizada pela escola superior de guerra), quando os militares, após o golpe, assumem o papel de condutores dos negócios do Estado, afastando os civis dos núcleos de participação e decisão política, transformando-se em verdadeiros atores políticos, com os civis passando a meros coadjuvantes no sentido de dar ao regime uma fachada de democracia e legitimidade. (BORGES, 2003, p.16)

A despeito da continuidade do referencial desenvolvimentista no período, o regime militar marginaliza a classe política e o congresso das decisões no campo da economia. Essas lideranças criam um novo sistema partidário, reduzindo o peso na condução da política dos principais setores sociais e políticos de classe do país; formulam um novo ordenamento legal e reprimem as manifestações nacionalistas. A mobilização da classe trabalhadora é sufocada por uma intervenção profunda no sistema sindical. Os militares buscavam reforçar a autoridade pública e centralizar as ações políticas e administrativas no aparelho do Estado de forma que se pudesse controlar a mobilização sociopolítica. Nesse controle se respalda a atuação pública:

Durante os 21 anos de regime militar não houve nenhum tipo de alternância partidária de poder, mas somente entre as correntes militares que trafegavam no seio das forças armadas [...] foram 21 anos de continuidade ininterrupta de generais na direção do Estado Brasileiro, mas de partidos diferentes. (BORGES, 2003, p.21)

A estrutura corporativa da indústria não escapa ao intervencionismo do governo militar e tem suas entidades oficiais de representação fragilizadas, muito devido ao fato de que a política econômica passou a ser formulada por tecnocratas em gabinetes sem que os industriais tivessem capacidade de pressionar a equipe econômica, mas sem dúvida, dado o momento de vigoroso crescimento e transformação produtiva no período do “milagre”, e a experiência de uma política planejada e coordenada pelo governo com o II PND, este setor seria amplamente beneficiado com a ruptura política em 1964. A indústria foi beneficiada pelo milagre, mas suas entidades de classe permaneceram sem representatividade.⁷⁶

4.2 INSTITUIÇÕES DE INDÚSTRIA E BUROCRACIA DE 1930 A 1980

O ponto contemplado na sessão anterior discutiu como a partir da “Revolução de 1930” até o regime militar são estabelecidas diferentes capacidades de ação política em que os objetivos industriais perseguidos pelo Estado brasileiro puderam definir-se a partir do apoio de determinados segmentos sociais que endossaram este projeto. Na construção e reconstrução dessa legitimidade política, ou dessa *autonomia relativa*, importaram tanto as medidas de centralização política, o maior ou menor apelo ao controle repressivo (como no Estado Novo e no Regime Militar), quanto a capacidade de enfrentamento de um corpo social heterogêneo e com maior complexidade na medida em que o processo avança e determinados setores ganham maior ou menor capacidade de disputa. Mesmo o texto se atendo a variáveis políticas e sociais, marginalmente se percebeu como, na construção dessa capacidade de atuação setorial, se ressignificam práticas diante de estruturas de governo existentes como também são criadas novas instituições, tanto públicas quanto privadas.

A presente sessão investiga agora como nesse processo histórico o Estado organiza sua capacidade administrativa, técnica e institucional para operar demandas de um processo consciente de industrialização. Como a definição de um projeto de indústria para o país não estava nem perfeitamente definida nem mesmo garantida endogenamente, o salto em termos de diferenciação institucional nos 1930 tiveram de contemplar desde mecanismos legislativos, institucionais e técnicos mais básicos de uma economia capitalista como a adequação a uma estrutura moderna de Estado republicano que contemplasse desde o controle de recursos naturais e financeiros, como o acesso à financiamento, regulação setorial mínima etc. Na

⁷⁶ “[...] A situação começa a mudar no final dos anos 1970, no governo Geisel, em função do impacto da crise do petróleo e da inflação europeia e americana na economia brasileira. Paralelamente tem lugar o processo de redemocratização. Em face de uma conjuntura internacional de incerteza agravada com a crise da dívida externa a partir de 1982, o flanco tecnocrático do governo se enfraquece e o protesto empresarial ganha volume e expressão.” (LEOPOLDI, 2011, p.291)

medida que novos desafios emergem com etapas mais “difíceis” de industrialização, novas estruturas são criadas, enquanto outras são praticamente destruídas ou ressignificadas em função de novos interesses ou necessidades de controle mais efetiva. O próprio apelo aos elementos de planejamento, embora uma necessidade reconhecida desde cedo e maturada principalmente no Estado Novo, depende do estabelecimento de uma burocracia que amadurece muito lentamente. Assim pode-se dizer que a:

Hegemonia do executivo a partir de 1930 é notável e efetiva no campo da política econômica. Em geral, o executivo dispunha de bases constitucionais, recursos financeiros, condições organizatórias e pessoal especializado para atuar. Assim ele podia modificar ou propor novos objetivos, diretrizes, técnicas e órgãos relativos às relações e estruturas econômicas do país onde o poder executivo se confunde com o governo. (IANNI, 1991, p.19)

O suporte mais básico à prática de um tipo de capitalismo assentado na indústria, ainda que de forma indireta, teve de cuidar tanto da criação da Justiça Eleitoral (1934) e da Justiça do trabalho (1946) como de órgãos do poder judiciário federal, assim como de direitos básicos da cidadania política, como o “[...] voto universal e secreto, a unificação dos códigos judiciários, a elaboração da legislação sobre as “riquezas”, a saúde a educação[...]” (IANNI, 1991, p.61), visando atualizar a legislação de caráter incipiente ou tornada já obsoleta face à modernização do país. Essas mudanças revelam a tentativa de constituir e reforçar estruturas capitalistas elementares, como as condições de funcionamento mínimo para a reprodução da força de trabalho industrial, também disponibilizando bens e serviços consumidos pela população trabalhadora.⁷⁷ A extensa lista citada a seguir dá um quadro de uma questão industrial tentando ser entendida e conduzida pelos homens de governo em 1930, que passam desde a preocupação de órgãos de sistematização de informações, promoção de debates, até a análise de problemas, tomada de decisões e execução de medidas de política econômica. Houve assim a criação em:

1930, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; 1931, Conselho Nacional do Café, Instituto do Cacau da Bahia; 1932, Ministério da Educação e Saúde Pública; 1933, Departamento Nacional do Café, Instituto do Açúcar e do Alcool; 1934 Conselho Federal do Comércio Exterior, Instituto Nacional de Estatística, Código de Minas, Código de Águas e Minas, Plano Geral de Viação Nacional, Instituto de Biologia Animal; 1937, Conselho Brasileiro de Geografia, Conselho Técnico de Economia e Finanças; 1938, Conselho Nacional de Petróleo, Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), Instituto Nacional do Mate,

⁷⁷A principal entidade em estruturar essas medidas é o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio criado em novembro de 1930. Ele substituiu o atendimento a essas demandas antes tratadas no Ministério da Agricultura, e surgiu para concretizar o projeto do novo regime de interferir sistematicamente no conflito entre capital e trabalho.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); 1939, Plano de Obras Públicas e Aparelhamentos de Defesa; 1940, Comissão de Defesa da Economia Nacional, Instituto Nacional do Sal, Fábrica Nacional de Motores; 1941, Companhia Siderúrgica Nacional, Instituto Nacional do Pinho; 1942, Missão Cooke, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); 1943, Coordenação da Mobilização Econômica, Companhia Nacional de Álcalis, Fundação Brasil Central, Usina Siderúrgica de Volta Redonda, Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), Serviço Social da Indústria (SESI), Plano de Obras e Equipamentos, I Congresso Brasileiro de Economia; 1944, Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, Serviço de Expansão do Trigo; 1945, Conferência de Teresópolis, Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), Decreto-Lei Número 7.666 sobre Atos Contrários à Ordem Moral e Econômica. (IANNI, 1991, p. 35-36)

A partir do fim do Estado Novo, são inúmeros os espaços de debate com respeito à “grande siderurgia”, exploração de jazidas petrolíferas e aos incentivos à nascente da indústria. Os anos 1930 são uma década particular no aprofundamento institucional para além das questões de indústria, portanto, já que é intensa a busca pela criação de entidades públicas e privadas, correspondendo a diversas demandas sociais, produtivas e setoriais. Até os anos 1980, o quadro institucional da prática de política industrial vai sendo redesenhado e não impede que os novos atores políticos propusessem novas formas de conduzir o processo de industrialização. As três subseções a seguir identificam funções das instituições próprias de uma prática de política industrial nos três diferentes momentos da história econômica brasileira: 1930-1945, depois 1945-1964 e, finalmente, a partir de 1964.

4.2.1 Instituições de Indústria dos 1930 aos 1945

Criado em 1808, o *Banco do Brasil* (BB) foi a principal instituição financeira de governo a operar instrumentos econômicos nos anos 1930. No amadurecimento de um projeto de indústria com Vargas, o protecionismo via tarifas, crédito e câmbio, só mais tarde complementadas pela criação de empresas estatais, seriam centralizados na estrutura desse Banco e se constituiriam nas principais medidas em favorecimento ao setor. Sua atuação é submetida à direção política do governo, através de áreas ministeriais também já estabelecidas anteriormente como o *Ministério da Fazenda*, principal autoridade econômica do país e que, historicamente, cuidou das questões vinculadas às finanças públicas, à moeda, ao crédito e ao próprio câmbio. O ministério tem estrutura reorganizada a partir de 1934, mantendo e ampliando elementos vinculados à dívida pública, ao controle sobre a estrutura tributária,

financeira e recursos públicos, ao controle de preços, ao comércio exterior e à conjuntura. (CAPUTO; COSTA, 2009, p.364)

Já citamos a criação em 1931 do *Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio* como entidade que implementaria a política social, que contemplava toda a construção de um mercado de trabalho urbano-industrial no país. Também chamado de “ministério da revolução”, sua atuação é racionalizada a partir da criação de departamentos técnicos no interior de sua estrutura, como o *Departamento Nacional do Trabalho* (1932).⁷⁸ (FONSECA, 2011)

Quanto ao *BB*, as restrições de crise em 1929 e 1930 obrigam a centralização das operações cambiais, com controle restrito do câmbio e à ampliação das operações creditícias governamentais em sua estrutura. Além do café e dos setores agroexportadores, ocorre o firme crescimento do crédito à indústria de transformação. Até 1945 o *BB* desempenha papel central do sistema creditício comercial, além de ser “caixa” do tesouro e mecanismo operativo direto das transações de gastos e receitas de todo o aparelho governamental. É lenta sua adequação a uma estrutura de financiamento voltada à indústria. Dessas mudanças, aquelas centrais se constituíram na criação da:

- a) *CAMOB- Caixa de Mobilização Bancária*. Criada em junho de 1932, introduz reservas obrigatórias mínimas e obrigatoriedade de depósito no *BB*. Como função geral, deveria atuar como mecanismo de proteção diante das crises do sistema financeiro (ABREU, 1990);
- b) no mesmo ano a *Carteira de Redesconto* do Banco do Brasil foi autorizada a trabalhar com títulos de longo prazo no financiamento da agricultura e da indústria;
- c) *Carteira de Crédito Agrícola e Industrial* (CREAI). Criada em 1937, deveria prestar assistência financeira à agricultura, à criação das indústrias de transformação, com ênfase naquelas nacionais, e à utilização de matérias primas e recursos naturais vinculados à defesa nacional. Se constitui no mecanismo mais específico na atenção setorial de indústria. Seus recursos provinham da emissão de títulos de longo prazo, mas muito frequente da carteira de redesconto do Banco do Brasil, dado o peso das necessidades de financiamento. Com o Decreto-Lei no. 3.077, ampliam-se as alternativas de fontes de recursos ao tornar compulsório o recolhimento à caixa do *BB* dos depósitos judiciais, dos depósitos de empresas

⁷⁸ Somente em 1938, se estabelecem as bases institucionais para a regulação das relações de trabalho. (DRAIBE, 1985, p.92)

concessionárias de serviços públicos e de 15% dos fundos das instituições de previdência. (CAPUTO; COSTA, 2009, p.319)

Antes de revelar outras estruturas criadas dentro do BB nos anos 1940, queremos esclarecer de antemão como o aprimoramento de sua estrutura e demais entidades se vincula à preocupação do governo Vargas em construir uma burocracia técnica diferenciada do tradicional clientelismo como prática recorrente na formação dos quadros profissionais do funcionalismo público brasileiro. Este era composto predominantemente até então por múltiplas redes de lealdade e interesses vinculados ao “apadrinhamento” e à confiança particular, baseada na influência política e econômica pessoal de determinadas figuras. (DRAIBE, 1985)

A atuação unificadora e dirigente do Estado não negligenciou a qualidade da ação da burocracia e, na constituição de 1934, dentre outros elementos, estabelecia a obrigatoriedade do concurso público para o ingresso à magistratura e à todo funcionalismo público. Essas preocupações levam em 1936 à criação do *Conselho Federal do Serviço Público Civil*, logo substituído em 1938 pelo *Departamento Administrativo do Serviço Público* (DASP), cuja função era dar racionalidade a carreira do funcionalismo público e a organização de sua estrutura administrativa. Ao seu funcionamento estão vinculadas a criação de regras de admissão e recrutamento pelo sistema de mérito por concursos públicos, competitivos e obrigatórios na qual se basearia toda carreira do funcionalismo público no país (IANNI, 1991).

Na prática, o DASP assumiu a tarefa de racionalizar operações da administração federal, já que seus quadros prestavam assessoria direta à presidência. A extraordinária concentração de atribuições no DASP conferiu-lhe, da ditadura do Estado Novo, um elevado grau de poder ao responder inclusive por funções legislativas. Como a partir dele foram criados os departamentos estaduais do serviço público, que funcionaram como expressão local do poder centralizado do executivo federal, o órgão tinha a capacidade de suspender decretos de responsabilidade do serviço público introduzindo critérios técnicos. Em torno dele são criados inúmeros instrumentos adequados para gerar políticas nacionalistas, e expressas como “políticas de Estado”:

Quanto à área industrial, foram criadas comissões para responder a problemas correntes e oferecer diretrizes de política para o avanço setorial. No Estado Novo, quando as intenções industrializantes atingiam maior nível de articulação, foram criadas as seguintes comissões: Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional (1940), Comissão Executiva Têxtil (1942),

Comissão Nacional de Combustíveis e Lubrificantes (1941), Comissão Nacional de Ferrovias (1941), Comissão Vale do Rio Doce (1942), Comissão da Indústria de Material Elétrico (1944). (DRAIBE, 1985, p.90)

O estabelecimento dessa burocracia não cumpria, portanto, um papel neutro de interesses. A existência de vários órgãos econômicos e a ação da burocracia eram indispensáveis para estabelecer interesses econômicos corporativos centralizados e nacionais. Com a queda de Vargas em 1954, a atuação do DASP é esvaziada administrativamente, passando a exercer atividades de assessoria e, no governo militar, teve o nome alterado para *Departamento Administrativo do Pessoal Civil*. Nesta mesma linha, foi criado em 1937 o *Conselho Técnico de Economia e Finanças* (CTEF) que, ligado ao Ministério da Fazenda, devia ser núcleo de estudos sobre o sistema monetário, política cambial, transferência de valores para o exterior, dívida pública. Seu objetivo fundamental era levantar e reunir informações sobre aspectos da política econômico-financeira do país, como tributação, legislação bancária, incentivos fiscais, aproveitamento de combustíveis e política energética.

A partir de 1937, o CTEF, institui formas de fiscalização e controle das finanças estaduais e municipais e transfere para o governo federal, em caráter exclusivo, as operações financeiras externas. Teve papel destacado na discussão e encaminhamento das políticas siderúrgica e petrolífera, sendo ainda canal de reivindicações do empresariado junto ao governo, e, mesmo perdendo prestígio após a queda do Estado Novo, sobrevive até 1971, quando é extinto (IANNI, 1991).

Essa tentativa de racionalizar um controle burocrático contribui para o funcionamento de excelência do *Conselho Federal de Comércio Exterior* (CFCE) que, de 1943 até 1949, atuou por meio de soluções técnicas em auxílio a política econômica do período, principalmente visando centralizar a política de comércio exterior do país. Reformulado a partir do maior controle de política a partir do Estado Novo:

[...] ganha maior centralidade ao se constituir como órgão consultivo geral da presidência da república quanto às questões econômicas [...]. Ganharia durante a guerra, algumas funções executivas [...]. Era composto por ministros, do corpo técnico do BB e das entidades de classe da agricultura, comércio e indústria, todos designados pelo presidente da república. (DRAIBE, 1985, p.91)

Em sua trajetória, o CFCE aperfeiçoa a compreensão da problemática econômica do país. Reunia funcionários representantes do setor público e privado que prestavam assessoria técnica referentes a assuntos econômicos. Sua criação buscava resolver a ausência de um

organismo centralizador, para onde convergissem medidas de estímulo e de defesa da produção e abertura nos mercados estrangeiros. De sua atuação se concretizam iniciativas como o *Instituto Nacional do Mate* e do *Conselho Nacional do Petróleo*. Foi decisivo, também, para o acesso dos grupos empresariais ao aparelho estatal, através de sua atuação e funcionamento, seriam propostas:

[...] as diretrizes e projetos na área de siderurgia, carvão mineral, combustíveis líquidos, eletricidade, soda cáustica, cristal de rocha e demais matérias primas e minerais de potencial exploração para a indústria. Foi de sua deliberação por exemplo, que em 1943 o governo cria a Companhia Nacional de Álcalis. (IANNI, 1991, p.39)

O clássico estudo de Octavio Ianni (1991) notabilizou a atuação dessa estrutura como o primeiro órgão brasileiro de planejamento governamental. Com sua criação, o governo assumia uma posição ofensiva de política econômica, orientada para “diversificar e expandir a produção”. Sua atuação corroborava as medidas do BB, pois tinha atribuições no trato com as restrições à importação de equipamentos para a instalação de fábricas concorrentes com as já instaladas no país.

Já se falou do peso do setor privado, que em paralelo ao intervencionismo de Estado na área econômica e, a partir da legislação sindical de 1931, passavam a atuar diretamente no desenho das políticas que favoreceram o setor, a partir de quatro Federações de Indústrias dos Estados de São Paulo (FIESP), Minas Gerais (FIMG), Rio Grande do Sul (FIRGS) e Rio de Janeiro (FIRJAN), que representavam os sindicatos patronais e cuja expressão maior do seu projeto de indústria para o país se notabiliza a partir da *Confederação Nacional da Indústria* (CNI), criada em 1938 para aglutinar as pautas de indústria e o ponto auge da organização do setor industrial brasileiro.

Da criação das empresas públicas que já foram citadas, como a *Companhia Nacional de Álcalis* que funciona a partir dos anos 1950 e até então única produtora de barrilha da América Latina; a *Vale do Rio Doce* (1942), e a *Companhia Siderúrgica Nacional* (CSN), que opera a partir de 1946, todas elas foram possíveis em função de uma maior consciência de projeto de indústria nacional para o país.

A instituição, já em 1937 da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, seguida do Banco de crédito da borracha em 1942, e das Comissões de Financiamento da Produção (1943) e de Investimento (1944), alarga ainda mais o espaço ocupado pelo crédito estatal, avançando na consolidação de uma política creditícia pública de alcance nacional – que atingiria seu patamar mais elevado com o decreto de nacionalização dos bancos de depósito em abril de 1941. (DRAIBE, 1985, p.89)

Esse acúmulo repercute também sobre os controles de natureza monetária, creditícia e cambial, financeiramente operados pelo BB. Em 1941, a conjuntura de guerra leva a introdução em suas operações da *Carteira de Exportação e Importação* (CEXIM) visando controlar de forma centralizada o comércio exterior ao estimular exportações e viabilizar condições mínimas para o controle de importações. A CEXIM passou a emitir as licenças de importação e de exportação ao controlar quantitativamente a entrada e saída de produtos de acordo com a orientação governamental, dada a forte crise cambial de conjuntura de guerra. Sua atuação nesse período era auxiliada pela *Coordenação da Mobilização Econômica* (CME), criada especialmente para administrar a conjuntura de guerra em matéria de política cambial, comércio exterior e planejamento. A CME e a CEXIM aprofundam o uso dos licenciamentos de importações durante a guerra. Quanto a CEXIM, fazia emissão de bônus e operações de crédito até 1953, quando é substituída pela *Carteira de Comércio Exterior* (CACEX).

Essa busca por uma instituição financeira com capacidade de controle econômico adequado só se completaria com a criação de um Banco Central e reforma financeira a partir dos militares em 1964. A ampla diversificação institucional entre os anos 1930 e 1945, seus avanços e recuos, seria uma experiência para o desenho institucional a partir dos anos 1950, pois este guardaria profunda relação com as medidas erráticas desse período (IANNI, 1991). A maior consciência pela condução da industrialização nacional leva, em 1944, à criação do *Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial* (CNPIC) e, da *Comissão de Planejamento Econômico*, também na direção de criar condições de um consenso entre empresários, membros do governo, economistas e técnicos, que reconheciam no planejamento uma técnica de aceleração do desenvolvimento econômico (IANNI, 1991, p.68). O CNPIC, embora deixando de existir já em 1945, revelava o esforço do Estado em institucionalizar de maneira clara a política industrial brasileira. Atuou como órgão do Ministério do trabalho e de outros ministérios, além de associações da indústria, comércio, setores da burocracia econômica e técnicos buscando definir princípios norteadores do desenvolvimento industrial e comercial do Brasil no pós-guerra.

4.2.2 Instituições de Indústria: 1945 a 1964.

Com a abertura do período democrático em 1946, os instrumentos de intervenção estatal seriam praticamente os mesmos, ou construídos a partir desta estrutura já conquistada até a metade dos 1940. Mesmo no Governo Dutra (1946-1951) representando um período

mais liberal, continuaria a existir espaço de tomada de consciência do processo de industrialização, mobilizados também pelos já fortalecidos setores industriais. Essas comissões e missões debateriam os problemas estruturais e operacionais do envolvimento do Estado quanto à condução do desenvolvimento e pode ser exemplificada por acontecimentos como: a *Missão Cooke* em 1942, ainda durante o Estado Novo se preocupou com a estrutura da burocracia nacional, teve capacidade de executar planejamento técnico em período de guerra e estratégias de longo prazo; em 1943, o I *Congresso Brasileiro de Economia*, no Rio de Janeiro, com a presença do presidente Getúlio Vargas, evidenciava como a “política e a economia são interdependentes” (IANNI, 1991, p. 62); da *Missão Abbink*(1948) com participação do Brasil e dos Estados Unidos, procurava identificar “pontos de estrangulamento”;⁷⁹ além, ainda, da criação do *Conselho Nacional de Economia* (CNE) em 1949 voltado a questões de política econômica nacional, interna e externa.

O Banco do Brasil continuaria cumprindo funções financeiras centrais, dado a inexistência no país, até 1964, de um Banco Central. Sofre mudança interna com a reorganização do seu papel na regulação monetário-creditício ainda em 1945, que determinaria a capacidade de continuar interferindo em novas demandas do processo de substituição de importações a partir da criação da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC). Ela tem uma atuação, na prática, independente, mas estava formalmente vinculada ao BB e controlada pelo Ministério da Fazenda.

A SUMOC reabsorve parte das funções das carteiras de câmbio e redesconto do BB e da sua caixa de mobilização e fiscalização bancária. Entre outras funções cabia-lhe requerer emissões de papel-moeda para o tesouro; controlar e receber com exclusividade depósitos dos bancos, através do BB; delimitar taxas de juros dos bancos; fixar as taxas de redesconto e juros de empréstimos aos bancos comerciais; autorizar a compra e venda de ouro e cambiais; orientar a política cambial etc. (DRAIBE, 1985, p.88)

Esta mudança dá mais efetividade ao controle de importações já a partir de 1948, quando Dutra reinicia a adoção do sistema de licença prévia (Lei 262 de 1948). Com esta lei, os artigos considerados essenciais para a continuidade do processo de desenvolvimento interno da indústria teriam prioridade no acesso a divisas externas. O câmbio como peça chave na condução do processo de substituição de importações no Brasil seria manipulado principalmente a partir da autonomia da SUMOC, que, no cuidado a maiores problemáticas de ajuste macroeconômico, de origem externa e interna, como também de interesses constituídos no âmbito público e privado, administraria as demandas de câmbio a partir do lançamento em

⁷⁹ Que mais tarde amadureceriam no Plano de Metas com JK

caráter econômico normativo das conhecidas “instruções da SUMOC”.⁸⁰ A criação da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX), em 1953, tornaria extinta a CEXIM e dá fim ao controle quantitativo de importações (LEOPOLDI, 1997, p.65). Essas mudanças estruturam uma maior capacidade de manipulação cambial pelo Estado, com o uso de licenças prévias, câmbio múltiplo etc. Na prática a CACEX agia de acordo e a partir das deliberações normativas da SUMOC.

No período democrático, é novamente com Vargas (1951-1954), agora como presidente eleito, que se estruturam mudanças institucionais mais elementares, também por ser esta uma fase de transição para uma etapa mais “difícil” do processo de substituição de importações no país⁸¹. Seu governo buscou acentuar a centralização de política econômica ao concentrar a elaboração desse projeto em duas instituições: a recém-criada *Assessoria Econômica* e o já existente *Ministério da Fazenda*. A Assessoria Econômica deveria ampliar margens de atuação para o poder executivo diante de uma configuração no Congresso Nacional liderado pela oposição. Seu quadro técnico era composto por intelectuais e líderes de entidades técnicas do país como Rômulo de Almeida e Ignácio Rangel, e se notabilizou ao especializar parte da equipe econômica no planejamento de longo prazo, a antecipar um futuro ministério para a área (FONSECA, 2009). É a partir do funcionamento dessa Assessoria que se estruturam os planos nacionais de eletricidade, de rodovias, petróleo e carvão, e propunha a existência de fundos federais definidos para seu financiamento. No Ministério da Fazenda foram criadas duas entidades para elaborar planos e projetos voltados para a industrialização e a infraestrutura energética: a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) e a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI):

A CDI formulou um Plano Geral de Industrialização (maio de 1952) no qual estabeleceu áreas prioritárias a serem atendidas pelo governo: energia (refino de petróleo, indústria de equipamentos para prospecção e refino, e material elétrico pesado); metalurgia (produção de ligas metálicas e seu processamento em bens de consumo e bens de produção); indústrias químicas (insumos industriais, adubos, fibras artificiais e materiais plásticos, produtos farmacêuticos, celulose e papel); indústria de borracha e indústria de alimentos. (LEOPOLDI, 1997, p.40)

A tarefa principal da CDI era o estudo e a proposição de medidas econômicas, financeiras e administrativas ligadas à política industrial (CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL-CPDOC, 2015).

⁸⁰ Como exemplos da instrução 70 de 1953 e da instrução 113 de 1955 discutidas na sessão seguinte.

⁸¹ Já esgotado na etapa “fácil” dos bens de consumo não duráveis, e tendo que transitar para a substituição em bens capital e de consumo duráveis

Seria extinta em 1954, com o fim do governo Vargas, mas renasceu em 1956, no governo Juscelino Kubitschek, com o nome de *Conselho do Desenvolvimento*. Junto ao CDI, a CMBEU era composta por quadros técnicos do Brasil e EUA, e buscava organizar comissões que fundamentassem em caráter propositivo alternativas para o investimento público e privado, em critérios de prioridades voltados ao desenvolvimento econômico brasileiro. Seus projetos se constituíam em um meio de viabilizar o acesso do governo brasileiro ao financiamento do EXIBANK e do Banco Mundial (SUZIGAN, 1996). Até sua extinção em 1953, foram aprovados 41 projetos, como metas concretas nos setores de agricultura, energia e transporte (que se constituíam no eixo do Plano de Metas implementado por JK) e abriria a discussão em torno da problemática do financiamento do desenvolvimento econômico do país. Na prática, levou a proposição e estabelecimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) pela Lei nº 1.628, em junho em 1952,⁸² principal estrutura do financiamento nacional da indústria em todo o período desenvolvimentista brasileiro a partir de então. (FONSECA, 1997)

Os trabalhos da CMBEU compuseram o que ficou conhecido como *Plano de Reaparelhamento Econômico*, e o BNDE surgiu como uma contrapartida brasileira para o provimento de recursos através de empréstimos para os projetos contidos e aprovados pela comissão. Mesmo com a extinção da comissão em 1953, o BNDE seguiu cumprindo sua função e atuou elaborando projetos nas áreas de infraestrutura energética, de transportes e siderurgia, bem como intermediando os financiamentos externos e internos – dos fundos de reaparelhamento econômico e de eletrificação. Muitos dos antigos técnicos da CMBEU passaram a fazer parte dos quadros técnicos do BNDE. Por atribuição, o BNDE ficaria diretamente vinculado ao financiamento de projetos de infraestrutura. Também é a partir de sua constituição que surgem medidas como as políticas de regulação/competição, identificadas na sessão seguinte de política econômica, inclusive com o início de controles sobre o investimento direto estrangeiro (sobretudo remessa de lucros), controles de preços, de juros e de tarifas de serviços públicos, e regulação do mercado de trabalho.

O surgimento de um banco voltado ao desenvolvimento vem, portanto, a partir da necessidade de um sistema financeiro nacional mais adequado ao financiamento, e de outras estruturas mais específicas que também são criadas entre 1952-53 como o *Banco do Nordeste do Brasil* (BNB), e a *Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRÁS)*. Similar ao que foi a experiência

⁸²Graças a habilidade de negociação política desse corpo técnico por exemplo, o projeto de criação do BNDE foi aprovado em três meses pelo legislativo. (LEOPOLDI, 1997)

do México com a PEMEX na década de 1930, a Petrobrás só surge no Brasil no início dos anos 1950, sob a forma de monopólio estatal, e definida como indústria básica e estratégica para o funcionamento, expansão, e diversificação do sistema econômico brasileiro. Se constituiria como ícone da história do nacionalismo no Brasil, já que correspondeu a afirmação da vontade de emancipação econômica, face aos interesses de empresas petrolíferas estrangeiras. Como empresa pública, também é criada a *Centrais Elétricas Brasileiras* (Eletrobrás) proposta ainda em 1954 e concretizada em 1962.

Com a crise política que leva ao suicídio de Vargas em 1954, esse acúmulo institucional e de reconhecimento das limitações do desenvolvimento brasileiro compõe a política de governo de JK, que se vale desde já desses mecanismos institucionais conseguidos a partir do governo Vargas. Mesmo a CDI sendo um mecanismo conjuntural de política do governo Vargas até 1954, sua prática seria base para criação de outras comissões de articulação e controle político dos governos posteriores como foi em JK,⁸³ recriado como *Conselho de Desenvolvimento*, e com Geisel a partir de 1974, como *Conselho de Desenvolvimento Econômico* (CDE). De forma geral, esses organismos eram compostos por técnicos já integrados ao corpo diretivo das principais instituições de planejamento e política industrial em questão, e provinham de outras áreas do serviço público como o DASP, o Ministério do Trabalho Indústria e Comércio etc. (COSTA; CAPUTO, 2009, p.328)

A criação desses conselhos, mesmo os conjunturais, é importante considerar dado que, principalmente pelo Conselho de Desenvolvimento criado em 1956, passariam a compor o *Ministério do Planejamento* em 1962 ao ter atribuições de coordenação e planejamento da política econômica. É constituído inicialmente no já referenciado período de forte esgotamento da autonomia política de Estado e encontrou diversas resistências de implementação de uma atuação planejada de governo, e seria extinto ainda no governo Goulart. Recriado já depois do golpe de 1964, teria suas atribuições ampliadas com a inclusão de demais estruturas subordinadas ao seu controle como a *Coordenação Econômica*, e o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA), logo transformado em Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), também subordinado ao Ministério do Planejamento para subsidiar em estudos técnicos as diretrizes estabelecidas pelo Ministério. Em 1965, foi criado o *Conselho Consultivo do Planejamento*, também como órgão de consulta do Ministério. (COSTA; CAPUTO, 2009, p.353)

⁸³Uma instituição ideológica fundamental na prática do desenvolvimentismo com JK é o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), criado como um centro de estudos em 1955, como órgão do Ministério da Educação e Cultura, e que tinha como objetivos o incentivo e promoção do desenvolvimento nacional.

4.2.3 Instituições de Indústria no Pós-1964.

Com os militares a partir de 1964, o forte vínculo com os ideais desenvolvimentistas dos setores do exército faria a ditadura se valer de estruturas já criadas até então para conduzir o desenvolvimento do país, agora completando a criação de estruturas que favoreciam ainda mais o controle de variáveis econômicas. A maior parte dessas novas estruturas seriam criadas já em 1964: a criação do *Banco Central do Brasil* – BACEN (Lei nº 4.595) passa a aglutinar todo o papel de autoridade monetária até então desempenhado pela SUMOC, então vinculada ao Banco do Brasil. O BACEN não tem atribuição direta no controle da política industrial, e sua função de “banco dos bancos” representa uma modernização da atuação financeira do governo e rebate inevitavelmente na condução de políticas nacionais. O *Conselho Monetário Nacional* (CMN) teria o poder deliberativo máximo do Sistema Financeiro Nacional e a responsabilidade por expedir normas gerais para seu funcionamento. Entre suas competências, estavam: estabelecer as diretrizes gerais das políticas monetária, cambial e creditícia; regular as condições de constituição, funcionamento e fiscalização das instituições financeiras e disciplinar os instrumentos de política monetária e cambial. Além disso é recriada a *Comissão de Desenvolvimento Industrial* com o Decreto n.º 53.898, em abril de 1964:

[...] a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI), com a finalidade de promover e orientar a expansão do parque industrial do país”, cabendo-lhe, neste sentido, a formulação dos critérios gerais que deveriam fundamentar a concessão dos estímulos governamentais em matéria de investimentos industriais. Além disto, coube à comissão a tarefa de promover a aplicação coordenada desses estímulos, de forma a acelerar o processo de integração do parque industrial nacional. (RAMOS, 2008, p.113)

Em 1964, do Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA), visando constituir um espaço de estudo e dados estatísticos e econômicos a nível nacional, além de dar maior racionalidade as medidas de política pública coordenada. Desde 1962, o cargo de Ministro do Planejamento havia sido uma atribuição extraordinária e ocupado por Celso Furtado, então o primeiro Ministro do Planejamento. Em 1964, as atribuições do ministro foram ampliadas com a inclusão da *Coordenação Econômica*. Em 1965, foi criado o *Conselho Consultivo do Planejamento* como órgão de consulta do Ministério, e órgão de assessoramento superior do governo federal. Em 1967 o EPEA seria institucionalmente vinculado ao Ministério do Planejamento, que desde esse ano passa a se chamar *Ministério do Planejamento e Coordenação Geral*, e por meio de Decreto, o EPEA tornou-se Instituto de Política Econômica Aplicada (IPEA).

Para a condução da política de comércio exterior é criado o Conselho Nacional de Comércio Exterior (CONCEX) através da Lei n.º 5.025, de junho de 1966, com a atribuição de formular diretrizes da política de comércio exterior, bem como determinar, orientar e coordenar a execução das medidas necessárias à expansão das transações comerciais externas, em consonância com a política de desenvolvimento econômico do governo. Sua atuação, contribuiria fundamentalmente para os objetivos de diversificação da pauta de exportações do país, principalmente conseguida através da ênfase nas exportações de manufaturados, na qual estava contida diversas preocupações quanto a medidas de apoio à indústria (RAMOS, 2008).

Os resultados dessas medidas de promoção de exportações levam a criação em 1972 da Comissão para Concessão de Incentivos Fiscais e Programas Especiais de Exportação (Befiex), pelo Decreto-lei número 1.219. Originalmente concebida como um órgão ligado à assessoria do ministro da Fazenda e, posteriormente (em junho de 1974), transferida para o Ministério da Indústria e do Comércio, mais especificamente para a Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Industrial.

Já em meio a implementação dos Planos de Desenvolvimento Econômico, os militares criam a Investimentos Brasileiros S.A. (IBRASA) em 1974, como subsidiária do BNDE, com o propósito de arrecadar recursos para a capitalização da empresa privada nacional, especialmente indústrias que se destacassem pela sua importância setorial ou regional. O BNDE sofreria muitas reconfigurações durante o período militar e principalmente durante a implementação do II PND na direção de expandir suas fontes de recursos, bem como a ampliação e direcionamento das atividades do Banco para operações específicas visando ao fortalecimento do setor privado. Institucionalmente suas mudanças internas fariam parte de um novo processo de reorganização através da criação de novas subsidiárias que iriam compor o Sistema BNDE. Assim, em meio a criação da IBRASA foram criadas a Mecânica Brasileira S.A. (Embramec), a Insumos Básicos S.A., a Financiamento e Participação (FIBASE) além de outras fontes mais específicas (TAVARES, 2010).

São extensas as linhas de crédito e financiamento do BNDE criado durante o período, e muitos deles não necessariamente são específicos da política voltada ao setor industrial. Dentre todos os fundos criados, o Finame, voltado ao financiamento da indústria de máquinas e equipamentos, foi o mais importante das linhas de crédito específica do BNDE. Não apenas por ter um conteúdo específico de fomento a indústria, mas pelo maior peso no fornecimento de recursos, ao se constituir como um importante instrumento para capitalizar empresas que não conseguiriam crescer sem o aporte de recursos do BNDE (TAVARES, 2010, p.152)

Também o já citado Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) surge no mesmo ano com Geisel para dar unidade ao planejamento do governo, para implementar o II PND. O CDE era diretamente subordinado ao Presidente da República e passou a absorver as atribuições que antes estavam sob a responsabilidade do Conselho Monetário Nacional, no qual tinham também assento representantes dos empresários. No CDE, os empresários perderam a possibilidade de participar dessa instância decisória. As modificações introduzidas na política econômica resultaram em uma maior centralização do poder no presidente da República e no fortalecimento do setor público, que encontra força nos mecanismos repressivos de governo. Também em 1974, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral passou a ser uma Secretaria, a SEPLAN. Com status de Ministério e ligada à Presidência da República, a SEPLAN se tornaria, pelo comando de seus ministros no período, o centro das decisões econômicas do País.

4.3 EXPERIÊNCIA DE POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL

Os tópicos seguintes contemplam a experiência de política industrial no Brasil.

4.3.1 Primeiro Governo Vargas (1930-1945): Protecionismo, Empresas Públicas e Planejamento

A forma que assumiria a política econômica do primeiro governo Vargas (1930-1945) se define em meio a duas restrições de ordem conjuntural sobre o dinamismo econômico do país no início dos anos 1930: uma primeira de ordem externa, a partir dos efeitos econômicos da grande depressão de 1929, e de outro lado, internamente, uma nova crise de superprodução do café (ABREU, 1990). Esses problemas minimamente colocaram limites às alternativas de política econômica esboçadas em meio Aliança Liberal, que conciliou aos necessários ajustes de natureza macroeconômica uma reorientação da atividade produtiva pautada basicamente na defesa do produto interno e no decorrente resultado em termos de substituição de importações por produção industrial nacional, graças às reservas de mercado obtida pela proteção cambial e tarifária (TAVARES, 1978, p.67). Esse protecionismo inicial de mercado, juntamente às posteriores tentativas setoriais planejadas, experimentaria ainda a atuação do Estado ocupando setores produtivos e buscando promover o desenvolvimento industrial em bases nacionais.

O café, que entre 1924-1929 perfazia 72,5% das exportações do país, teve seus preços reduzido a 1/3 de seu valor entre 1929 e 1931, o que provocou uma redução dramática da

capacidade de importar do Brasil em torno de 40% e uma redução de receitas fiscais (FONSECA, 2011; ABREU, 1990). As medidas iniciais de política para atuar diante desses problemas se deram principalmente em torno da política cambial, ainda durante o governo Washington Luiz, que em 1930 decreta o monopólio das operações cambiais pelo Banco do Brasil. O novo Governo Provisório com Vargas implementa diversas medidas nessa direção buscando institucionalizar legalmente o gerenciamento das contas externas que exigia cada vez maior controle, dado também o amadurecimento das pretensões pelo governo em dar continuidade ao avanço que o PSI demandava. Estas medidas se inserem num quadro de mudanças institucionais amplas, a exemplo dos decretos: 20.451 de 1931 que estabelece regime de monopólio cambial;⁸⁴ Decreto 23.258 de 1933 que institui obrigatoriedade de cobertura cambial.

Com o decreto de 1931, o BB assume pleno controle de compra e venda de divisas estrangeiras e põe fim ao mercado livre de câmbio (LEOPOLDI, 2011). A essa medida se soma o permanente patamar de desvalorização cambial, que entre 1930-1931 alcançou 55%, e buscava encarecer importações e atuar diretamente sobre o problema da restrição de divisas externas. Em meio a essas medidas, o resultado é uma redução de importações em mais de 60% entre 1928 e 1932 e numa política de uso mais “adequado” das divisas cambiais.

A margem de proteção à indústria nacional aumentou mais de 70% entre 1928 e 1931 e cria um clima favorável ao desenvolvimento da indústria interna que, pela melhor utilização das margens de capacidade ociosa, conseguiria atender a uma demanda interna antes satisfeita por importações, e agora utilizando-se da produção de bens de consumo de indústrias já instaladas no país (ABREU, 1977). Ao adotar uma política protecionista, o novo governo atuou de acordo com as demandas do setor industrial e estabeleceu ainda a obrigatoriedade de consumo de matérias primas nacionais, restringiu a importação de equipamentos para novas indústrias e estimulou a expansão das já existentes em determinados setores. A chamada “restrição a importação de maquinismos” durou de 1931 a 1937 (LEOPOLDI, 2011, p.59).

Toda a década de 1930 pode ser vista como um período no qual o Estado foi progressivamente assumindo maior controle da área cambial, e exceto no interregno de 1934 a

⁸⁴ “[...], o artigo 1º, do Decreto 20.451, estabeleceu o monopólio do Banco do Brasil na compra de cambiais, o banco oficial que controlava e executava a política cambial conforme diretrizes do Governo Federal. O artigo 2º expôs a hierarquia de necessidades de uso da cobertura cambial, ao priorizar as necessidades de divisas pelo governo, em suas três esferas, seguida da importação geral de mercadorias, e posteriores necessidades conjunturais. O Brasil adotou, dessa forma, o chamado ‘monopólio de câmbio’, tornando defeso qualquer ingresso ou remessa de divisas que não transitasse ou fosse autorizado pelo BB, a quem competia, privativamente, a operacionalização de conversão de moedas.” (LAAN; CUNHA; FONSECA, 2012, p.601)

1937, quando a política cambial é mais liberalizante, de 1931 até 1934, e depois de 1937 a 1939, são períodos de controle estrito de câmbio através do monopólio do BB sobre o mercado de divisas. Na área da política cambial, diversas reivindicações dos industriais foram aceitas, dentre as quais a estabilização cambial, o controle das importações não-essenciais e a restrição à importação de equipamentos industriais. Essas medidas ocorrem *pari passu* a criação da legislação tarifária e à concessão de crédito, também através do BB, já que a crise de 1930 obrigou não só o controle de cambiais como também o significativo alargamento das operações creditícias governamentais ao café e setores agroexportadores, buscando garantir níveis de demanda interna, com espaço para a indústria de transformação:

Política cambial agora significava *controle das importações de acordo com a sua essencialidade ao desenvolvimento econômico, especialmente à industrialização*. Daí que a luta do protecionismo da década não se circunscreveu mais à demanda pela estabilização cambial. A atenção [...] volta-se para a tarifa (elaborada entre 1931-1934), para a restrição das importações de máquinas para as indústrias em superprodução, para a defesa da lei de similares e para a política de comércio exterior. (LEOPOLDI, 2000, p.177, grifos da autora)

Esta política seria reforçada já em 1934, com o estabelecimento de uma nova tarifa do código aduaneiro também conhecida como “Tarifa Oswaldo Aranha”, nome do então Ministro da Fazenda, quando a tarifa é instituída. O estabelecimento da tarifa de 1934 põe fim à cobrança da quota-ouro e extingue as taxas *ad valorem*, e estabelece taxas específicas e fixas sobre as mercadorias importadas. Um imposto adicional de 10% sobre os produtos importados foi instituído em lugar das diversas taxas antes cobradas (portuária, armazenagem, de selo). O número de produtos, dos quais um terço era de interesse para a indústria, aumenta para quase dois mil itens. Com a proteção tarifária trazida pelo código aduaneiro de 1934, o governo implementou instrumentos paralelos de proteção à indústria que até aqui já vimos, como o controle de importações, o controle de taxa de câmbio e o crédito industrial.

Com o peso que passaram a possuir os setores industriais no governo, a política foi reforçada também através na concessão de isenção de direitos aduaneiros, regulamentada em 1934 com a *lei de similares*. Em 1938 um decreto do governo voltava a regular a concessão de isenções e reduções tarifárias, protegendo a matéria-prima e o manufaturado produzidos no país. Com a proteção tarifária e o reduzido volume de importações, os produtos importados não constituíam a ameaça que representaram no final dos anos 1920. A maior ameaça a esta estrutura protecionista ocorreria pelo tratado de comércio Brasil-EUA em 1935, e o término do período de restrição à importação de equipamentos em 1937. Esta explícita contradição na política comercial brasileira nos anos 30 revela como, a despeito do favorecimento observado

nas medidas, as disputas de forças políticas ocorriam em meio a um regime político ainda em consolidação.

A ideia do protecionismo nos anos 30 passou, portanto, por uma diversidade de medidas que contemplava desde a defesa tarifária, como uma política de crédito industrial, a criação de incentivos à exportação de manufaturados e formulação de uma política de comércio exterior protecionista à industrial nacional (LEOPOLDI, 2011). À medida que o processo ia avançando, foi amadurecendo um conjunto de propostas em que é notória a existência de uma política voltada à indústria:

As política de proteção tarifária, rebaixamento de tarifas sobre bens e equipamentos industriais e protegendo os ‘similares’ nacionais da competição externa; a distribuição das divisas monopolizadas pelo Estado segundo critérios de essencialidade que consideravam tanto as necessidades estatais quanto as relativas à importação de equipamentos e combustíveis; as novas políticas de crédito, adotadas sobretudo após a criação da CREAM; a abolição de impostos interestaduais; enfim, esse conjunto de medidas econômicas do Estado pesaram decisivamente na definição do novo padrão de acumulação que aí se forjou. (IANNI, 1991, p.100-101)

Os resultados em termos de industrialização conseguidos revelaram como esse processo de diferenciação setorial era sensível às medidas econômicas vindas a partir do Estado e da mobilização do setor privado. Após cair 9% entre 1928 e 1930, o produto industrial cresceu 10% a.a. entre 1932 e 1939. Tomando apenas o período entre 1933 e 1936, o crescimento industrial alcança taxas médias de 14,1% a.a. e é tido como um momento de “milagre econômico”. No mesmo período, o crescimento do PIB tem taxas no patamar de 9,4% a.a. Os ramos industriais que mais responderam a esses estímulos foram aqueles de bens de consumo não duráveis e outros como o têxtil, químico, papel, cimento, aço e pneus (LEOPOLDI, 2011). Durante os anos 1930, a produção industrial continuou a crescer, alcançando ao fim da década uma produção que era 60% acima dos níveis de 1929. Considerando os dados entre 1933 e 1939, o crescimento médio da indústria de transformação manteria 11,2% anuais, para uma taxa média da economia de 6,5% ao ano, enquanto a agricultura cresceu pouco mais de 2% entre 1934-37. Em 1939, a produção doméstica correspondia a mais da metade da oferta com exceção dos bens de capital, bens duráveis, intermediários e elétrico. No caso dos bens de consumo não-duráveis, 90% da oferta já eram representados pela produção doméstica. (ABREU, 1990)

Embora o peso das políticas protecionistas tenha determinado muito desses resultados, esta reorganização econômica voltada a produção de manufaturados não ocorreria sem trazer consigo novas problemáticas e demandas. Uma estrutura industrial ainda frágil e incipiente

enfrentava dificuldades de toda natureza para continuar a reproduzir-se sem as medidas protecionistas que lhe deram origem, e somadas ainda à questões como o acesso contínuo a matérias primas, bens intermediários, crescimento da capacidade condizente com as possibilidades do mercado etc. Os problemas se acentuavam quanto à passagem para etapas além desta de substituição “fácil” de bens de consumo, como o enfrentamento de problemas “básicos” (instalação de uma infraestrutura energética e de transporte para o país e instalação de setores novos) e a produção de insumos bastante exigidos como fábricas de cimento, de alumínio, da indústria química, de material elétrico pesado etc. (DRAIBE, 1985). Esses problemas foram adquirindo foro de problemas nacionais na percepção de quadros políticos, técnicos, burocratas e os militares. Até 1938 cresce a necessidade de instalar no país as indústrias de base.

Somente com a instituição do Estado Novo, em 1937, que o projeto de indústria pesada do governo é equacionado num bloco complementar de investimentos em infraestrutura e indústrias de base que estimulasse a produção industrial (IANNI, 1991). Essa iniciativa partia do reconhecimento de que o setor privado não investiria em áreas de gargalos estruturais como o setor de siderurgia, petróleo e energia elétrica, por exemplo, dado o peso dos investimentos e o próprio acesso a tecnologia, que teria de recorrer tanto a política externa do governo no acesso ao financiamento quanto em grupos interessados em explorar nacionalmente esse mercado. Somava-se ainda, um reconhecimento de que cumpria ao Estado ocupar estrategicamente a exploração dessas riquezas e, diante dessas questões, é que são criados em 1938 e 1939, o Conselho Nacional do Petróleo e o Conselho Nacional de Águas e Energia. O reconhecimento dessas limitações mostra uma menor preocupação com a presença do capital estrangeiro e mais em estabelecer novas formas de relacionamento com ele. Nesse sentido, os esforços já identificados até 1937 se tornam mais definidos com o retorno ao monopólio cambial do BB e a criação de um imposto cambial para formar um fundo de investimento.

Uma maior nitidez na preocupação de uma estratégia política que representasse um projeto de indústria nacional se processou em meio a esforços de implantação da grande siderurgia, já dentro do Conselho Federal de Comércio Exterior e do Conselho de Segurança Nacional. A partir daí que surgem as comissões já citadas para oferecer diretrizes de política para o avanço setorial, como a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional (1940), a Comissão Nacional de Ferrovias (1941), a Comissão Vale do Rio Doce (1942) e a indústria de material elétrico (1944).

Inspirados pelo exemplo da Argentina, que cria em 1922 a empresa estatal de petróleo, e pelo México, que em 1938 expropriara as refinarias estrangeiras instaladas no país, os militares brasileiros começaram a tornar pública sua posição de que a dependência da importação de petróleo precisava ser revertida, pois era uma questão de segurança nacional. Em 1938, com a criação do Conselho Nacional de Petróleo (CNP), o país dava os primeiros passos para administrar a política do petróleo. (LEOPOLDI, 2011, p.254)

O debate do controle público sobre o petróleo só seria concluído a partir da criação da PETRÓBRAS em 1952. A respeito da implantação da siderurgia, contudo, o governo teria maiores resultados sobretudo pelo engajamento do exército. Favorecido em meio as questões de guerra, o governo consegue um financiamento no final de 1940 com o Eximbank (Banco de Exportação e Importação) para construção de uma grande siderúrgica no Brasil, a Companhia Siderúrgica nacional (CSN) em 1941, localizada em Volta Redonda no Rio de Janeiro, e que começa a funcionar em 1946. A Companhia de Volta Redonda e a de Álcalis constituíam-se como empresas de grandes proporções. A construção de Volta Redonda é um marco na industrialização brasileira porque esboça nova forma de relacionamento com o capital estrangeiro no financiamento de projetos para a instalação das indústrias de base. O financiamento da grande siderurgia foi aspecto do processo de alinhamento político, econômico e militar do Brasil com os EUA. Estas medidas revelam o cuidado da construção da infraestrutura para o desenvolvimento e emancipação econômica do país.⁸⁵

Uma segunda novidade como medida de política industrial durante o Estado Novo seria a estruturação do aparelho econômico voltado à planificação do desenvolvimento industrial baseado em órgãos setoriais e planos parciais. Apesar de fortes limitações materiais, o Estado conseguiu viabilizar um projeto de industrialização com seu esforço persistente.⁸⁶ Dois exemplos nesta direção ficaram representados pelo *Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939)* e o *Plano de Obras e Equipamentos (1943)* operados principalmente através do DASP, *que* deveria concretizar a ação industrializante do Estado sob a forma de planos globais dos investimentos estatais.

No plano de 1939, o DASP planejava “contemplar investimentos em infraestrutura, indústrias de base e, principalmente, no reaparelhamento das forças armadas”. Sua base

⁸⁵ Assim foram criadas as Companhia Siderúrgica Nacional (1941), a Companhia Vale do Rio Doce (1942), a Companhia Nacional de Álcalis e a Fábrica Nacional de Motores (1943) como também a Companhia Hidrelétrica de São Francisco (1945)

⁸⁶ “ O governo Vargas, ao procurar implementar uma política de desenvolvimento que tinha, entre seus principais objetivos o estabelecimento da indústria de base, a ampliação da infraestrutura e a unificação do mercado interno.” (CORSI, 1997, p.8)

financeira era constituída principalmente por taxas sobre operações cambiais, lucros sobre operações bancárias e vendas de obrigações do tesouro nacional (DRAIBE, 1985, p.105). Concebido como um plano quinquenal, seguramente refletia a intenção industrializante do Estado quanto ao fortalecimento e à independência econômica do país. O DASP cumpriu papel na execução e organização dos gastos voltados a esses objetivos que exigiam um aprimoramento técnico-econômico adequado, dado a dimensão que representava seu investimento.

O *Plano de Obras e Equipamentos* (1943), também elaborado pelo DASP e vinculado ao Ministério da Fazenda, deveria dar continuidade ao plano de 1939. Sua duração era mais curta, mas em seu conteúdo deveria fomentar a estruturação de um capital social básico e a instalação e ampliação das indústrias de base. Permaneceu nos limites de uma racionalização orçamentária e carente de um órgão que respondesse pelo controle das prioridades estabelecidas e pelo cumprimento das metas.⁸⁷ Seus problemas técnicos eram imensos, desde a não existência das obras executadas e equipamentos a serem adquiridos, assim como a ausência de um cronograma de atividades, funcionando mais como um “conjunto de intenções”.

Reduzidos a disciplinar os investimentos públicos, os planos não suscitaram a criação de canais institucionais capazes de orientar os investimentos privados para os setores considerados prioritários. Mesmo a vinculação de sua atuação ao CFCE ou o CTEF não contribuiu para um experimento efetivo de planejamento e industrialização.

Ademais, esta tentativa de estabelecer uma atuação de indústria sobre novas frentes, o Estado não negligencia um maior controle sobre as medidas de câmbio e de tarifa. Assim, em 1941, a partir da criação da CEXIM, o controle sobre o comércio exterior, sob conjuntura de guerra, buscava ser mais centralizado. A CEXIM objetivava amparar e estimular exportações e também viabilizar condições mínimas para o controle das importações. Na prática, ela concedia incentivos como o crédito. Já a política tarifária se fez com pequenos acréscimos à lei de 1934, conforme as pressões do momento. A proteção à indústria neste período, especialmente nos anos 1940 e no início dos 1950, “[...] decorreu antes de outros mecanismos econômicos que da política tarifária.” (LEOPOLDI, 2000, p.128). Só em 1957 a tarifa é reformada.

⁸⁷ “ Com a mudança de regime, em 1945 o Plano de Obras e Equipamentos foi alterado nos seus fundamentos. No ano de 1946, seus gastos corresponderam aproximadamente a apenas 5% da despesa global da união. A partir de 1946, foi definitivamente abandonado.” (DRAIBE, 1985, p.107)

O próprio CFCE passou a ocupar-se de algumas questões da política cambial voltadas ao comércio exterior. Com a Segunda Guerra mundial, o governo criou a Coordenação da Mobilização Econômica (1942-45), podendo atuar nas áreas de comércio exterior, política cambial e planejamento da política industrial em tempos de guerra. O controle do BB sobre a área monetária, creditícia e cambial se estrutura com maior grau de diferenciação com a SUMOC, que já em janeiro de 1945 institui a *licença prévia para as importações*. O licenciamento dos produtos importados era uma forma de restringir e selecionar as importações de modo a proteger as indústrias e evitar o desequilíbrio cambial e buscava ser mais efetivo na proteção à indústria do que a tarifa. Com a saída de Vargas, o licenciamento é temporariamente suspenso e Dutra, após uma inicial experiência liberal que tem fim com problemas de restrição externa, se volta novamente ao controle cambial e às importações.

4.3.2 Eurico Gaspar Dutra (1946-1951): Ajuste Liberal, Licenças Cambiais e Industrialização

A experiência de política econômica do governo Dutra encontrou dificuldades muito particulares de conseguir conciliar à sua orientação liberal de política uma outra prática voltada ao desenvolvimentismo até então em processo. Com a abertura do período democrático e com os princípios liberais presentes nos segmentos que depõem Vargas, contidos também na carta constitucional de 1946, o intervencionismo de Estado fica bastante vinculado a ditadura política (DRAIBE, 1985). A dificuldade dos segmentos sociais e políticos de conseguirem claramente compatibilizar planejamento econômico e regime democrático, ou mesmo livre iniciativa e intervencionismo, leva a impasses de uma política econômica descontínua, mas que, diante dos interesses já estabelecidos no Estado, não interrompe o processo de desenvolvimento e industrialização em curso. Ainda que este governo fosse composto por setores que prometiam romper com o passado, as escolhas diante das alternativas mostraram que se estava bastante comprometido com ele. Os resultados levam ao crescimento da renda gerada pela indústria no período, com a elevação do produto industrial numa taxa média de 7,9% e com o PIB total crescendo a 6%. (SARETTA, 1997)

O fomento ao dinamismo do setor industrial teve de dar maior espaço ao controle da inflação, ao contorno dos desequilíbrios externos e à manutenção de uma oferta adequada ao mercado interno, no qual o projeto de indústria iniciado por Vargas continuou encontrando espaço. A medida mais imediata nessa direção foi a suspensão completa do sistema de licenças prévias de importação que passou a ser operado pela SUMOC desde janeiro de 1945.

Este sistema buscou restringir e selecionar importações de forma a proteger indústrias e evitar o desequilíbrio cambial, causado por excesso de importações não essenciais. A suspensão dessa medida marcou a passagem para uma política cambial de orientação liberal, que manteve as reservas livres de qualquer controle até 1947.

A liberalização do câmbio continha uma resposta à inflação oriunda da guerra, ao buscar abrir o país à importação de bens manufaturados no exterior dado o aparente excesso no acúmulo de divisas durante a guerra. Os dois primeiros ministros da fazenda do governo Dutra, os banqueiros Gastão Vidigal e Pedro Correia e Castro, explicitaram internamente uma política econômica baseada no combate à inflação através do corte de gastos públicos e da diminuição da presença do Estado na atividade econômica. Com o segundo, há maior aperto da política de crédito e diminuição da emissão de moeda. O PIB cresce 11,6% em 1946, e, em meio ao equilíbrio fiscal, há redução do patamar de crescimento para 2,4% em 1947 (SARETTA, 1997). A crença era de que, centrado numa política liberal de câmbio,⁸⁸ seria possível atrair um fluxo de investimentos diretos externos. Com esta política de sobrevalorização cambial, houve alguns objetivos de apoio indústria, assim justificados:

Em primeiro lugar, atender à demanda contida de matérias-primas e de bens de capital para reequipamento da indústria, desgastada durante a guerra. Em segundo lugar, esperava-se que a liberalização das importações de bens de consumo (também objeto de forte demanda contida) forçasse a baixa dos preços industriais através do aumento da oferta de produtos importados pelo câmbio sobrevalorizado [...]; em terceiro lugar, a política liberal de câmbio, afora exprimir a congruência das diretrizes governamentais com a ideologia liberal predominante e os compromissos internacionais do país, refletia a esperança de que a liberalização das saídas de capital pudesse estimular também ingressos brutos em proporção significativa no futuro. (VIANNA, 1990, p.108)

Essa política se orientava pela crença de que o retorno de capitais se daria com um câmbio único e livre, e também objetivava suprir o carente mercado interno de manufaturas, matérias primas e insumos, prejudicados desde a guerra (SARETTA, 1997, p.103). A manutenção da taxa de câmbio com o cruzeiro sobrevalorizado, contudo, ainda que tivesse um efeito favorável à indústria ao subsidiar suas importações, terminava igualmente por prejudicá-la, na medida em que estimulava a importação de bens de consumo que vinha concorrer com os já produzidos no país. Além disso, a baixa cotação do dólar para a exportação desestimulava o fluxo de produtos de exportação primária e de manufaturados. A partir de 1947 a manutenção dessa política de câmbio livre e um câmbio, na prática, muito valorizado, leva a um rápido desequilíbrio no balanço de pagamentos e a uma grave crise

⁸⁸ Dado excesso de cambiais devido a guerra ou a “ilusão de divisas”. (VIANNA; VILLELA, 2011).

cambial que, no decorrente esgotamento das reservas acumuladas durante a guerra, obriga ao governo a uma política de retorno ao controle cambial e de importações. Com o preço das importações aumentando 75% em 1947 com relação a 1946 e as exportações crescendo apenas em 15%, a imposição de controles seletivos sobre as importações surge, portanto, como uma necessidade (VIANNA, 1990, p.110).

Até 1948 a política cambial era parcialmente favorável ao setor industrial. Só a partir da implementação de um sistema de contingenciamento às importações (1948) a indústria passou a se beneficiar mais claramente do câmbio e do controle das importações, embora muito do que determinou sua implementação tenha partido como uma estratégia de defesa da crise cambial. Através da Lei 262 de 1948, se efetiva formalmente o controle da demanda por importações através da adoção do *sistema de licença prévia* que valia para importações e exportações (LEOPOLDI, 2000). Por ele, a CEXIM considerava, a partir do caráter de essencialidade, o uso das divisas disponíveis como mecanismo que favorecia a utilização dos cambiais para a importação de matérias primas e bens de capital. Esgotadas as reservas em 1948, o país entra em regime de controle cambial:

O controle baseava-se na manutenção da taxa de câmbio vigente e num controle quantitativo das importações que discriminava violentamente contra os bens de consumo não-essenciais, ao mesmo tempo em que mantinha relativamente baratas as importações de produtos intermediários e de bens de capital. Daí resultou, naturalmente, um estímulo considerável à implantação interna de indústrias substitutivas desses bens de consumo, sobretudo os duráveis, que ainda não eram produzidos dentro do país e passaram a contar com uma proteção cambial dupla, tanto do lado da reserva de mercado como do lado dos custos de operação. Esta foi basicamente a fase da implantação das indústrias de aparelhos eletrodomésticos e outros artefatos de consumo durável. (TAVARES, 1978, p.71)

O sistema de licenças prévias na prática foi uma política de racionamento de divisas, através da liberação da venda de cambiais com preferência para a importação de máquinas e implementos, além das demais consideradas indispensáveis, especialmente ao funcionamento e complementação do sistema industrial, como produtos farmacêuticos, petróleo e derivados, cimento, trigo, insumos e matérias primas para indústrias, alguns produtos alimentícios, além de importações do governo. Com o regime de controle de câmbio por cooperação, e através da Instrução nº 25 da SUMOC, os bancos autorizados a operar em câmbio eram obrigados a vender ao BB 30% de suas compras de câmbio livre à taxa oficial de compra. A combinação de câmbio sobrevalorizado e controle de importações estimula o investimento industrial na produção de bens de consumo duráveis, aumentando a demanda do setor industrial.

Na prática existia uma escala de prioridades e preferências visando evitar a redução e interrupção das atividades de alguns setores básicos da economia. A introdução desta medida leva a uma melhora na qualidade das restrições de importação, a licença-prévia, que tem resultado de ajuste já no ano de 1948. A perspectiva de uma nova guerra mundial em 1951, dado o conflito na Coreia, leva a um relaxamento da política de concessão de licenças para importação com o fim de satisfazer a demanda por matéria prima, combustíveis e máquinas.

O processo de industrialização foi mantido e estimulado entre 1948 e 1952, passando ainda por uma desvalorização cambial em 1949, através de uma política que exerceu relativo controle sobre importações e sustentou a taxa de câmbio, subsidiando assim as importações industriais. De 1947 até 1957, a proteção à indústria depende mais dos controles de importação e sobrevalorização do cruzeiro do que do sistema tarifário. As políticas de comércio exterior, de câmbio e de controle de importações passavam a ter maior atenção nos interesses da indústria. Mesmo com o aumento das tarifas aduaneiras em 40%, em vigor a partir de 1948, seu peso como medida de proteção era considerado ineficaz pelos setores industriais, ainda que instrumento orientador de política de SI. A tarifa só seria reestruturada em 1957.

Embora o sistema de controle de importações tenha sido instituído em 1947 com o intuito exclusivo de fazer frente ao desequilíbrio externo, procurando racionar e dar melhor uso à moeda estrangeira disponível, terminou por ter grande importância para o crescimento da indústria no pós-guerra. Uma avaliação mais atenta dessa importância deve considerar que o controle teve diferentes fases, através das quais foi sendo crescentemente utilizado com a finalidade de promoção do desenvolvimento industrial por SI. (VIANNA, 1990, p.114)

A política combinava câmbio sobrevalorizado com controle de importações. Teve tanto um efeito subsídio, ligado aos preços relativos mais baratos de bens de capital, matérias-primas e combustíveis importados; um efeito protecionista, através de restrições à importação de bens concorrentes; efeito lucratividade, pois o câmbio sobrevalorizado altera as rentabilidades relativas, estimulando a produção para o mercado doméstico (VIANNA; VILLELA, 2011). A ela se soma a política do BB e o crédito real à indústria cresce 38%, 19%, 28% e 5% nos anos de 1947-48-49-50, respectivamente. Então, mesmo na política de austeridade dos anos de 1947 e 48, permanece o atendimento a demandas de crédito do setor. Até mesmo a política monetarista de controle inflacionário, ao conter a emissão monetária, foi feita, quando necessário, atendendo demandas do sistema produtivo (VIANNA, 1990, p.115),

Mesmo Dutra representando um período mais liberal, é a partir desse governo que amadurece e tem continuidade o uso das licenças de importação que evoluiria para um uso de

diferentes taxas cambiais a partir do segundo governo de Vargas. Neste governo a demanda dos setores industriais era por um câmbio favorável para importar matérias primas e equipamentos, bem como conseguir proteção cambial e ou tarifária diante dos produtos estrangeiros concorrentes. Esses interesses de política eram bastante difíceis de conciliar diante dos setores do comércio importador e dos consumidores de renda média. A oscilação nos patamares de câmbio até meados dos 1950 mostraria a quase inviabilidade de, através do câmbio, interesses tão diversos serem conciliados. O período de 1948 a 1953 é de oscilação cambial que gera incertezas na área industrial. A existência de uma política industrializante e as pretensões quanto a aceleração do processo de industrialização tiveram, portanto, que se circunscrever dentro de uma necessária ênfase no ajuste macroeconômico, diante ainda de resistências a uma ação centralizada e coordenada do Estado na economia.

Durante o período Dutra, a capacidade de iniciativa da burocracia econômica foi minimizada através da desmobilização de diversas instituições como a extinção do CME, do CNPIC, além da reorganização do DASP e da Comissão de Planejamento Econômico (CPE), o que tirava do Estado a capacidade de coordenação e planejamento do processo de industrialização. Funções do DASP são reduzidas e limitadas a um órgão de estudo e orientação administrativa.⁸⁹ Nesta fase o governo não contempla uma implantação das indústrias como um bloco complementar de investimentos, seja ocupando setores produtivos, ou através de bens de produção e infraestrutura. É contida a atuação do Estado na área industrial e é menor sua centralização. Ainda que o período seja carente em termos de contribuições mais sólidas de criação institucional, como seria de imediato retomado por Vargas no período seguinte, a atenção discriminatória ao setor industrial revela que o entendimento da indústria como uma alternativa estratégica de longo prazo continuava se mantendo.

O período veria uma alternativa de atuação pública de planejamento através do Plano SALTE⁹⁰, como proposta de coordenar gastos públicos dentro do período de cinco anos de governo. Era basicamente a soma de diferentes sugestões de ministérios do governo federal, e coordenadas pelo DASP. Foi aplicado apenas em parte, e, em 1952, o plano é definitivamente abandonado. Circunscrito a quatro setores econômicos e sociais, com investimentos previstos até 1953, o plano, ainda que contemplasse gastos voltados a infraestrutura, como nos setores

⁸⁹Defendido pelo PTB quanto ao seu caráter de planejamento. Sua reestruturação limita suas atribuições, apesar de sua burocracia reafirmar atribuições em conformidade com o novo regime, com as tarefas modernas do estado brasileiro e com a tônica contemporânea da moderna gestão da economia. Partidos que defendiam sua extinção, eram o PSD e a UDN, continuaram a defender essa proposta mesmo ao longo do governo Dutra.

⁹⁰ Iniciais de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia.

de transportes e energia, se constituiu como uma tentativa de dirigir o gasto público para áreas com problemas (CORSI, 1997).

Apenas um quarto de suas metas foram concluídas e foi obra de setores da burocracia que haviam sido fortes no governo anterior, como o DASP, e seu lançamento, em parte, exprimiu a força deste órgão dentro da administração pública, mas, ao mesmo tempo uma dificuldade de o Estado conciliar sua orientação de política à uma prática com autonomia de órgãos como o DASP, sendo um momento de “desajuste institucional”. O governo teve que improvisar frente conjunturas de curto prazo, mas não conseguiu contornar barreiras administrativas, ainda fortes no posterior governo Vargas.

Esses elementos nos mostram como, mesmo o governo tendo de recorrer a elementos de uma política liberal, não eram tantos os graus de liberdade de que dispunha para uma utilização mais produtiva dos recursos herdados com a guerra, e há decisões difíceis de interpretar além das medidas de política racionais nesta conjuntura. Nada indica que pudesse ter havido uma situação diametralmente oposta àquela vivida, embora de fato a orientação em direção a um desmonte de estruturas de controle do Estado revele uma política deliberadamente menos interventora. Mesmo assim, de 1946-1950 a produção real da indústria de transformação cresce 42% (9% a.a.) com destaque para os setores de material elétrico (28%), material de transporte (25%) e metalurgia (22%) (VIANNA; VILLELA, 2011, p.6). O interregno liberal com Dutra não impediria a retomada, já em 1951, do projeto nacional desenvolvimentista que assentaria novas bases de um projeto de nação e indústria no Brasil, mantido e aprofundado pelos militares a partir de 1964 (CORSI, 1997).

4.3.3 Segundo Governo Vargas (1951-1954): Projeto Nacional, Autonomia e Indústrias de Base

Quanto a política industrial da primeira metade dos anos 1950, há que contemplar como, a partir da figura de Getúlio Vargas, foi possível articular, em meio aos ajustes de duas graves crises cambiais, inflação e uma crise política que leva a interrupção de seu governo, um *projeto definido de indústria* e desenvolvimento econômico nacional que conclui novas bases do Estado desenvolvimentista brasileiro ao responder aos gargalos do avanço industrial em aberto desde os anos 1940. No período são concebidos projetos de infraestrutura, alternativas de integração vertical entre insumos e indústrias de base, além da indústria pesada de bens de capital puxados pelo setor público e com esperada resposta do setor privado (LEOPOLDI, 2011). Através dessas propostas, o Estado reassume posição estratégica de

longo prazo e deixa um legado institucional e de amadurecimento de um projeto de desenvolvimento nacional autônomo que repercute nos governos posteriores.

As demandas produtivas mais imediatas diante do governo eram quanto a importação de máquinas e equipamentos, insuficiência de energia (carvão, petróleo e eletricidade), reaparelhamento do sistema nacional de transportes (ferrovias, rodovias e portos) e oferta de gêneros alimentícios nos centros urbanos (IANNI, 1991, p.122). O governo precisou lidar ainda, diante da conjuntura adversa herdada do período Dutra, com a persistência inflacionária e o desequilíbrio financeiro do setor público, mas de outro lado, com uma conjuntura externa favorável aos preços do café. A estratégia traçada dividiu o período de governo em duas fases bem definidas e indissociadas: partindo de um primeiro passo de estabilização econômica, seria possível conduzir a economia a fase de empreendimentos e realizações (VIANNA, 1990). A saída contemplava à diminuição do crescimento a curto prazo:

Esta postura [...] se materializou em políticas que resultaram na queda de 3% do investimento público em 1951, com relação ao ano anterior, e na retração expressiva da participação governamental na formação bruta de capital fixo, de 28,4% para 20,3% do PIB no mesmo período. A meta de superávit orçamentário foi viabilizada com crescimento real da receita da União entre 1950 e 1951, de Cr\$ 19,37 para Cr\$ 23,17 bilhões, enquanto as despesas caíam de Cr\$ 23,67 para Cr\$ 20,78 bilhões, em valores de 1950. Como consequência, houve desaceleração no ritmo de crescimento do PIB em 1951 com relação a 1950, com taxa de 4,9%, a qual contrasta com os 9,7% e 7,7% do biênio 1948-49 e, principalmente, com a queda do crescimento do produto industrial para 5,3%, quando atingira 11- 12% nos últimos anos do Governo Dutra. (FONSECA, 2009, p.28)

Para além das medidas restritivas de política monetária e fiscal que duraram até 1952, foi através da política cambial que o setor industrial continuou encontrando espaço favorável às suas demandas diante das medidas macroeconômicas de ajuste.⁹¹ O sistema de licenças prévias foi perdendo eficácia em termos de ajuste macroeconômico, já que, até 1952, quando ainda vigora, não impede uma forte crise cambial. Os próprios industriais se queixavam da dificuldade de funcionamento do sistema e do acesso a divisas dado a sua permanente oscilação e “relaxamento” diante de problemas conjunturais, tornando o câmbio volátil (LEOPOLDI, 2000).

⁹¹ “ Devido a suspensão inicial de licenças: as importações que atingiram uma média de US\$ 950 milhões a.a. entre 1948-1950, subiram a US\$ 1,7 bilhões, em média, no biênio 1951-1952. Refletindo o viés industrializante do governo Vargas, mais de 55% desse aumento das importações ocorreu na categoria de bens de capital e 28% em outros bens de produção.” (VIANNA; VILLELLA, 2011, p.12).

O desdobramento desses problemas leva, em 1953, a duas tentativas de reforma na área cambial e, mesmo em meio a medidas de ajuste, são mantidas preocupações produtivas. Primeiro em janeiro de 1953, com a lei de câmbio livre (lei nº 1.807) que institui o sistema de taxas múltiplas de câmbio e, mantido o sistema de licenciamento das importações e exportações, transferia uma série de operações para o mercado livre de câmbio, como algumas exportações, pagamentos de serviços e remessas de lucros. Os tímidos resultados em termos de contenção dos desajustes externos e o agravamento das contas públicas levam em setembro de 1953 a vigorar a instrução 70 da SUMOC.

Este segundo eixo da reforma cambial de 1953 vigoraria até 1957 marcando o fim da política de controle de importações, a criação de um sistema de taxas de câmbio, na prática flutuantes, por meio da criação de cinco categorias de produtos importados, variando dos itens mais essenciais aos mais supérfluos, e a compra de divisas cambiais para importação, que passa a ser feita através de leilões em bolsas de valores (BACHA; BONELLI, 2005). Equipamentos pesados, por exemplo, considerados prioritários, pagavam o custo de câmbio acrescido de pequeno “ágio”, enquanto que um produto supérfluo pagava ágio maior, o que significava uma taxa de câmbio mais elevada. Basicamente esta instrução resgata o monopólio cambial do BB e institui o sistema de taxas múltiplas através, principalmente, dos leilões de câmbio.

Mesmo sendo uma medida que aglutinava vários interesses, a indústria ficou contemplada pela:

- a) reserva de mercado para produções substitutivas através do encarecimento relativo das importações incluídas nas categorias com taxas cambiais mais elevadas;
- b) concessão de subsídios (implícitos nas categorias com tipos de câmbio mais baixos) para internalizar a produção de bens de capital e insumos; e
- c) possibilidade de que o Estado, através das operações de compra e venda de divisas, voltasse a participar financeiramente das rendas de intercâmbio (IANNI, 1991).

A instrução 70 equilibrou momentaneamente o Balanço de Pagamentos (BP), já que significou, na prática, uma desvalorização da taxa de câmbio para os importadores. Com ela a indústria pagava um câmbio um pouco mais elevado, mas, por outro lado, não havia escassez de divisas para importar, como ocorreu com a crise de 1952. O câmbio continuava subsidiado, uma vez que as máquinas e os insumos industriais eram considerados bens essenciais e pagavam uma taxa mínima de ágio.

Ainda em 1953, a Carteira de Comércio Exterior (CACEX), que substituiu a CEXIM, cria algumas facilidades para a importação de máquinas, ferramentas e equipamentos necessários aos novos investimentos e à complementação de investimentos preexistentes, nacionais e estrangeiros. É obvio que essa medida procurava evitar a diminuição do ritmo de industrialização, devido a crise de divisas. Mas também pode-se dizer que essa medida buscava facilitar a importação de tecnologia mais avançadas sem que pudesse ser ameaçada a continuidade da industrialização. (IANNI, 1991, p.129)

Feita em um contexto de alta do preço do café, a instrução 70 leva a distorções principalmente a partir da queda das exportações desse produto em 1954, quando o valor dos ágios se eleva junto com o valor das importações de máquinas e matérias-primas para os industriais. Em janeiro de 1955, a SUMOC, com a instrução 113, autorizava a CACEX a emitir licenças de importação de equipamentos sem cobertura cambial, que seria a principal medida de câmbio para a indústria a partir do governo JK. Quanto à questão tarifária, Vargas encaminha ao congresso, em junho de 1954, novo projeto de tarifa, somente aprovado pelo legislativo em 1957, que se constituiria num importante marco da luta protecionista vinculada aos interesses da indústria.

Esta discricionariedade mostra alinhamento com a defesa do Processo de Substituição de Importações (PSI) e opção pela continuidade do projeto de desenvolvimento acelerado, assentado na industrialização, que vinha sendo implementado desde a década de 1930. Por essenciais, entendiam-se via de regra os bens de capital e intermediários, como insumos básicos necessários à produção industrial e à modernização agrícola. Em decorrência, impunham-se barreiras à importação de bens de consumo já produzidos internamente ou cuja oferta doméstica se pretendia estimular, bem como a bens considerados supérfluos. (FONSECA, 2009, p.25)

Junto às medidas de política macroeconômica, as transformações setoriais da indústria no segundo governo Vargas foram mais fortemente determinadas pelo revigoramento da pauta nacional-desenvolvimentista.⁹²As medidas desse período apontavam para a entrada do país num novo ciclo industrial, baseado no desenvolvimento da indústria de bens de capital e indústrias de base. A partir principalmente dos projetos em torno da CMBEU, o governo mobiliza os principais setores políticos da país em torno de um projeto de desenvolvimento nacional autônomo que aliava à ênfase na criação de indústrias de base sob controle do Estado

⁹² “[...] este entendido mais precisamente como um projeto de longo prazo centrado na industrialização e na modernização do setor primário, implementado com auxílio de medidas governamentais voltadas a incentivar a substituição de importações e a diversificação da produção primária, com prioridade ao mercado interno. O projeto, tal como se entende, não excluía o capital estrangeiro nem setores agrários; estes, inclusive, embora divididos, mais o apoiaram do que lhe fizeram oposição, embora hajam resistências entre os segmentos ligados à exportação.” (FONSECA, 2009, p.24)

a participação do capital internacional em determinados setores. Como já vimos na seção 2, a estratégia de política industrial e de desenvolvimento com Vargas passou pela criação de novas arenas formuladoras de políticas econômicas, basicamente a partir dos principais quadros técnicos do país, através da *Assessoria Econômica* e a *Comissão de Desenvolvimento Industrial* (CDI), numa colaboração entre industriais, técnicos do governo e militares industrialistas.⁹³

A chamada ala progressista do governo, era representada pela Assessoria Econômica. [...] (Dela) vinham os projetos de caráter nacionalista do segundo governo Vargas. A bibliografia da área afirma que ela foi criada a partir da necessidade de se estabelecer uma correlação de forças em um governo que, por não possuir maioria no Congresso Nacional, teve de ser composto por um ministério conservador. (TAVARES, 2010, p.23)

Subordinada ao Ministério da Fazenda, a política industrial foi centralizada no CDI, que contava com numerosas subcomissões como a CEIMA (Comissão Executiva da Indústria de Material Automobilístico) e a CEIME (Comissão Executiva da Indústria de Material Elétrico). Essa atuação coordenada por diferentes frentes leva à formulação de um “plano geral de industrialização” do país que estabelecia setores prioritários a serem assistidos em sua política industrial como o energético (produção de combustível, fabricação de motores e material elétrico pesado); metalurgia (extração de minérios essenciais, produção de metais, de ligas metálicas); transformação mineral; química (processamento de matéria-prima local e subprodutos industriais); têxtil; alimentos; borracha, pelos, couros; mecânica (indústrias de máquinas, material de transporte, tratores e máquinas agrícolas); material de construção (cerâmica, vidro, cimento, cal) e material ótico (LEOPOLDI, 2000, p.221-222).

Nessa atuação o Estado era tido como criador da infraestrutura nacional para arrancada do desenvolvimento (petróleo, siderurgia e eletricidade). As metas fixadas de PI ficaram basicamente delineadas através do Plano Nacional de Reparcelamento Econômico (PNRE, ou Plano Lafer, então Ministro da fazenda), que, anunciado em 1951, foi apresentado como um plano quinquenal de investimentos em indústrias de base, transporte, energia, frigoríficos e modernização da agricultura. Para o financiamento dessas obras, o congresso cria, em 1952, um Fundo de Reparcelamento Econômico, a ser administrado pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), também criado em 1952. Além disso, foram realizadas negociações com os americanos, para assistência técnica e financeira, aos projetos

⁹³ Neste período são ampliadas as discussões sobre planejamento econômico e adoção de políticas econômicas planificadas pelo governo e setores governamentais, dado também pela convergência da experiência brasileira de coordenação e planejamento e o debate latino americano liderado pela CEPAL (IANNI, 1991). O Brasil foi o único país da AL onde mais estreitamente ocorreu uma convergência de ideias da CEPAL levando no governo Vargas a implantar o Grupo Misto de Estudos BNDE/CEPAL.

envolvidos pelo programa. Em 1952 começa a implementação do plano, que esteve diretamente vinculado aos projetos da CMBEU. (IANNI, 1991, p.126)

O plano foi estruturado a partir dos projetos da CDI e sua implementação passava pela Assessoria Econômica, que atuou, por exemplo, na formulação da política do petróleo, idealização da Petrobrás, bem como da política de energia elétrica, que levou ao projeto de criação da Eletrobrás, do plano do carvão, e dos que viabilizaram a constituição do BNB e do BNDE. À Assessoria é devida ainda a criação de novas formas de captação de recursos externos e internos, que seriam principalmente mobilizados em torno da atuação do BB e do BNDE, como as duas principais instituições financeiras que emprestavam dinheiro à indústria. A preocupação de adequar internamente uma estrutura de financiamento do desenvolvimento industrial reconhecia que o salto para uma integração vertical da industrialização, ao mesmo tempo que representava menor dependência da importação de certos produtos, significava também a necessidade de importar novos insumos e equipamentos. Além disso, o BB, através da *carteira de crédito agrícola e industrial*, expandiu o crédito ao setor da indústria de transformação já a partir de 1952, mas é ultrapassado em suas atribuições pelo BNDE, ao qual coube a movimentação de créditos externos, além do controle e fiscalização da aplicação de recursos em obras financiadas ou cujo financiamento fosse por ele garantido. O BNDE seria a principal peça estratégica nos projetos do PNRE, mas ainda assim entre 1952 e 1954, o papel de banco de investimento do BNDE foi de pouca relevância. Ao menos quando se compara ao peso em termos de investimento a partir do governo Kubitschek. Os desembolsos do Banco referentes aos anos de 1953 e 1954, para os diversos setores econômicos, correspondem a 5,7% dos desembolsos totais do período compreendido entre 1952 a 1965.

Os gargalos de infraestrutura energética foram enfrentados pela Assessoria Econômica na área de energia elétrica por meio de um Plano Nacional de Eletrificação enviado ao congresso em 1954, mas que sofreu resistência dos Estados federados já que, com a criação da Eletrobrás, a condução dos projetos de energia ficaria centralizadas no governo federal, que seria responsável pela formulação da política energética do país. Mesmo diante da forte articulação de interesses privados em torno da Light, principal empresa de capital estrangeiro em atuação no país, os avanços em torno do problema energético ficaram contidos ao menos até 1961, quando é aprovada a criação da Eletrobrás no Congresso, realizada em 1962. A política energética do governo Vargas incidiu de forma mais expressiva na criação da infraestrutura para a década futura do que no atendimento do aumento do consumo de eletricidade na primeira metade dos anos 1950, dado pela natureza de longo prazo da maturação dos investimentos do setor. O aumento no consumo de energia elétrica passa de 5,8

milhões de KW em 1950 para 8,3 milhões de KW em 1954. Quanto a capacidade de produção de energia elétrica, houve um crescimento de 67,5% entre 1950 e 1955, dado por investimentos em diversos estados como Rio Grande do Sul e Minas Gerais. (IANNI, 1991)

Quanto as necessidades de petróleo do país, a criação da Petrobrás resgata as questões em aberto em 1938 e visava não só diminuir as importações do produto e estabelecer o controle público sobre a exploração de petróleo em território nacional, como dinamizar a indústria de equipamentos para a montagem de novas refinarias e expansão das já existentes. Sua criação visava dinamizar também o setor privado do país em áreas relacionadas, por exemplo, à comercialização de derivados de petróleo em território nacional. A estes interesses estavam articulados a políticas de transporte que consideravam o desenvolvimento da indústria naval, das indústrias de vagões e de material ferroviário e contempladas pelos projetos de aumento da demanda de ferro e aço. Nestes setores de base (siderurgia, petróleo, energia elétrica), foi buscada a participação e o financiamento do capital internacional, com as empresas públicas devendo produzir e fornecer insumos para a indústria. Já diante da produção de veículos automotores, a ênfase ficava para a empresa nacional e a estrangeira.

Os industriais ligados aos setores de aço, de peças para veículos e máquinas de exploração de petróleo foram estimulados pelos trabalhos de montagem e ampliação das refinarias da Petrobrás e pelas atividades da subcomissão de jeeps, tratores, automóveis e Caminhões da CDI, criada em 1952. Esta subcomissão da CDI elaborou ainda esse ano um plano para estimular a implantação de uma indústria automobilística no país (e) deixou subsídios para o projeto da indústria automobilística de JK. (LEOPOLDI, 2000, p. 211-212)

O papel do investimento estrangeiro não foi negligenciado, mas a estratégia de governo cuidou de definir como as inversões estrangeiras deveriam direcionar-se às áreas tidas como prioritárias pelo governo brasileiro. Havia assim uma diferenciação entre o tratamento oficial às empresas nacionais e estrangeiras. A orientação dessa política cuidou de reservar aos capitais nacionais os ramos de bens de consumo e/ou supérfluos e ao capital estatal aliado ao estrangeiro, as áreas de exploração da energia elétrica, da indústria química de base e da siderurgia. Ainda que pudesse significar uma “ameaça nacionalista”, esse projeto não dispensava o capital estrangeiro, mas o requeria em setores que nem sempre eram do interesse norte-americano. O setor de bens de consumo durável, tido com maiores possibilidades de expansão, contrariava o projeto do governo brasileiro de direcionar os capitais para a infraestrutura. (FONSECA, 1997, p.27)

O protecionismo de Estado nesse período fica definido não só pelas medidas de câmbio, mas principalmente pela atuação do BNDE (no período conhecido como o “banco da

eletricidade” e mais tarde como o “banco do aço”), que contribuiu com o aumento dos investimentos e para a expansão do crédito já a partir de 1952. As operações autorizadas pelo BNDE entre 1952 e 1956 somaram US\$ 76,4 milhões e Cr\$ 15,5 bilhões. Para as indústrias consideradas essenciais ao processo de industrialização vertical – metalurgia, siderurgia, automóveis e química – os recursos consumiram US\$ 6,9 milhões e Cr\$ 1,6 bilhão. O Banco do Brasil concedia empréstimos a setores de outra natureza. Aos setores mecânico e de bens de capital, entre 1951-54, pouco mais de 5% de todo seu financiamento vinha deste banco.

A taxa de crescimento da produção industrial no período 1949-1959 foi de 9,2% a.a. Nesta década, a produção do setor de equipamentos superou o crescimento da indústria como um todo, atingindo o índice de 10,3%. Embora boa parte desse crescimento tenha se dado nos anos JK, o esforço inicial de desenvolver o setor local de equipamentos veio do governo Vargas. Em 1954, os valores da produção das indústrias de bens de capital correspondiam ao dobro do valor total dos 41 projetos submetidos pela CMBEU ao banco mundial e ao Eximbank – 21,9 bilhões. A SI nos ramos da indústria de bens de capital e mecânica foi bastante intensa no período.

O setor indústria foi o que apresentou maior dinamismo no segundo período Vargas. O crescimento do PIB alcançou, entre 1951 e 1954, 5,9%, 8,7%, 2,5% e 10,1%. Especificamente no setor industrial, as taxas médias de crescimento correspondem a 6,4%, 5,0%, 8,7% e 8,7% (FONSECA, 2009). A taxa média de crescimento da produção industrial manteve patamar de 8% no período entre 1950 e 1954. A força de trabalho ocupada na indústria paulista aumentou 60% entre 1949-1956, em especial nos setores de mecânica, metalúrgica e material elétrico, que mantiveram um crescimento de 113%, enquanto que a indústria têxtil apresentou um crescimento de 24% no mesmo período (LEOPOLDI, 2000, p.230).

O atendimento das difíceis demandas do processo de industrialização nesse período recorre tanto à criação de instituições mais “adequadas” como também à reestruturação daquelas já existentes. Exemplo disso é a mudança interna da SUMOC, que no final de 1954 divulga novas normas para orientar a instalação de empresas de capital estrangeiro no país. Estabeleceria agora como prioritárias ao investimento estrangeiro as indústrias e os serviços de infraestrutura (energia, transporte, comunicações e armazenagem); as indústrias de alimentos, de medicamentos essenciais, de bens de capital, fertilizantes, metalúrgica, mecânicas e de material elétrico, e as indústrias de extração, produção e beneficiamento de produtos para exportação. Até mesmo a definição por uma mais adequada política de importação de equipamentos, instituída com a instrução 113, feita em 1955, fora objeto da consideração das demandas do período (LEOPOLDI, 2000).

A implementação prática do projeto concebido por Vargas enfrentou, todo tempo, dificuldades representadas tanto pelos interesses de natureza internacional e privada como pelos setores de oposição da UDN, majoritários no congresso nacional, e também uma crise política que culmina com sua morte em 1954. Ainda assim, os resultados deixam um legado não só de acelerado crescimento industrial como de instituições chaves para o projeto desenvolvimentista do Brasil, como o BNDE e a Petrobrás, e os investimentos já encaminhados nos setores de energia e metalurgia, além daqueles do setor privado que amadureceriam até os anos 1960. Os pontos mais fundamentais das diretrizes contidas no PNRE foram concluídos muito devido a capacidade política de enfrentamento de Vargas diante das oposições. A crise era, portanto, de natureza política, mas não econômica, e as divergências se davam quanto as formas de conduzir o processo de desenvolvimento brasileiro. Com a eleição de JK, e sua prática de política industrial através do Plano de Metas, o Brasil experimentaria a frutificação dos projetos concebidos nesse período.

4.3.4 Kubitschek e o Plano De Metas (1956-1961): Bens Duráveis, Infraestrutura e Dependência

O governo de Juscelino Kubitschek, cujo eixo da política econômica se articulou em torno do Plano de Metas (PM), teve a mais organizada e bem-sucedida intervenção de uma política de desenvolvimento planejada até então no Brasil.⁹⁴ As metas realizadas de crescimento econômico e transformação qualitativa de infraestrutura e indústrias de base, da inauguração de metas setoriais de indústria de bens duráveis ou de tecnologias, além da atuação definida de setores burgueses nacionais, capitais externos e do Estado, tornam o plano como a primeira experiência de política industrial em sentido amplo no país (SUZIGAN, 1996).

O PM foi executado como um projeto cuja “[...] linguagem era o ‘desenvolvimento’ e como “[...] um programa essencialmente econômico e [com] conteúdo de política industrial.” (MOREIRA, 2010, p.159). Sua implementação atravessa toda a duração do governo e recorre desde o planejamento à praticamente todos os instrumentos disponíveis de política econômica, inclusive por meio de uma ainda recente estrutura institucional que tomara forma com Vargas. A partir disso, há tanto traços de continuidade prática possível, como de ruptura,

⁹⁴ Desde a deposição de Vargas até a posse de Kubitschek o poder político esteve em crise por dezesseis meses. O Brasil foi governado pelo vice-presidente Café Filho, pelo presidente da Câmara dos Deputados, Carlos Luz, e pelo presidente do Senado, Nereu Ramos. Em novembro de 1955 houve tentativa de golpe de estado sob a chefia do militar Lott. “Esse golpe teria evitado que os partidos políticos derrotados nas eleições presidenciais realizadas em outubro de 55 impedissem a posse de JK.” (IANNI, 1991, p. 156).

já que na reelaboração das relações entre Estado e economia, o nacional desenvolvimentismo de JK assume a forma de um capitalismo dependente ou associado (TAVARES, 1978).

Essas mudanças se inserem numa conjuntura política externa favorável a partir do término da guerra da Coreia, em que a busca de novas formas de expansão do capitalismo norte-americano incluem na pauta do desenvolvimento a ideia de democracia, além do aprofundamento da hegemonia norte americana em áreas subdesenvolvidas, sobretudo na América Latina.⁹⁵ No país, o governo JK, em meio a tentativas de golpe, consegue preservar estruturas democráticas diante de um já dinâmico processo de industrialização nacional.⁹⁶ Essas condições somadas a já razoável assimilação das técnicas de planejamento pelo setor público, a sedimentação do debate técnico e político sobre desenvolvimento, industrialização, economia e emancipação econômica, fundamentam apoio à execução da política industrial (IANNI, 1991, p.155-156).

Existem razões conjunturais, portanto, muito amplas de natureza externas e internas em meio a estratégia industrial no período. Aquelas mais fundamentais ou imediatas passam pelo governo Kubitschek ser ponto auge de maturação do diagnóstico e proposta da CMBEU, que, já concebido numa visão de longo prazo, fundamenta propostas do governo e instituições já em funcionamento como a Petrobras, o BNDE, a CSN. A própria SUMOC é reestruturada ao fim daquele governo diante das demandas de industrialização e da relação com o capital internacional. O principal órgão de governo criado para centralizar a política econômica foi o Conselho de Desenvolvimento Econômico, inspirado na atuação do CDI durante o governo Vargas. Frutifica, ainda sobre JK, uma adequada reestruturação das políticas protecionistas como o câmbio, a partir da instrução 113 da SUMOC,⁹⁷ e a reforma tarifária de 1957, que até então funcionava com a mesma estrutura básica daquela criada em 1934, ainda durante o primeiro governo Vargas, e que ao longo do processo foi perdendo seu papel como recurso de medida protecionista.

⁹⁵ “O programa de metas seria uma expressão possível das tendências do subsistema econômico brasileiro, em combinação com as tendências do sistema capitalista mundial, sob a hegemonia dos Estados Unidos.” (IANNI, 1991, p.155)

⁹⁶ O próprio JK e seu vice, João Goulart, só conseguiram assumir os postos para os quais haviam sido eleitos, pelo voto popular, graças ao ‘golpe preventivo’ do general Lott, de novembro de 1955.

⁹⁷ No início do governo JK a área cambial é regida pela Instrução 113 da SUMOC, de janeiro de 1955, que funcionou como poderoso instrumento de atração de capitais externos sem exercer pressão sob a disponibilidade de divisas. Essa instrução regia as taxas múltiplas de câmbio e incluía na lista de setores favorecidos praticamente todos os setores industriais, com exceção daqueles considerados supérfluos, e foi a principal responsável pelo movimento de capitais autônomos que cresceu a partir de 1955. A maior disponibilidade de recursos amparada por esta instrução não representava uma disponibilidade efetiva de divisas, já que a entrada se dava sob a forma de máquinas e equipamentos. (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990)

A orientação coordenada não desprezou as medidas protecionistas ao unir sob uma mesma lei as políticas tarifária e cambial. Geridas a partir do novo Conselho de Política Aduaneira (CPA), a lei 3.244 de agosto de 1957 “[...] criava nova tarifa e reorganizava as linhas e os organismos da política de comércio exterior no Brasil.” (LEOPOLDI, 2000, p.81). Na área cambial, a reforma visava simplificar o sistema de taxas múltiplas de câmbio e definir uma proteção específica por produtos da mesma categoria, além de conter objetivos fiscais de apropriação de fundos pelo tesouro por meio dos ágios e bonificações recolhidos pelo BB. A reforma resultou na redução das cinco categorias a duas, a Geral e a Especial. Na primeira eram importadas máquinas e matérias primas, equipamentos etc. A especial contemplava bens de consumo restritos e bens cujo suprimento fosse satisfatório pelo mercado interno. Foram mantidos os leilões de câmbio, em que a categoria geral recebia maiores divisas. Uma terceira categoria não sujeita a leilão, chamada de tarifa preferencial, era destinada a importação de trigo, petróleo, fertilizantes e equipamentos de investimentos prioritários. (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990)

A instrução 113 da SUMOC, que vigorou durante todo o período, só seria suspensa a partir da instrução 204 em 1961, e foi apenas um dentre vários compromissos do governo que favorecia a entrada de tecnologia e capital estrangeiro privado para financiamento do investimento, além de facilidades de saída de lucros, dividendos e amortizações. Outras modificações cambiais prezaram papel mais específico como as instruções 167, 192, 181, que basicamente se preocuparam com a exportação de manufaturados. Essas medidas orientaram-se basicamente para os setores como a indústria mecânica sob a forma de investimento direto estimulado pelo tratamento preferencial. O sistema composto de proteção cambial e tarifária, que surge a partir da lei de 1957, cria uma nova tarifa aduaneira, as taxas *ad valorem* com “[...] alíquotas elevadas e rigorosas barreiras não-tarifárias, especialmente a aplicação do exame de similaridade nacional, de índices mínimos de nacionalização e os primeiros incentivos à exportação de produtos manufaturados.” (SUZIGAN, 1996, p.11).

A instituição das *taxas ad valorem* foi tida como uma “vitória da indústria” e chegou a cobrir cerca de 6.500 itens, com taxas variáveis de 0 a 150%” (LEOPOLDI, 2000, p.146). Seu principal objetivo foi acelerar a substituição de bens de capital, diminuindo a ênfase dada em anos anteriores à substituição de bens de consumo. A política viabilizou equipamentos importados a baixo custo e estimulou a produção interna. Na conciliação desses objetivos, mecanismo mais específicos foram criados como isenções ou redução das tarifas *ad valorem* para certos produtos ou setores; a redução de 50% na tarifa sempre que ficasse comprovada a incapacidade de a indústria doméstica prover o produto em quantidade suficiente; e

finalmente a lei do “similar nacional”, que era voltada as indústrias que buscassem ocupar com produção interna o espaço de mercado de produtos com peso relativo de importações. (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990, p.174-175)

A sistematização e coordenação dessas medidas, constituídas como instrumentos centrais de incentivos do plano, torna o PM muito associado ao protecionismo industrial e à promoção do investimento estrangeiro direto. Já a partir de 1956 o PM começa a ser implementado e tido como um plano quinquenal que definia a realização de investimentos de capital público em setores de base ou de infraestrutura, além de facilitar e estimular atividades e investimento privados procurando ampliar o parque industrial. Ficou dividido em 30 metas, distribuídas entre os setores de energia, transporte, alimentação, indústrias de base e educação. Os objetivos mais detidos à indústria eram os de abolir pontos de estrangulamento da economia, através de investimento em infraestrutura, a cargo do Estado, e expandir a indústria de base, como a automobilística, a indústria pesada e o material elétrico pesado, estimulando investimentos privados nacionais e estrangeiros. As propostas consideravam que:

A elevação da taxa anual de investimentos deve ser alcançada através de medidas que tenham por objetivo: 1) aumentar o influxo de capitais estrangeiros, seja sob a forma de investimentos diretos, seja por empréstimos a longo prazo, ou ainda, pelo recurso aos créditos comerciais a prazo médio; 2) aumentar o volume da poupança nacional, seja através do combate à inflação, para incentivar a poupança voluntária, seja pela imposição de tributos ou recursos a empréstimos compulsórios; 3) coordenar os investimento públicos, de modo a orientá-los para aquelas obras de maior produtividade por unidade de capital aplicado, evitando sua pulverização e concentrando maciçamente os recursos existentes na complementação das obras encetadas; 4) orientar os investimentos privados com o objetivo de aumentar a sua produtividade, canalizando-os para setores de maior importância da economia nacional, e criar barreiras ao investimento suntuário ou improdutivo. (CONSELHO DO DESENVOLVIMENTO⁹⁸ p.2 *apud* IANNI, 1991, p.163)

As metas foram criteriosas nos principais entraves nas áreas de energia elétrica, carvão, petróleo, ferrovias, rodovias, siderurgia, cimento, indústria automobilística, indústria mecânica e material elétrico pesado (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990, p.178). O PM estabelecia um crescimento anual de 2% da renda per capita; redução de 14 para 10% no coeficiente de importação, isso com uma inflação prevista de 13,4% a.a. O setor industrial seria contemplado pelos investimentos de infraestrutura em energia e transporte, aos quais se

⁹⁸ Conselho do Desenvolvimento, Plano de Desenvolvimento Industrial (Documento nº1), Edição mimeografada, Rio de Janeiro, 1956.

destinariam 71,3% do total de recursos. Às indústrias de base previa-se 22,3% do investimento a cargo principalmente do setor privado e financiado por recursos públicos.

Lessa (1981) sugere que a política econômica implícita no plano continha quatro peças básicas: 1) tratamento preferencial para o capital estrangeiro; 2) o financiamento dos gastos públicos e privados através da expansão dos meios de pagamento e do crédito bancário, respectivamente, tendo como consequência fortes pressões inflacionárias; 3) a ampliação da participação do setor público na formação de capital; 4) o estímulo à iniciativa privada. (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990, p.179)

O empenho do presidente JK permitiu a conclusão de etapas passo a passo do programa de governo em que as metas de energia, transporte e infraestrutura, alcançaram resultados notáveis. Enquanto o plano previa pavimentação asfáltica de 5.000 km de rodovias e a construção de 12.000 km, em 1960 foram construídos 14.970 km e pavimentados 6.202 km, com os resultados superando o previsto. No caso da energia elétrica, ocorre elevação da potência instalada de 3 milhões de KW passa a 5 milhões. Quanto as metas da indústria automobilística de instalar uma capacidade de produção de 170.000 veículos, entre caminhões e automóveis, até 1960, os resultados do setor mostravam a superação em 17,2% das margens previstas. As indústrias de bens de capital cresceram a uma taxa de 26,4% entre 1955 e 1956, impulsionadas principalmente pelos segmentos de veículos e equipamento de transporte. Até 1960, 95,40% das metas gerais do PM haviam sido alcançadas (MOREIRA, 2010, p.160).

A produção automobilística em geral (automóveis, utilitários, jipes e caminhões) teve destaque diante dos demais empreendimentos privados. Até 1958 foram instaladas 16 fábricas de automóveis e cerca de 1.200 fábricas de autopeças. A indústria automobilística e a construção de Brasília se tornaram símbolos do governo JK. Não há dúvida de que, nesse momento, o setor industrial adquire proeminência sobre os demais setores econômicos e, por intermédio de sua expansão e diferenciação interna, multiplicam-se as relações de complementaridade e interdependência internas e externas.

A conclusão do Plano de Metas, de certa forma, coincide com a finalização do longo processo de diversificação industrial atravessado pela economia brasileira no contexto do modelo de desenvolvimento por substituição de importações [...]. Neste período sob o esquema do Plano de Metas, foram superadas as anteriores taxas de crescimento da economia. No período de 1957-61 o PIB cresceu 7,9% a.a. contra 5,2% a.a. nos quinze anos anteriores. Tal resultado decorreu do esforço concentrado de investimentos na montagem de um sistema industrial integrado em termos verticais onde se fizessem presentes, com peso, setores produtores de bens de capital e de insumos básicos. Se bem que esta estrutura industrial ainda apresente algumas desconexões, o principal foi realizado. Em termos qualitativos, o

Brasil abre a década dos 1960 com um perfil industrial de economia madura. Algumas indicações sintetizam o esforço realizado. O setor de transportes cresceu 8,8% de 1957-61. Na última década a renda média do homem empregado no setor industrial praticamente dobrou. (LESSA, 1981, p.70-71,⁹⁹ *apud* IANNI, 1991, p.166-167)

O processo de SI trouxe nesse período a diferenciação interna do sistema econômico e uma maior integração da estrutura industrial, além da redução do peso de alguns bens de importação e a diversificação da estrutura de exportações. Estes últimos eram garantidos por reserva de mercado com favorecimento à produção nacional (política cambial), através dos empréstimos do BB e do BNDE. Dos empréstimos totais do BNDE entre 1952 e 1963, 28% se destinaram às indústrias básicas e 10% para a indústria automobilística, com uma ênfase diferenciada da inicial atribuição do BNDE a partir de 1952 quando se voltou para o financiamento de projetos de infraestrutura. Com JK, a instalação de algumas indústrias dinâmicas como a automobilística, de construção naval, de material elétrico pesado e outras indústrias mecânicas de bens de capital, passam a ter maior espaço para o financiamento. Indústrias básicas, como a siderúrgica, petrolífera, metalúrgica dos não-ferrosos, celulose e papel, química pesada etc., continuaram a encontrar espaço de expansão (TAVARES, 1978, p.72).

Para que as metas fossem cumpridas, JK amplia em 1956 e 1957 a prioridade devida dos investimentos e empréstimos externos pretendendo estimular a poupança nacional e incentivar a modernização geral do sistema produtivo. Em consequência, desenvolve-se novo estágio no processo de internacionalização da economia brasileira. A estrutura do setor industrial tornou-se amplamente integrada à estrutura econômica internacional, por intermédio de empresas multinacionais, que significou que as decisões sobre a política de produção, comercialização, novos investimentos etc. de muitas empresas deveriam ser tomadas do exterior. Medidas aprofundam a internacionalização da economia e reformulam relações de dependência.

⁹⁹ LESSA, Carlos. *15 Anos de Política Econômica*, São Paulo: Brasiliense, 1981.

Tabela 11 - Investimentos do BNDE segundo setores de atividade, 1956-1960 (% anual)

Ano	Ferrovias	Outros meios de transporte	Energia elétrica	Atividade agropecuária	Indústrias de Base
1956	60,4	1,8	20,4	2,7	14,7
1957	55	0,5	25,8	4,1	14,6
1958	27,2	0,9	48,1	4,3	19,5
1959	22,2	0,2	43,1	1,8	32,6
1960	19,8	0,4	38	1	40,8
Total	30,2	0,5	37,8	2,4	29

Fonte: Tavares (2010, p.70)

Criaram-se setores industriais novos e expandiram-se e modernizaram-se outros nas áreas de energia, transportes, alimentação e indústrias de base. Eliminaram-se pontos de estrangulamento aliado ainda à promoção do desenvolvimento acelerado e relativamente integrado do conjunto do setor industrial. As metas realizadas no setor de ferrovias se destinaram ao seu reaparelhamento e, no setor de rodovias, para construção e pavimentação. Também a participação do governo no gasto total cresceu de 19% em 1952 para 23,7% em 1961. Da infraestrutura necessária ao processo de industrialização, todos os planos elaborados cabiam ao setor público, que com JK ficaria principalmente estabelecido no fornecimento de insumos básicos (aço e energia) e infraestrutura (transporte e comunicações) (TAVARES, 2010).

[...] Dessa forma, o Estado passou a ter sob seu controle: a produção de aço, através das três maiores usinas do país, a CSN, Cosipa e Usiminas; a produção e refino de petróleo através da Petrobrás; a produção e exportação de minério de ferro através da Companhia Vale do Rio Doce; a produção de soda cáustica através da Companhia Nacional de Álcalis; crescentemente envolvimento na produção de energia elétrica através da Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco (CHESF) e de FURNAS; transporte ferroviário através da Rede Ferroviária Federal; navegação de cabotagem através do Lloyd Brasileiro e Companhia de Navegação Costeira; controle e construção de novas rodovias através do Departamento Nacionais de Estradas e Rodagem (DNER) e dos Departamento de Estradas e Rodagem (DERs), que gerenciavam o Fundo Rodoviário Nacional (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990, p.182)

Com essas medidas o Estado buscava promover a produção interna de industrializados, que eram mais frequentemente importados, e internamente o modelo de substituição de importações assume o sentido clássico e particular que teve na América Latina (VILELLA, 2011). A política industrial teve por base o tripé formado pelas empresas estatais

(Petrobrás, CSN e Cemig¹⁰⁰, e posteriormente FURNAS) pelo peso do financiamento público e externo, pelas indústrias locais e firmas estrangeiras aqui instaladas. A partir dessa política são definidos novos limites nos quais se processariam a aliança com o capital estrangeiro privado (industrial e financeiro) para a restauração do parque industrial (indústria de veículos automotores, indústria química, farmacêutica e de equipamento pesado). A partir do PM e da reforma de 1957 o processo de SI é aprofundado a níveis de integração industrial maiores até a categoria de consumo de bens duráveis, produtos intermediários e bens de capital. (BACHA; BONELLI, 2005; SUZIGAN, 2006)

Neste período, a estrutura econômica modifica-se com acelerado crescimento do setor industrial. Quanto a alguns dados, 1955-56 é o único período em que há taxa de crescimento negativa do PIB per capita. Entre 1957 e 1961, o PIB cresce a uma taxa anual de 8,2% o que significou uma elevação de 5,1% a.a. da renda per capita, superando a meta de 2% prevista. As transformações na direção de um país urbano e industrial se revelam na composição do PIB do país. O setor agropecuário que em 1950 tinha uma participação no conjunto da riqueza do país em 24,1%, chega a 1960 com 17,8%; a indústria de transformação no mesmo período muda de 18,7% para 32,2% (indústria de transformação cresceu 25,6%) em participação no PIB. A mudança estrutural vivida pela economia brasileira também se revela pela taxa de participação da indústria no PIB: passa de 26%, em 1955, para 33%, em 1960. A partir dos investimentos em siderurgia, com Vargas e JK, o setor daria início a fase de mais acelerada expansão de sua produção com crescimento de 11,2% entre 1957-63 (IBGE, 2015). A modernização e implantação de novos ramos ocorre, contudo em meio ao aprofundamento dos desequilíbrios regionais e sociais (VILELLA, 2011, p.30).

A inflação que em 1956 foi de 19,2%, alcança 30,5% em 1960 (média de 22,6% no período), e se descontrola nos períodos seguintes alcançando 92,1% em 1964. Outra questão problemática é que o plano não contemplava as obras, o orçamento e o financiamento para a construção de Brasília, uma nova capital para o país que encontrou espaço também de prioridade da política de JK. Esses problemas decorreram assim da maior fragilidade dos mecanismos de financiamento do PM. Com a construção ainda em processo do sistema financeiro, centrado basicamente no BB e BNDE para viabilizar os recursos do plano, a alternativa foi recorrer a emissão monetária e financiamento inflacionário, nunca sacrificando o desenvolvimento pela estabilidade (VILELLA, 2011).

¹⁰⁰ Companhia Energética de Minas Gerais.

Tabela 12 - Taxas anuais de crescimento de indicadores econômicos selecionados, Brasil, 1929-1974

Período	Produção industrial	PNB ¹⁰¹	RNB ¹⁰²	Importação bens capital da indústria
1929-32	0,0	0,3	-1,8	-31,7
1933-36	14,1	7,4	5,9	41
1937-41	8,3	4,5	4,2	-5,5
1942-45	4,3	1,8	2,4	-1,1
1946-47	9,3	5,7	6,9	65,7
1948-52	8,8	7,0	7,9	9,6
1953-57	8,1	6,1	6,2	-14,3
1958-62	11,2	7,6	7,5	5,5
1963-67	2,9	3,4	3,5	-5,0
1968-74	12,2	10,1	10,5	25,0

Fonte: Suzigan (1975, p.12)

Enquanto foi possível manter o crescimento do produto a taxas elevadas, houve espaço para a legitimidade e continuidade na implementação de política e em alguma medida “ignorar” as questões mais gritantes das disparidades econômicas que se agravavam. A estratégia desenvolvimentista na primeira metade dos anos 1960, ainda que mantida, teve de compor medidas de ajuste que assumiram diretrizes de primeiro plano. A desaceleração do crescimento econômico traria consigo uma crise política e social já a partir do final de 1962. Essas tensões de natureza política, primeiro refletida pelas sucessivas interrupções na direção política presidencial com a renúncia de Jânio Quadros em 1961 e pela deposição de João Goulart (1962-1964) pelos militares, comprometem as medidas de cunho planejado e sobretudo a qualidade da intervenção setorial. Exemplo disso é o Plano Trienal, que mesmo sendo um plano de estabilização e compreendido dentro dos três anos de governo voltado a

¹⁰¹ Produto Nacional Bruto

¹⁰² Renda Nacional Bruta

continuar o processo de substituição de importações e a descentralização espacial dos investimentos, foi abandonado em meio aos problemas sociais e políticos.¹⁰³

Diante desse quadro, a fase inicial do período militar de 1964 até 1967 é marcada pela recuperação do poder de Estado baseado na repressão social, e na área econômica por medidas de ajuste macroeconômico que só a partir de 1968 abre espaço ao crescimento continuado e às políticas industriais em sentido amplo.

[...] o programa de estabilização implementado entre 1964 e 1968 logrou reduzir a taxa de inflação anual de algo próximo de 100% no primeiro trimestre de 1964 para algo em torno de 20% em 1969. Simultaneamente o crescimento do produto, que em 1963 fora de apenas 0,6%, recuperou-se após 1966 e já em 1968 atingia a taxa de 9,8%. (RESENDE, 1990, p.212)

Os tecnocratas, que ascenderam ao poder com o golpe militar de 1964, empenham-se nas tarefas de reconstrução econômica, atacando à inflação e corrigindo distorções no funcionamento da economia ao introduzir reformas impositivas e financeiras significativas. Nesse maior espaço ao ajuste, algumas medidas de políticas de indústria permaneceram e se constituiriam em ponto de partida para o crescimento do milagre econômico em 1968. A ação dos governos de Castelo Branco (1964-1967) e Costa e Silva (1967-1969) trouxe medidas com esse conteúdo:

[...] expandiu o setor de energia elétrica; reduziu distorções nos transportes; criou o sistema financeiro de habitação ao instituir o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); estabeleceu novos fundos especiais para o financiamento industrial, bem como os instrumentos financeiros para as telecomunicações. [...] programa de transportes e de telecomunicações, mas também a criação de mecanismos financeiros para setores como a educação, o desenvolvimento científico e tecnológico [...] a institucionalização do sistema de planejamento e com a primeira etapa da Reforma administrativa. (BRASIL, 1971, p.13)

Para financiar o déficit público, o governo reforma o sistema monetário e financeiro através de medidas como a estruturação de um mercado de capitais, voltado a financiar o setor privado e das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs), como instrumento de captação de dívida pública. Estimula a construção civil criando o Banco Nacional de Habitação (BNH), operado com recursos captados pelo FGTS. Estabelece também a correção monetária como estímulo à captação de poupança num momento de inflação alta, embora esse mecanismo a longo prazo indexa a economia e perpetua a inflação.

¹⁰³Objetivos buscavam manter o crescimento elevado do produto através de modificações estruturais no setor industrial com maior participação na produção de bens intermediários e bens de capital, e “[...]criar condições de financiamento, por meio de políticas fiscal, monetária e cambial adequadas, para garantir os investimentos planejados e estabilidade monetária [...]” (FONSECA; MOREIRA, 2012, p.7)

Ainda que existentes, as medidas de apoio à indústria não ameaçavam as medidas do Plano de Ação Econômica do Governo, que, mesmo tendo margens para o crescimento, estava focado na contenção do processo inflacionário do país. A “crise de estabilização” em 1967 leva o governo à reassumir uma estratégia desenvolvimentista com ênfase no crescimento econômico e com a abertura do período identificado como “milagre econômico brasileiro”, que resgata pontos em aberto do processo de industrialização brasileira num cenário de crescimento internacional.¹⁰⁴

4.3.5 Costa e Silva e Emílio Médici (1967-1974): Bens Duráveis, Exportação de Manufaturas e Mercado Interno

O retorno à ênfase setorial e produtiva nas políticas de desenvolvimento no Brasil, agora no período militar, estabeleceu em meio as diretrizes dos dois planos econômicos implementados entre 1968 e 1973 uma prática de política industrial que, diante de taxas médias sustentadas de 11,7% a.a. para o PIB, alcança 13,3% para a indústria de transformação¹⁰⁵. Primeiro com o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), de 1968 até meados de 1971, e depois com o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), de 1972 a 1974, basicamente a intervenção completou as diretrizes produtivas contidas no Plano de Metas, através da ênfase no crescimento baseado nas indústrias de bens de consumo duráveis e, em menor escala, de bens de capital (HERMANN, 2011, p.62).

A diferença básica entre as duas estratégias é que, no primeiro plano o crescimento foi buscado através de uma melhor utilização das margens de capacidade ociosa por meio da expansão do consumo interno e no fomento à exportação de manufaturados; já o segundo, foi concebido como um plano de investimentos para dinamizar o setor privado. As necessidades de importação e contenção das contradições internas e externas ao financiamento desse processo ficaram baseadas no crescimento com endividamento e no cenário externo favorável de afluxo de capitais.

Os planos foram formulados e conduzidos pelo Ministério do Planejamento e da Fazenda, e de acordo com as reformas institucionais a partir de 1964, que deu ao Estado maior capacidade de controle e racionalização da intervenção econômica. Até 1968 cresce o fortalecimento da estrutura financeira nacional, principalmente marcado pela criação do

¹⁰⁴ Em 1965 é criada a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), iniciando o processo de modernização das telecomunicações e constituição do Fundo Nacional de Telecomunicações - FNT, que era formado por uma tarifa cobrada em todos os serviços de telecomunicações, fornecia recursos para a EMBRATEL.

¹⁰⁵ O período do “milagre brasileiro” ficou assim definido por conseguir aliar o crescimento acelerado à redução gradual da inflação e do desequilíbrio externo.

BACEN e do Conselho Monetário Nacional (CMN). Em 1966, através do Conselho Nacional de Comércio Exterior (CONCEX), o maior controle sobre a política de comércio exterior brasileira conduziria, diante da articulação com o CDI, amplos incentivos fiscais, de crédito e cambiais aos setores exportadores com ênfase nos manufaturados. A promoção de exportações se estabeleceu como um dos três pilares de política de indústria, junto com os programas setoriais integrados e de desenvolvimento tecnológico (BAUMANN, 1990).

Os planos também se valeram das reformas na estrutura tributária e financeira, que estabeleceram novos mecanismos de financiamento do processo de industrialização, buscando fortalecer o segmento privado de longo prazo no Brasil, com maiores margens para a internacionalização da economia brasileira por meio do ingresso de capital estrangeiro e com uma lei flexível de remessas de lucro, mão-de-obra barata e sindicatos sob controle. As medidas extinguíram a estabilidade no emprego, estabelecendo o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), o qual consistia num dos novos meios de financiamento do desenvolvimento do país.¹⁰⁶ Além disso, o comprometimento na contenção gradual dos índices inflacionários, que passam de 92,1% em 1964 para 19,3% em 1969, cuidou de deixar margens para o crescimento do produto. Em 1967, há uma mudança de ênfase com uma política pautada no mercado interno e aprofundamento da substituição de importações. Essas diretrizes são mantidas com a presidência de Médici de 1969 até 1974.

Em termos de política industrial, as diretrizes gerais do PED apontavam para a expansão de setores considerados dinâmicos, como o de bens de capital – com ênfase nas indústrias mecânica e elétrica –, de bens intermediários – principalmente siderurgia e metalurgia do alumínio – e para a modernização das indústrias tradicionais. O texto do Programa assinalava o potencial de crescimento do setor de bens de consumo duráveis, graças à elevada elasticidade-renda do setor. Dado seu caráter ambicioso, elaborado num contexto político e ideológico de acirramento do nacionalismo e do autoritarismo, o PED se propunha encerrar um estágio do processo de desenvolvimento brasileiro calcado sobretudo na substituição de importações. Considerando como possibilidade a criação de um mercado de massas, com investimentos em setores diversificados, o Plano procurava identificar setores dinâmicos e aptos a acelerar o crescimento econômico, assim como equacionar a necessidade de mobilização de recursos para financiá-los – recursos que, mais uma vez, eram vultosos. (TAVARES, 2010, p.138)

¹⁰⁶ Em 1964 é criado ainda um Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos (Finame) através do Decreto 55.275 em dezembro de 1964, que é modificado em 1966 com a criação da Agencia Especial de Financiamento Industrial (também Finame). Em 1971 com a Lei 5.662, a Finame é definida na categoria de empresa pública, com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, sendo subsidiária do BNDES. Sua evolução revela o aprimoramento do sistema de financiamento da exportação de manufaturas da política dos militares que cresce a partir de 1968. (CAPUTO; COSTA, 2009, p.364)

Nessas diretrizes de política econômica do PED, destacavam-se como objetivos fundamentais a aceleração do processo de desenvolvimento do país e a contenção dos índices inflacionários que decorreriam do processo. O diagnóstico se inspirou nas experiências de intervenção econômica planejada no país, que tornou consciente aos formuladores de política as contradições inerentes ao PSI quanto às decorrentes pressões inflacionárias, sempre determinadas por gargalos de natureza estrutural interna, além das dificuldades de diversificação da pauta exportadora, que colocavam as restrições externas como o empecilho central à continuidade do processo de industrialização do país baseado na importação de equipamentos para instalação de sua indústria (TAVARES, 2010).

O plano identificava o enfraquecimento recente do setor privado nacional e a pressão excessiva exercida pelo setor público. Ainda diante das alternativas possíveis, estabeleceu que os investimentos governamentais deveriam ser direcionados aos setores de infraestrutura (energia, transportes e comunicação), siderurgia, mineração, habitação, saúde, educação e agricultura, e estimular os setores de bens duráveis com maiores margens para o setor privado. A este seria garantida margens de mercado interno à indústria já instalada através do aumento do crédito de consumo, promovendo-se a utilização da capacidade ociosa do parque industrial já instalado. Através dos setores público e privado as metas buscavam elevar as taxas de investimento para níveis próximos de 20% do produto (LAGO, 1990, p.236).

Frente às necessidades de importação, a estratégia buscou diversificar a pauta de exportações, principalmente com maior espaço para os bens manufaturados. Desde 1964 as exportações de manufaturas foram isentas do pagamento do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e, a partir de 1967, também o Imposto sobre Circulação de Mercadorias. Essas medidas operavam pela resolução número 71 do CMN que estabelecia uma política de financiamento em bases preferenciais voltada a produção para o mercado externo. Em 1970 essa estrutura é aprimorada com a criação de um “crédito prêmio” do imposto sobre produtos industrializados (IPI) (BONELLI; VEIGA; BRITO, 1997). As importações prioritárias eram os bens de capital favorecidos pela política de incentivos específicos contidos no PED. Diante das diretrizes ali estabelecidas, o estímulo a diversificação de exportações foi feito através do CONCEX, e seu financiamento deu preferência à projetos de desenvolvimento de exportação com crédito subsidiado à exportação. Cuidava ainda da abertura de novos mercados aos produtos brasileiros no exterior, manutenção de um suprimento adequado de matérias primas, bens intermediários e bens de capital.

A política brasileira de promoção de exportações de produtos industrializados pode-se dizer que tem início, como um objetivo prioritário de política, a partir de meados dos anos 60. O volume de incentivos concedidos se amplia e diversifica sobretudo a partir de 1968 e essa tendência corresponde, do ponto de vista da estrutura produtiva, a um crescente nível de utilização da capacidade instalada. (BAUMANN, 1990, p.169)

O peso que teve a medida como instrumento de política industrial também se deveu a um cenário externo favorável de retomada do crescimento da economia internacional, com crescente liquidez externa e que favorece a entrada de capitais no país, tanto através de investimento direto, entrada autônoma de capitais, como pela disponibilidade de crédito a juros baixos nos mercados internacionais, que atenuaram os desequilíbrios externos do período. Somado a esse cenário, a partir de 1968 ocorre uma evolução favorável dos termos de troca do país crescendo 7% a.a. entre 1969 e 1972, diante do aumento dos preços das commodities exportáveis pela expansão do comércio internacional. Com isso, foi possível à política cambial encontrar resultados positivos de exportações sobre as contas externas do país. Aliada ao protecionismo e defesa do mercado interno, cria margens para o crescimento do setor industrial, que manteria seus resultados favoráveis até 1973, quando o preço do petróleo, que respondia por 80% das necessidades energéticas brasileiras, disparou.

A equipe econômica adota uma política cambial flexível com a realização, a partir de 1968, de minidesvalorizações cambiais, que prosseguiram até 1979, visando evitar que a inflação causasse uma defasagem cambial, que prejudicasse a balança comercial e funcionassem como uma fonte autônoma de pressão inflacionária. Na área monetária há ainda uma mudança de ênfase a partir de Delfim Netto no Ministério da Fazenda, com a ampliação do crédito ao consumidor. Em termos reais os meios de pagamento crescem a uma média anual de 14% entre 1968 e 1973 e o crédito total acompanha esse movimento crescendo a 17% a.a.

Para compensar o afrouxamento da política monetária sobre a inflação, foram instituídos controles de preços, por meio de um órgão criado para este fim, a Comissão Nacional de Estabilização de Preços (Conep), mais tarde denominada Comissão Interministerial de Preços (CIP). Logo o Ministério da Fazenda, por intermédio deste órgão, passou a controlar os preços públicos, tais como tarifas, câmbio e juros do crédito público, mas também outros preços privados, sobretudo insumos industriais que influenciavam os custos. (TAVARES, 2010, p.135)

O câmbio ajustado periodicamente atenuou um problema recorrente de sobrevalorização da moeda nacional e, neste cenário, a indústria cresceu inicialmente com

base em significativa capacidade ociosa. A partir de estimativas do produto potencial da indústria de transformação, “[...] avaliou-se que a utilização da capacidade de produção teria se elevado em 76%, em 1967, para 93%, em 1971, e 100% em 1972-73.” (LAGO, 1990, p.240). Esse eixo da política de melhor aproveitamento da indústria já instalada recebe impulso com os investimentos estrangeiros industriais, que encontraram facilidades de entrada de capital no país, e os investimentos externos diretos e empréstimos em moeda cresceram de forma continuada no período. Com a retomada gradual dos investimentos privados após 1967 estimulada pela política econômica, a participação das administrações públicas na formação bruta de capital total tendeu a se reduzir.

Tabela 13 - Variáveis externas selecionadas, Brasil, 1968-1972 (US\$ - 10⁶)

Ano	Exportações	Importações	Saldo Conta Capital
1968	1881	1855	541
1969	2311	1933	871
1970	2739	2507	1015
1971	2904	3245	1846
1972	3991	4235	3492

Fonte: elaboração própria a partir de Abreu (1990)

O peso crescente da demanda por importações de máquinas e equipamentos se deve à maior abertura externa dados os limites da indústria nacional de bens de capital nesse momento. Apesar de uma entrada significativa de novas empresas nacionais no setor entre 1968 e 1973, essa abertura fez as importações crescentes de bens de capital serem grandemente realizadas pelas empresas multinacionais (LAGO, 1990, p.244). O aumento das importações, *pari passu* ao crescimento do PIB se deveu à dependência externa do país com relação a bens de capital e insumos (especialmente petróleo e derivados), e a partir do modelo de crescimento com ênfase no setor de bens de consumo duráveis que pressionou as importações desses itens. Esse aumento foi em parte compensado pelo bom desempenho das exportações, que contribuiu para o equilíbrio da balança comercial até 1973, mas registrou déficits significativos no biênio 1971-1972 (HERMANN, 2011).

O crescimento das exportações e importações foi, respectivamente, 275% e 330% entre 1968 e 1973. Considerando as exportações, o crescimento foi liderado pelos bens manufaturados (+639%). Junto às exportações de manufaturados os bons resultados da

balança comercial se deveram ao conjunto de “minérios e produtos agrícolas não tradicionais” que aumentaram em 380% o saldo no período (BRASIL, 1971, p.33). Os bons resultados no setor externo são ajudados ainda pelo controle parcial sobre preços industriais e pelo relativo maior patamar de juros internos, que funciona como mecanismo de atração de capitais e empréstimos e mantém controladas determinadas pressões inflacionárias do crescimento. A maior disponibilidade de liquidez a juros baixos no mercado externo e uma posição favorável dos termos de troca, diante do aumento dos preços das commodities, fez a ênfase de crescimento do período se pautar pelo endividamento nos mercados internacionais, padrão que permanece até o final da década de 1970.

Tabela 14 - Dívida externa de médio e longo prazo, Brasil, anos selecionados (US\$ Milhões)

Ano	Dívida Externa Bruta	Reservas	Dívida Externa Líquida
1967	3.281	204	3.077
1973	12.572	6.416	6.156
1974	17.166	5.269	11.897
1975	21.171	4.040	12.131

Fonte: Castro e Souza (1985, p.117)

Essas medidas tiveram resultados bastante satisfatórios em termos de crescimento e transformação da indústria. De um crescimento de 3,4 e 2,4% entre 1964 e 1965 respectivamente, o crescimento do PIB alcança 6,7% em 1966 e 4,2% em 1967. De 1967 a 1973, o PIB real cresce a uma taxa média de 11,2%. Considerando os resultados para a indústria de transformação: a taxa média anual de crescimento da indústria de bens de capital entre 1968-1973 ficou em torno de 18,1%, bastante superior à taxa de 13,3% já mencionada para o total da indústria de transformação. Os bens intermediários cresceram à taxa de 13,5%. O maior dinamismo do setor de bens de consumo durável, com uma taxa de 23,6%, além dos resultados satisfatórios das medidas já apontadas, como o aumento do crédito ao consumidor, foi favorecido ainda por uma tendência à concentração de renda no período. As indústrias mecânica, material elétrico e de comunicações e material de transporte cresceram respectivamente 17,1%, 15,8% e 21,2% (LAGO, 1990, p.241). O crescimento industrial foi persistentemente favorecido e em 1973 atingiu 16,6% (LAGO, 1990, p.239).

O dinamismo que ganha o crescimento do país a partir dessas medidas do PED teria impulso até o ano de 1973, com uma taxa de crescimento do PIB de 14% nesse ano. Esses resultados no início da década de 1970 recebem ainda um impulso adicional com a reorganização da estratégia que atuou diante do esgotamento das margens de capacidade ociosa da indústria interna já em 1971. Diante disso o lançamento do I PND procurou dar seguimento as diretrizes básicas do PED, agora voltado ao investimento em novos setores. O I PND planejou investimentos para os anos de 1972-1974 visando um crescimento de 8% a.a. e teve elementos de continuidade na sua implementação a partir de 1975 com o II PND, com João Paulo Reis Velloso como Ministro do Planejamento entre 1969 e 1979 (DINIZ, 2009). O diagnóstico do I PND apontava para a existência de uma escala produtiva inadequada e baixa capacidade administrativa gerencial, e visou capacitar as empresas brasileiras e torná-las competitivas tanto no mercado externo quanto interno por meio de um melhor suprimento e insumos industriais básicos. Além disso no I PND, estava contida uma preocupação de uma maior participação do sistema financeiro nacional e do mercado de capitais para a formação de capital das empresas e a implantação de uma Política Tecnológica Nacional. Através desta, se definia o setor de bens de capital como estratégico para as metas de transformação tecnológica do país.

Através do plano, o governo Médici diversificava a estrutura de incentivos externos como conteúdo de política industrial. A criação do Finame como um programa de longo prazo, instituído em fins de 1971, operava com prazo de até oito anos e cujo programa especial criado em 1972 previa empréstimos de até 15 anos e teve papel importante na recuperação da demanda interna e no crescimento do setor de bens de capital. Um dos instrumentos de política econômica adotado foi o estabelecimento de contratos entre empresas de capital estrangeiro, particularmente, com o comprometimento de ocupar mercados externos e gerar divisas de forma persistente, em troca de benefícios fiscais para suas importações. Os resultados concretos em termos de ajuste e geração de divisas dessa política orientam o aprimoramento dos instrumentos e levam a criação, em 1972, da comissão para a concessão de benefícios fiscais e programas especiais de exportação (BEFIEX).

A partir de 1972 foram estabelecidos um ‘pacote’ de novos incentivos para atrair investimentos para o aumento da capacidade produtiva visando à exportação: Isenções de impostos de importações e IPI até 1/3 do valor líquido de exportação média anual prevista (ii) importações necessárias não estarão sujeitas a lei do similar nacional (com aprovação do CDI e CPA); (iii) possibilidade de transferência de benefícios fiscais não totalmente utilizados em determinado ano para exercícios seguintes; (iv) permissão para transferência entre empresas de um mesmo grupo que apresentasse programa

de exportação, dos créditos fiscais do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) anteriormente instituídos; (v) abatimento do lucro tributável da parcela correspondente à exportação de produtos manufaturados, equivalente a parte exportada da produção[...]. (LAGO, 1990, p.272)

A crescente exportação de produtos manufaturados contribuiu para o crescimento industrial, especialmente o de ramos tradicionais como têxteis e calçados. Os investimentos do governo em infraestrutura contribuiriam para a consolidação do setor de bens e capital (gêneros industriais mecânicos, material de transporte, material elétrico e de comunicações e metalurgia). Já no início dos anos 1970, com o esgotamento da utilização da capacidade, os investimentos públicos e privados aumentam e estimulam o crescimento da indústria de bens de capital por meio da importação de máquinas e equipamentos e, continuando as diretrizes tidas no PED, que tornou dinâmico o setor industrial no período de 1967-1973 devido, principalmente, à demanda interna.

A década de 1970 viu o nascimento de inúmeras estatais. Em 1973, em meio a implementação do I PND Geisel buscou reestruturar a produção de aço do Brasil através da criação da Siderurgia Brasileira S.A. (SIDERBRAS) que integrou um conjunto de empresas descentralizadas no território, com metas de dobrar a produção do país, mas os resultados não alcançaram o objetivo. Até a década de 1990, a produção de aço fica praticamente estagnada girando em torno de 20 milhões de toneladas. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE, 2015). O período de maior aumento da produção siderúrgica no país foi entre 1952-73 que apresentou taxas médias de evolução de 10,6%, que se deveram mais aos investimentos em processo desde as décadas de 1950 e 1960.

Além das medidas de promoção de exportação de manufaturados, e da política de investimento em setores produtivos, o governo se utilizou de instrumentos como os já praticados controles de importação, principalmente nos bens de consumo não-duráveis, a barreiras à entrada de competidores estrangeiros, o financiamento para pesquisa, desenvolvimento e produção, incentivos fiscais para capitalização e exportação etc. Essas medidas também constituíram a intenção de desenvolver setores tecnológicos nacionais, visando tornar a estrutura econômica condizente com o cenário tecnológico da economia mundial e assim “[...] criar uma economia moderna, competitiva e dinâmica.” (BRASIL, 1971, p.14). Muitos dos investimentos feitos nessa direção exigiam longo período de maturação e a literatura, de maneira geral, tece críticas muito profundas quanto aos resultados

“improdutivos” mesmo durante os anos 1980.¹⁰⁷ Diante disso as medidas de estímulo teriam sido baseadas na concessão indiscriminada de incentivos, com o CDI aprovando muitos dos projetos submetidos sem atenção ao desenvolvimento e transferência de tecnologia interna. O fomento ao desenvolvimento tecnológico teve atenção especial:

[...] já com fundos especiais de financiamento e planos indicativos de desenvolvimento científico e tecnológico, que evoluiu no sentido de constituir um Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (SNDCT) e de regulamentar mecanismos de transferência de tecnologia e de direitos de propriedade industrial. No âmbito regional, além das políticas implementadas pelas superintendências regionais, foram implementados inúmeros programas regionais (e setoriais com impacto regional, como por exemplo o de polos petroquímicos). O fomento e assistência a pequenas e médias empresas, que já contava com uma instituição própria (CEBRAE- Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa, criado em 1972), passa a beneficiar-se de fundos especiais de financiamento e de um programa específico de exportação, o CIEX (Comissão de Incentivo às Exportações), criado em 1976. (SUZIGAN, 1996, p.13)

A política industrial do período do milagre ficou assim estabelecida em três eixos básicos diante da promoção de exportações prioritárias de manufaturas, juntamente aos programas setoriais integrados de investimentos em indústrias de bens de capital e duráveis e os programas de desenvolvimento tecnológico industrial (BAUMANN, 1990). Com essas políticas, alterou-se a estrutura da indústria e suas relações com o exterior, estabelecendo um padrão da estrutura produtiva nacional mais próximo aos países centrais. Apesar de alguns dos resultados tenham sido difíceis de concretizar, os níveis alcançados de crescimento levaram o produto industrial a aumentar em 86% entre 1968 e 1973 (BRASIL, 1971, p.33).

O aumento de importações durante o milagre elevaria a dependência externa do país posteriormente. O forte crescimento das importações, foi devido ao forte crescimento do setor industrial, puxado bens de consumo duráveis, que amplia a dependência externa da economia em relação aos bens de capital e ao petróleo, cuja participação no consumo total de energia primária elevou-se de 34% para 40% de 1971 para 1973. No mesmo período a participação desse insumo nas importações elevou-se de 59% para 81%. (HERMANN, 2011, p.75) A persistência de um alto coeficiente de importações, contudo, ficava como uma questão não resolvida, já que num cenário externo menos favorável à manutenção desses patamares de crescimento se tornaria insustentável.

A partir do último trimestre de 1973, os preços mundiais do petróleo sofrem aumento de 400%, e sendo um duro golpe aos países importadores, ao restringir sua capacidade de

¹⁰⁷ Para esse debate ver Suzigan (1978), Erber (1997) e Bonelli, Veiga e Brito (1997)

manter as importações do produto. O desenvolvimento do milagre havia ampliado a dependência da economia brasileira das importações de petróleo, e diante dessa necessária questão a resolver, o governo que se seguiu a saída de Médici da presidência em 1974, buscou não comprometer os acelerados níveis de crescimento. A proposta de ajuste prezaria por uma política de longo prazo que reorganizou os compromissos assumidos através do II PND em 1974, por meio da substituição de importações da indústria pesada (BACHA; BONELLI, 2005).

4.3.6 Geisel e o II PND (1974-1979): Ajuste Estrutural, Empresa Pública e Substituição de Importações

A estratégia de política industrial da segunda metade dos anos 1970 no Brasil foi conduzida a partir das metas estabelecidas no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que compôs um conjunto de respostas aos principais problemas de estrutura da economia brasileira ao buscar “[...] cobrir a área de fronteira entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento.” (BRASIL, 1974, p.15). O plano contemplou aspectos de política industrial ao colocar novamente no centro do palco a industrialização do país através do aprofundamento do processo de substituição de importações nos setores de bens de capital e insumos básicos para a indústria. Se constituiu numa opção de ajuste estrutural frente ao esgotamento do modelo do milagre, que ampliou a dependência da importação de insumos, agravada pelo choque do petróleo em 1973. Recusando a ênfase de ajuste imediato, o plano priorizou o crescimento como base da legitimidade do regime, e, financiado através do endividamento externo, baseou o desenvolvimento do período no investimento da empresa pública e no fornecimento de insumos básicos à indústria nacional em meio à promoção da competitividade externa e privada do país.

A redução das margens de crescimento do PIB de 14%, em 1973, para 8,2%, em 1974, e da inflação saltando de 15,6% para 34,6%, revelavam a insustentabilidade do modelo de crescimento do milagre num cenário de recessão internacional. Em 1974, as necessidades de petróleo, matérias-primas e máquinas se revelaram muito além da capacidade de importação do Brasil. O novo governo reconstrói uma alternativa de política, em que os principais problemas a resolver seriam o aumento da dependência externa do país tanto no setor industrial (bens de capital, petróleo e derivados) como do financeiro, este como reflexo da política de endividamento (CASTRO; SOUZA, 1985).

A conjuntura favorável ao crescimento, dada a maturação dos investimentos da “safra do milagre” e do I PND, condicionou a opção política do governo Geisel, que, mesmo diante

das dificuldades externas, estabeleceu metas de crescimento em patamares de 10% e 12% para as taxas de crescimento do PIB e da indústria respectivamente, entre 1975 e 1979. Esse comprometimento com as elevadas taxas do PIB, em crescimento desde 1968, também foi devido a opção do governo Geisel de manter as bases de legitimidade do regime militar, estabelecendo condições favoráveis a um processo de distensão política e de abertura “lenta, gradual e segura” para o período democrático. Esse conteúdo de “racionalidade política” estaria indissociado dos elementos explícitos de “racionalidade econômica” contidos no II PND (FONSECA; MONTEIRO, 2007).

A decisão por levar adiante o processo de desenvolvimento com altas doses de racionalidade econômica (CASTRO; SOUZA, 1985), determinada pela elaboração e implementação do plano através dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, estabeleceu diferentes frentes de atuação, na qual a indústria assumiu centralidade. A atuação contemplou, assim, um conjunto de “tarefas árduas” visando conseguir objetivos sociais e econômicos de envergadura que se vincularam aos seguintes eixos de atuação:

[...] i) o Brasil deverá ajustar a sua estrutura econômica à situação de escassez de petróleo e ao novo estágio de sua evolução industrial; ii) Espera-se consolidar até o fim da década, uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva; iii) A política de energia, num país que importa mais de dois terços do petróleo consumido (respondendo este por 48% da energia utilizada), passa a ser peça decisiva da estratégia nacional; iv) A política Científica e Tecnológica, com a execução do II e do III Plano Básico de Desenvolvimento científico e Tecnológico, e do primeiro Plano Nacional de Pós-Graduação, contará com recursos de aproximadamente Cr\$ 22 bilhões, no período; v) Na área de integração nacional, será realizado programa que contará com recursos no montante de Cr\$ 165 bilhões; vi) A ocupação produtiva da Amazônia e do centro-oeste; viii) Uma estratégia de desenvolvimento social; viii) Integração com a economia mundial. (BRASIL, 1974, p.16-19)

A partir dessas diretrizes foi articulada uma política de investimentos a cargo das principais empresas públicas como a Petrobrás, o sistema Eletrobrás, a SIDERBRÁS, a EMBRATEL etc. (CASTRO; SOUZA, 1985, p.38). Impulsionado por esses investimentos, o plano buscava estimular efeitos irradiadores sobre novos investimentos do setor privado. O foco dos investimentos de indústria do II PND ficaram estabelecidas em três eixos: a) Um primeiro, de insumos básicos, através de investimentos nas áreas de metais não ferrosos, exploração de minérios, petroquímica, fertilizantes e defensivos agrícolas, papel e celulose; b) Criação de infraestrutura e produção de energia, através da ampliação da prospecção e produção de petróleo, energia nuclear, ampliação da capacidade hidrelétrica (Itaipu) e substituição dos derivados de petróleo por energia elétrica e pelo álcool (Programa Pró-

Álcool), expansão das ferrovias e a utilização de carvão; c) Estabelecimento do setor de bens de capital, mediante garantias de demanda, incentivos fiscais e creditícios, reservas de mercado (lei de informática) e política de preços (FONSECA; MOREIRA, 2012, p.15):

Diante da crise do balanço de pagamentos, propunha o aumento de 2,5 vezes no quantum das exportações entre 1974 e 1979, meta cujo cumprimento adviria pelo desenvolvimento de projetos de exportação de matérias-primas - notadamente, celulose, ferro, alumínio e aço, ao lado de investimentos na cadeia do setor primário, como no transporte ferroviário e no sistema de telecomunicações, além da realização de programas de eletrificação rural, irrigação, construção de armazéns e centrais de abastecimento. A diminuição das importações viria com um programa de substituição de importações nos setores de bens de capital e insumos básicos – notadamente, química pesada, siderurgia, metais não ferrosos e minerais não metálicos, ao lado de elevação da produção interna de petróleo, além da ampliação do setor hidrelétrico. (FONSECA; MOREIRA, 2012, p.16)

A estratégia concebia o Brasil como um país em processo de desenvolvimento e as medidas buscaram adaptar a estrutura econômica por meio de uma pauta de industrialização que retomou o ataque aos pontos de estrangulamento, já anteriormente contemplados por estratégias de planejamento, como durante o segundo governo Vargas e as metas estabelecidos em torno do Plano Trienal (FONSECA; MONTEIRO, 2012). Novamente, persistiam os entraves à construção de uma adequada infraestrutura interna (malha ferroviária, rede de telecomunicações e infraestrutura para produção e comercialização agrícola, visando ampliar a oferta para o mercado interno e para a exportação), bens de produção (siderurgia, química pesada, metais não ferrosos e minerais não metálicos, ou seja basicamente capital e insumos), energia (pesquisa, exploração e produção de petróleo e derivados; a ampliação da capacidade de geração de energia hidrelétrica; e o desenvolvimento de fontes de energia alternativa aos derivados de petróleo, com ênfase no álcool combustível) além de promoção de exportações (HERMANN, 2011). Os objetivos práticos se construíram em uma autêntica reconversão da base energética e à reestruturação do aparelho produtivo, buscando a transformação da economia redirecionando sua forma de relacionamento com o exterior.

O estímulo ao processo de industrialização buscou continuar a abertura de novas frentes de exportação, tanto de bens primários e como de manufaturados, dada a persistente escassez de divisas pelo aprofundamento das substituições de importação. Esses objetivos buscavam responder aos problemas de escassez de divisas e da ausência de uma definição clara de financiamento na estratégia do II PND, já que, diante da restrita capacidade de importar e exportar daquele momento, a ampliação dos investimentos só seria possível mediante novos aumentos da dívida externa brasileira, que dependia das condições de crédito

no mercado internacional. O plano se apoiou num cenário externo de liquidez, quando, já a partir de 1975, foram favoráveis as condições de crédito nos mercados internacionais. Essa ampla disponibilidade de liquidez no mercado externo, o recuo das taxas de juros internacionais a partir de 1975 e a retomada da economia mundial após o primeiro choque do petróleo foram condições indispensáveis à viabilização do modelo de ajuste externo buscado através do II PND.

Tabela 15 - Dívida externa brasileira de médio e longo prazo, 1967-1984 (US\$ Milhões)

Ano	Dívida Externa Bruta	Reservas	Dívida Externa Líquida
1967	3.281	204	3.077
1973	12.572	6.416	6.156
1974	17.166	5.269	11.897
1975	21.171	4.040	12.131
1976	25.985	6.544	19.441
1977	32.037	7.256	24.781
1978	43.511	11.895	31.616
1979	49.904	9.689	40.215
1980	53.848	6.913	46.935

Fonte: Castro e Souza (1985, p.130)

Os instrumentos da política foram bastante diversificados e, através de instituições como o Conselho de Desenvolvimento Econômico, o BNDE, o CPA, a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil e o Conselho Interministerial de Preços, recorreram a medidas como o crédito do IPI sobre a compra de equipamentos, a depreciação acelerada para equipamentos nacionais, as isenções dos impostos de importação, o crédito subsidiado e formas mais ou menos explícitas de reserva de mercado para os novos empreendimentos, assim como garantia de política de preços compatível com as prioridades da política industrial (CARNEIRO, 1990). O avanço da ação reguladora do Estado, mediante políticas de estímulo e orientação das decisões privadas, além do crescimento das empresas públicas, era algo inerente à decisão de continuar conduzindo o desenvolvimento em meio à crise e responder ao estrangulamento externo através da reestruturação do aparelho produtivo.

Durante a implementação do II PND o sistema de proteção foi ampliado e intensificado. O câmbio era ajustado periodicamente através de

minidesvalorizações, sistema que havia sido implantado em 1968 e que atenuou um problema recorrente de sobrevalorização da moeda nacional. A tarifa aduaneira era extremamente elevada, mas tinha pouco efeito prático, já que: (i) vigoravam inúmeros regimes especiais de importação com alíquota reduzida ou zerada, ou mesmo com isenção; (ii) além disso, o CPA tinha poder de alterar alíquotas a partir de pleitos de empresas, podendo aumentar ou reduzir alíquotas ou mesmo conceder alíquota zero; (iii) porém, mais importante era o fato de que a tarifa aduaneira era sobrepujada por um forte controle discricionário das importações através de barreiras não-tarifárias, envolvendo desde o controle da emissão de guias de importação com aplicação do exame de similaridade, até formas variadas de controle através de regulamentações sobre índices mínimos de nacionalização, acordos e margens de proteção para participação de empresas nacionais no fornecimento de bens de capital a grandes projetos nacionais ou em concorrências internacionais; orçamento de importações de órgãos públicos e empresas estatais, controle de importações de computadores, e outras. Complementarmente, a promoção de exportações de produtos manufaturados passou a contar não apenas com o regime de *drawback* e as tradicionais isenções fiscais, implantados nos anos 60, mas também com créditos fiscais, financiamentos subsidiados e programas especiais de exportação. (SUZIGAN, 1996, p.12)

Uma diferença importante desta experiência na década de 1970 foi a opção feita pela política de substituição de importações, que não comprometeu a política de incentivo às exportações amplamente utilizadas desde o fim do crescimento do milagre. De 7,5% de participação no PIB das exportações em 1974, esse percentual passaria a representar 8,4% em 1980, e, quanto as importações, elas reduzem de 11,9% do PIB para 9,5% no mesmo período, apesar do segundo choque do petróleo em 1979 (CARNEIRO, 1990). Os efeitos do II PND levaram ao crescimento contínuo das exportações, além, ainda, da redução do peso dos bens básicos nas exportações totais que decrescem de 65%, em 1973, para 32%, em 1984 (HERMANN, 2011). Diante dos objetivos de longo prazo de maturação dos investimentos do II PND, Castro e Souza (1985) interpretam que os resultados mais significativos dos investimentos do plano ocorreram de forma mais expressiva no início da década seguinte, quando os problemas de ajuste externo impuseram sérias limitações ao país, dado o cenário externo desfavorável com o segundo choque do petróleo em 1979 e a crise da dívida em 1983. Essa longa maturação do investimento refletia a natureza de longo prazo dos projetos das estatais com foco no ajuste de médio e longo prazo.

Tabela 16 - Resultado Externo, Brasil, 1982-1984 (US\$ milhões)

	1982	1983	1984
B. comercial	780	6.470	13.068
Balança de Transações Correntes	-14.755	-6.142	654
Dívida líquida	79.211	87.069	87.887
Reservas internacionais líquidas	-2.880	-3.296	2.243

Fonte: Castro (1985, p.169)

Esses resultados seriam uma decorrência direta da maturação dos projetos do II PND. No curto prazo, contudo, a estratégia considerava inicialmente um aprofundamento dos problemas do milagre, com maiores déficits nas transações correntes decorrente da inevitável expansão das importações de bens de capital e insumos durante a realização dos novos investimentos. A estratégia implicava em custos elevados no curto prazo já que a manutenção de uma variedade de estímulos fiscais, creditícios e cambiais teve como resultado a deterioração da posição financeira do Estado, com a redução da carga tributária líquida e a elevação do endividamento do setor público. Esta estratégia dependia, em maior ou menor grau, do 'aval' do mercado internacional, seja através da importação de produtos brasileiros ou da oferta adicional de crédito. A maior fraqueza do plano era, portanto, quanto à definição de formas adequadas de financiamento dos projetos.

Diante dos investimentos de longo prazo, as fontes de recursos do II PND dependeram basicamente do financiamento externo e público. As empresas privadas basearam seu endividamento em fundos do BNDE, com base em linhas especiais de créditos a juros subsidiados. Os investimentos públicos seriam financiados com recursos do orçamento e empréstimos externos captados pelas empresas estatais, dadas suas condições mais favoráveis de captação e, através do aval do governo federal, acessarem recursos no mercado internacional. Também a transferência de fundos como o Programa de Interação Industrial (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) para o controle do BNDE visavam assegurar o financiamento dos investimentos (e não a aquisição de bens de consumo duráveis) em áreas consideradas vitais para o desenvolvimento e para resolver o déficit do BP.

Durante o quinquênio 1974-1979, correspondente ao governo Geisel, os recursos do BNDE registraram uma taxa de crescimento médio real superior

a 21% a.a., contrastando com os modestos 3,6% do governo Médici. O reforço garantido pela incorporação do PIS e do Pasep² e pelo aumento substancial da reserva monetária destinada pelo Tesouro Nacional significaria, já em 1974, um aumento real dos recursos do Banco da ordem de 76%. (TAVARES, 2010, p.164)

Após 1974-75, quando começa a vigorar o plano, o crescimento do PIB alcança 10% em 1976, embora com inflação de 46% e determinada a partir da demanda produtiva do setor público. Mesmo com a implementação do plano, o governo não negligenciou o controle inflacionário principalmente por medidas monetárias e fiscais. Essas medidas de ajuste basicamente se preocuparam em conter a aceleração do processo inflacionário, mas concebiam algum espaço para a inflação na economia, dados os percentuais de crescimento e o comprometimento com as metas de transformação produtiva. Essas transformações levavam a participação do governo na Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) a atingir 40% do total do período de 1974-1978, diante de 33% no período de 1971-1973. A queda relativa nas importações de petróleo refletiu também em outro efeito estrutural do II PND: a substituição na matriz energética brasileira, cuja participação reduziu-se de 43%, em 1978, para 34%, em 1983 (HERMANN, 1985, p.86).

Do total das aplicações por programas, dos recursos mobilizados pelo BNDE para o período 1974-1978, 38,3% foram destinados aos insumos básicos, 13,7% aos equipamentos básicos, 4,2% programas de reaparelhamento industrial, 6,8% ao fortalecimento da pequena e média empresa, 12,0% à infraestrutura, 3,1% ao desenvolvimento tecnológico, 3,3% ao consumo de base e os restantes 23,1% foram alocados aos demais projetos (TAVARES, 2010).

Tabela 17 - Importações brasileiras por categoria em participação do PIB, em anos selecionados (%)

Categoria	1971	1973	1975	1977	1980	1983
Bens de consumo	11,0	11,6	6,8	7,8	5,7	5,2
Matérias-primas	39,2	41,4	35,6	32,5	30,8	22,8
Combustíveis e lubrificantes	11,6	12,4	25,4	33,9	44,4	55,8
Bens de capital	38,2	34,6	32,2	25,8	19,1	16,2
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: Castro e Souza (1985, p.178)

Os resultados mostram uma tendência à SI entre 1970-1980, embora de forma não imediata. A participação das importações de bens de capital no total das despesas com máquinas e equipamentos cai de 25,6%, em 1972, para 9% dez anos depois (CARNEIRO, 1990, p.313). Os resultados são coerentes com os objetivos previstos de reduzir o peso dos bens de capital importados na FBCF no Brasil, que na prática deixou de representar 12,3% durante o milagre, correspondendo em média 3,5% na participação das importações em média entre 1981-1983. Na pauta de importações, a participação dos bens de capital cai de 17,9%, entre 1974-1978, para 9,3%, em média, entre 1981-1983; o peso do petróleo importado no consumo final de petróleo no Brasil, que foi crescente até 1979, quando atingiu 86%, é reduzido para 77% em 1983.

Tabela 18 - Ganhos de divisas derivados dos programas setoriais, Brasil, 1981-1984 (US\$ Milhões)

Ano	Petróleo	Metais não-ferrosos	Produtos químicos	Fertilizantes	Papel e celulose	Produtos Siderúrgicos	Total
1981	1.052	22	1.029	354	90	149	2.696
1982	1.903	139	1.210	218	170	79	3.719
1983	2.351	366	1.308	308	188	363	4.884
1984	4.404	353	1.307	325	378	636	7.403

Fonte: Castro; Souza (1985, p.120)

A implementação, durante o governo Geisel, do II PND completa o processo de industrialização por substituição de importações no Brasil, com crescimento de 6,7% a.a. e acompanhado de grandes transformações na estrutura produtiva do país, com elevada taxa de crescimento da produtividade (cerca de 3,5%a.a. nos anos 1970). Nos anos 1979-1980, o crescimento manteve taxas de 8% a.a., mas já com sinais de descontrole inflacionário e esgotamento das contas públicas e externas, que sinalizavam o esgotamento do modelo de crescimento do II PND (HERMANN, 2011, p.74). Entre 1974 e 1978, houve uma deterioração da BP: déficit em conta corrente em US\$ 6,5 bilhões, diante dos US\$ 1,2 bilhões entre 1968 e 1972; déficit em conta de serviços sobe de US\$1,2 bilhão para US\$ 4,3 bilhão. Só a partir de 1981 houve nítida reversão da tendência da balança comercial, que se tornaria superavitária. Ainda que os resultados tenham “demorado” a aparecer, há uma literatura que

se até ao alcance de longo prazo que o ajuste procurado pelo plano logrou cumprir. Assim Fiori (1995) considera que o II PND foi uma resposta à altura das dificuldades que viveu o país no período porque:

[...] sua implementação, na segunda metade dos anos 1970, logrou, apesar das dificuldades aceleradas pela crise internacional, um avanço decisivo da indústria pesada, ampliando a capacidade de produção de insumos básicos e de bens de capital, além de estimular um poderoso *drive* exportador de manufaturas. De tal forma que, se os anos 1980 representaram uma década de crise e de indefinição, é indiscutível que na segunda metade da década de 1970 o governo Geisel, navegando contra uma maré ideológica e econômica internacional desfavorável, foi o último dos desenvolvimentistas latino-americanos e, certamente, o mais acabado realizador da proposta industrializante da Cepal do final dos anos 1940. (FIORI, 1995, p.130-131¹⁰⁸ *apud* TAVARES, 2010, p.163)

Os objetivos e as expectativas do II PND foram assim alcançados através de um elevado custo. A partir de 1979 a política econômica do governo Figueiredo retorna às propostas de ajuste externo e macroeconômico e a prática de política industrial teve implementação descontinuada e limitada em termos de mudanças mais profundas do processo de industrialização no país.

¹⁰⁸FIORI, J.L. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro, Insight Editorial. 1995.

5 CONCLUSÃO

A principal motivação por trás da pesquisa realizada nessa dissertação foi exatamente analisar a história da política industrial de Brasil e México, desde quando são concebidas como um projeto de nação na primeira metade do Século XX, e como se transformam suas medidas, até o fim do período desenvolvimentista durante os anos 1970. A análise aproximada entre as duas experiências, que concluiremos nesse último capítulo, revela como a estratégia típica de substituição de importações em cada caso, construída a partir de um caminho próprio de industrialização, revela nuances e motivos históricos bastante específicos para a implementação e forma que assumiu no período. Por esse resgate histórico, busca-se abrir espaço para a compreensão mais detida das alternativas históricas diante das tentativas de industrialização tardia, encontrada nas experiências da América Latina.

Nos dois casos, viu-se como a passagem de uma sociedade predominantemente agrária para outra voltada à indústria, encontrou espaço a partir das rupturas no seio da sociedade capitalista: nos dois a partir da década de 1930, com o México resgatando demandas da revolução, e no Brasil a partir da busca de novas alternativas em meio aos problemas decorrentes da grande depressão. A implementação da política industrial suscita transformações profundas, além daquelas de ordem produtiva, e interfere nas relações de dominação e poder. Sua prática ocorre diante de diferentes projetos e resistências sociais.

Este último capítulo busca assim de maneira sucinta, estabelecer uma noção de conjunto da política industrial de Brasil e México. A consideração aos elementos indissociáveis de ordem política, social e institucional, contemplados pelo texto, permitem não perder de vista as particularidades e conjunturas de cada caso histórico. Os pontos abordados nos parágrafos que se seguem buscaram organizar os elementos apreendidos ao longo dos capítulos anteriores da seguinte forma: primeiro, estabelecendo uma reflexão ampla das experiências históricas em particular, já que ficou como ponto em aberto nos dois últimos capítulos. Em segundo, estabelecendo aproximações comparadas entre os dois casos quanto a seus determinantes mais gerais. E enfim, a posterior comparação entre seus diferentes determinantes de autonomia política, como de suas estruturas institucionais de indústria e por último da prática de política industrial. Essa aproximação aponta que em meio as estratégias de substituição de importações e protecionismo na América Latina, foi por meio de medidas enquadradas numa leitura ampla de política industrial que demandas históricas particulares

foram atendidas. Compreender corretamente esse esforço, em meio aos vários objetivos atendidos, revela seu papel histórico e uma noção de conjunto diante dos dois casos.

Quanto a política industrial mexicana, a colocamos como um dos desdobramentos do processo revolucionário de 1910. Sua prática organizada e complexa, que teria até os anos 1980, basicamente se utilizou de todos os mecanismos institucionais iniciados nos anos 1920 e aprofundados nos anos 1930, que refletiam objetivos de maior controle do Estado nas questões econômicas. Além disso, também é herança da revolução um forte conteúdo ideológico de nacionalismo e deve-se a isso as medidas de favorecimento aos capitais de origem nacional, que tem marco com a *Ley de Industrias de Transformación* de 1941. Durante a década de 1940, o protecionismo de guerra e a política de investimentos da NAFINSA, com a construção de empresas públicas e nacionais, parecem ter tido maior efeito de crescimento do setor industrial. Ainda assim, as convicções das lideranças políticas, a todo momento em torno de um único partido político (em 1929 como PNR, em 1936 como PRM e em 1946 como PRI), levariam a constantes reformas desse sistema de incentivos em torno da lei de indústrias e da chamada *Regra XIV* até os anos 1970. Esse protecionismo se deu através da criação de licenças de importação, tarifas, isenções tarifárias etc. A prática da política industrial é, até os anos 1980, basicamente conduzida por meio de um processo de substituição de importações, com o favorecimento generalizado ao investimento industrial, que teve poucas medidas de planejamento. Nos anos 1970, a indústria existente mostrava dificuldades de se manter sem os mecanismos típicos do protecionismo, mas o crescimento industrial continuou conduzido por forte presença estatal.

O anseio da política mexicana de superação das margens de dependência econômica cedeu espaço para uma prática de política possível, dada as históricas articulações externas em meio dos setores dominantes (CARDOSO; FALETTO, 2004), e paulatinamente teve de recorrer a abertura econômica e ao favorecimento dos investimentos externos, para permitir continuidade na implementação de sua indústria de bens duráveis e de capital ao longo dos 1960 e 1970. Aliado a isso, o cada vez maior fortalecimento político das entidades e setores industriais tornou a política de indústria mais comprometida aos interesses imediatos desses setores. A fase de *desarrollo estabilizador* conseguiria aliar aos elevados patamares de crescimento, o controle inflacionário e de desequilíbrio externo por meio do maior apelo ao endividamento do país. Aprofundado em meio aos anos 1970, esse modelo de endividamento permitiria a continuidade da industrialização, mas a ênfase concomitante numa maior distribuição de renda enfrentou forte resistência do setor privado. Com a crise da dívida de

1982, ocorreu o desmonte definitivo das práticas que tiveram continuidade ininterrupta desde os anos 1940.

A história da política industrial brasileira, que se aprofunda nos mecanismos de controle e planejamento até final dos anos 1970, se define como um projeto de Estado a partir das mãos de Vargas nos anos 1930, cujo governo de enfrentamento diante dos setores tradicionais oligárquicos conferiu espaço a novas relações entre Estado e sociedade e colocou a indústria como uma alternativa objetiva para enfrentar a crise, e assumindo centralidade de política.

Entre os anos 1930 e o fim da Guerra há exemplos que seriam recorrentes em *toda* a história da política industrial brasileira até os 1970. A tentativa de articular o crescimento industrial através de medidas protecionistas ocorreu em meio a criação de instituições adequadas às necessidades da indústria, por meio do controle dos fluxos externos de comércio e finanças, da criação de tarifas, dos investimentos públicos e de importações subsidiadas etc. Houve forte favorecimento de iniciativa pública às múltiplas comissões de estudo, praticadas mesmo durante o período liberal de Dutra até os anos 1950, que aprofundaram não só a consciência do processo de substituição de importações, o reconhecimento de seus entraves, como viabilizaram propostas concretas e práticas de instituições políticas e financeiras adequadas ao processo de industrialização. O Plano de Metas é o primeiro ponto auge de uma política de planejamento essencialmente voltada a substituir importações, que inspiraria posteriores experiências de planejamento de Estado ao longo dos anos 1960 e 1970. Também nos anos 1930, as iniciativas de criação de empresas públicas sob controle do Estado seria prática recorrente até o período de distensão do governo militar nos 1970.

A história da política industrial brasileira, em meio aos determinantes políticos e sociais que foram resgatados, mostrou-se relativamente descontinuada, o que encontra explicações nos determinantes políticos internos ao País. No início dos anos 1960, os problemas decorrentes da crise econômica, as necessidades de ajuste com o fim do Plano de Metas e a polarização entre diferentes projetos pelos setores sociais, levariam a um momento de perda de autonomia de Estado, que inviabiliza práticas organizadas de indústria. Junto com o governo liberal de Dutra, esse esgotamento do pacto político construído a partir de Vargas, e a posterior necessidade de ajuste que iria até basicamente o ano de 1966, parecem ser os momentos de maior descontinuidade de práticas setoriais deliberadas em favor da indústria. Tais medidas de Estado são conduzidas através do favorecimento de intervenções mais gerais, e garantem a continuidade do processo de industrialização. Desde o final dos anos 1960 até 1979, a política brasileira conseguiu na área industrial resgatar propostas em aberto das

tentativas de planejamento e instituições criadas e concebidas ao longo dos anos 1950 e início dos 1960, favorecidas pelo isolamento político das decisões econômicas e pelo ambiente de repressão e controle do regime militar.

Numa visão conjunta, algumas generalizações sobre a prática da política de industrialização de Brasil e México podem assim ser compreendidas: nas duas realidades a política de indústria surge essencialmente como uma prática orientada por um nacionalismo econômico que, guardadas suas devidas diferenças, é cada vez mais convertido numa ideologia desenvolvimentista. Os dois países buscaram promover um aumento de riqueza e autonomia das forças produtivas internas através do reconhecimento do atraso e das relações de dependência externa. Além disso, é diante da influência do capital e da política dos Estados Unidos que muitas estratégias precisaram ser consideradas, tanto com relação a disponibilidade de empréstimos e investimentos privados diretos quanto pelo desenho e reforma de suas políticas protecionistas, como, por exemplo, no caso das tarifas sob produtos (comum durante a Segunda Guerra). Nas duas realidades, os objetivos parecem prezar sempre pela internalização da indústria no mercado interno, embora as preocupações de concorrência no mercado nacional estivessem praticamente ausentes. Quanto a isso, nas duas experiências, o favorecimento ao mercado externo só é integrado a política industrial nas décadas de 1960 e 1970. Essas políticas de mercado externo não chegaram a se constituir em elemento importante, nem mesmo a se sobrepôr à política de substituição de importações, e tiveram bastante dificuldades de alcançar objetivos de aumento da competitividade e eficiência da indústria, sempre dependentes de condições favoráveis do cenário internacional.

O resgate desses elementos, revela que em meio às dificuldades e desafios típicos de construção de uma sociedade capitalista industrial, há determinantes históricos próprios para a definição de um projeto nacional de indústria. E em meio à construção de um caminho próprio, as alternativas de política são muito diversificadas. Partindo dos traços gerais que definem a prática de política industrial de Brasil e México, volta-se agora para uma consideração mais aproximada das particularidades históricas de cada caso. Baseado na leitura teórica do primeiro capítulo, busca-se compreender os diferentes elementos políticos: basicamente a questão da autonomia de poder de Estado e a forma de articulações das classes sociais; seus elementos institucionais, como os ministérios, as secretarias e instituições financeiras; e, por último, compreender como eles refletem na prática de política industrial em cada um dos casos. Essa aproximação revela como as possibilidades diferentes, em meio a prática da política industrial, contém determinantes comparáveis diante de sua experiência histórica.

Os anos 1930 são fundamentais para uma definição política em torno do poder de Estado. No caso mexicano, a autonomia política definida a partir da incorporação heterogênea e controlada de setores tanto empresarial quanto camponês e trabalhista em torno do Estado (na prática o próprio PRI), tem semelhança na estratégia brasileira, embora sob condições da ditadura de Vargas, que buscou apoio popular através do controle dos sindicatos e da legislação trabalhista.¹⁰⁹ Tanto a tendência por uma centralização política, no Brasil a partir da Aliança Liberal e no México a partir da constituição de 1917, quanto a incorporação organizada de segmentos industriais estabeleceram práticas de protagonismo dos setores dominantes, nas quais as maiores insatisfações populares e trabalhistas foram contidas.

Nos dois países há formas semelhantes de articulação e participação de entidades e setores produtivos: no México a CONCAMIM, CORPAMEX E CONCANACO; e no Brasil em torno das FIESP, FIRJAN por exemplo. Aquelas entidades mexicanas só a partir dos anos 1940 comporiam a condução da política de governo, e no Brasil já durante os anos 1930. A consideração quanto a existência e participação desses setores sociais foi fundamental para o entendimento da política econômica dos dois países, pois serve para revelar como na implementação de um projeto de indústria nacional, no capitalismo, é imprescindível a presença do Estado, mas esse projeto surge a partir de demandas que são sociais. E mais ainda, de determinadas classes. A forma da política industrial, sua orientação por uma maior autonomia, ou construída em função de articulações externas, depende da natureza das relações dadas pelas classes sociais de cada lugar, e o papel do Estado passa por articular e enfrentar, em meio aos interesses imediatos, uma visão de longo prazo fundamental ao capitalismo. E, portanto, tem explicações históricas a partir das disputas de cada país.

Essa estrutura de poder, ainda que com desgastes ao longo do processo, dado o fortalecimento dos industriais, não sofreria maiores rupturas no México até o fim do período desenvolvimentista, e a política executada é praticamente o projeto do PRI. No caso brasileiro, embora com aspectos de continuidade nas relações entre a sociedade e o Estado, com a ditadura do Estado Novo e com o sistema democrático em 1945, esse modelo se esgota nos anos 1960 e a posterior ditadura com os militares em 1964 reconquista a autonomia por meio da repressão e esvaziamento da participação política dos principais setores sociais. Essa definição política em meio aos anos 1930 teria permanência na história mexicana, aqui

¹⁰⁹ Nos dois casos, da mesma forma que nos países centrais do capitalismo, Brasil e México tiveram que construir as bases de um mercado de trabalho nacional e legislação da classe trabalhadora. No Brasil essas demandas são organizadas por Vargas a partir da intensa mobilização da década de 1920, e no México o resgate feito por Cárdenas a partir das demandas da revolução, trouxe para perto do governo não só os trabalhadores com o qual o governo se “identificava”, como atendia demandas fundamentais para o processo de industrialização.

entendida como fruto de uma política que se comprometeu inicialmente com demandas sociais mais estruturais, como a reforma agrária, mas que no processo foi diluindo seu conteúdo popular e atendendo menos a demandas desses setores. No caso brasileiro, que conteve demandas populares mais fundamentais, é crescente a incorporação dos setores camponeses, trabalhistas e urbanos no cenário político, mas as fortes ramificações golpistas dos setores dominantes impedem essas transformações a partir de 1964.

Essas diferenças entre a paulatina diluição da autonomia do Estado mexicano e, no caso brasileiro, da sua reconstrução sobre novas bases sociais, não impede ao Estado desenvolvimentista, nos dois países, promover uma *continuidade objetiva* ou, como um termo análogo, uma *estratégia pragmática* na condução do processo de industrialização. Mesmo no Brasil, as reorganizações do desenho político permitem a sua reconquista, ainda que pela força, mas o próprio projeto dos militares, a partir do final dos anos 1960 e 1970, é um resgate de demandas próprias do projeto de longo prazo estabelecido a partir dos anos 1950 e que passa por momentos como a impossibilidade de implementação diante da conjuntura política adversa com o governo Goulart. O que, no caso mexicano, é explicado em torno de uma continuidade objetiva, nos termos de Raby (1972), no Brasil pode ser visto um paralelo a essa ideia na noção de uma estratégia pragmática, nos termos da Leopoldi (2000). Os dois, em síntese, explicam que a leitura histórica da política de industrialização, nos dois países, deve ser concebida como um processo que tem uma linearidade, mas o projeto implementado não é a realização fiel do projeto de indústria que se define a partir de Cárdenas ou de Vargas durante os anos 1930. Nos dois casos há a implementação prática de um projeto possível, dadas suas condições históricas.

Quanto aos mecanismos institucionais do setor industrial, os dois países tiveram naturalmente de definir questões elementares de natureza econômica e financeira, como mecanismos de intervenção direta do Estado em áreas fundamentais, quanto ao uso de águas e petróleo, por exemplo. Em relação ao petróleo, a expropriação e criação da PEMEX em 1938 resolve muito mais cedo o controle petrolífero pelo México, o que, no caso brasileiro, só teria prática concreta com a criação da Petrobrás em 1952. Até o ano de 1940, o México reestrutura seu banco de desenvolvimento, a NAFINSA, como a principal instituição de fomento à indústria do país, cada vez mais aberta a fontes de recursos externas. No Brasil, a criação do BNDE só ocorreria em 1952 e, até sua consolidação como banco de financiamento do desenvolvimento, ainda durante os anos 1950, seria através do BB que diversas questões de financiamento seriam resolvidas até então. O sistema financeiro brasileiro sofre nova reforma profunda em 1964 com a criação do BACEN e do CMN. Basicamente, os dois países

conceberam a criação de empresas públicas voltadas ao fornecimento de insumos estratégicos, como de petróleo e siderurgia por exemplo.

A leitura histórica a partir dos quadros presidenciais revelou *como*, diante da permanência dos quadros dirigentes do PRI no poder, as mudanças institucionais foram relativamente menos profundas no México que no Brasil. O México ao longo do período tem sua política industrial controlada por meio das Secretarias de Estado, que na prática eram Ministérios, do Banco de México e NAFINSA, todos criados nas décadas de 1920 e 1930 respectivamente. Essa estrutura é praticamente a mesma em todo período, com mudanças em suas estruturas internas e no funcionamento, de forma a torná-las mais adequadas. No Brasil, a definição institucional de cuidado à indústria, na procura de um desenho institucional adequado, é a todo tempo um processo em aberto (ao menos até a década de 1950), e os setores dirigentes conseguem criar e recriar institucionalmente a política de indústria. No Brasil, só a partir dos anos 1950 se estabelece a política em torno da Petrobrás, do BNDE e das empresas públicas que seriam pilares do Estado desenvolvimentista mesmo com o governo militar. No Brasil, a disputa mais genuína entre diferentes projetos de nação leva a alternâncias de presidentes que recorrem, como a partir de Vargas, à criação de quadros institucionais transitórios para operar a política do período de cada governo, como através do CDI ou do CDE, cuja prática seria seguida por JK e Geisel, por exemplo. Características institucionais com essa natureza transitória foram pouco comuns na história mexicana.

Os dois países tiveram de compor, em meio ao desejo de construir uma indústria nacional, as difíceis questões objetivas de recorrer ao investimento e capital estrangeiro para tornar possível esse projeto. Os dois países encontram nas formas de relacionamento, e mais especificamente com o capital norte americano, o desenho dessas medidas. No México, essa preocupação inicial foi ainda maior, com prioridades muito bem definidas ao capital nacional, que vão sendo mais flexíveis diante das dificuldades de estabelecer setores dinâmicos estritamente nacionais. No Brasil declaradamente essa abertura sempre foi buscada de maneira estratégica, em função de atender a problemas estruturais definidos, como as questões da siderurgia a partir dos anos 1930 e 1940.

Institucionalmente a política industrial brasileira foi muito mais diversificada do que a mexicana. No Brasil novas entidades surgem e saem de cena em meio a uma permanente política que reconstrói novas formas de conduzir o processo, em meio a implementação de sua experiência de industrialização.¹¹⁰ Tentando encontrar um caminho “mais rápido possível”,

¹¹⁰ Como por exemplo a extinção da CEXIM (criada em 1938) e criada em seu lugar a CACEX em 1953. As reestruturações do BB em 1930, 1945 e a posterior criação do BNDE. Algumas comissões temporárias como

como exemplos nos governos de JK e durante o milagre, o Governo e as classes dominantes do Brasil se valeram de uma experiência muito mais “heterodoxa” institucionalmente do que aquela da política industrial mexicana, como o recurso a mecanismos inflacionários como instrumento de financiamento; dada a construção de um Banco Central apenas em 1964, que deu maiores margens de manobras monetárias e cambiais, até então contempladas pelas reformas dentro do BB. No México, desde os anos 1930 o Banco de México, limitava maiores apelos aos mecanismos inflacionários e a manipulação cambial foi também restrita.

Quanto a prática de política industrial dos dois países, durante os anos 1930, o mesmo processo “clássico” de industrialização latino americana parece ter de fato bastante similaridades entre os dois países. O protecionismo aí nos dois ficou definido a partir da defesa do mercado interno por meio de tarifas, desvalorizações cambiais, o controle do mercado externo e a criação de indústrias de base em setores estratégicos. Em meio a um maior controle público na economia e a definição de um projeto de indústria, Cárdenas e Vargas aparecem como dois governos de enfrentamento semelhante através de medidas como a moratória parcial da dívida, a preocupação quanto ao estabelecimento e controle de um setor nacional de Petróleo sob controle do Estado e principalmente uma política exterior independente. Cárdenas com uma política declaradamente de esquerda, e Vargas aliado a setores capitalistas, se preocuparam em construir nacionalmente aspectos de uma economia moderna.

O diferencial da política brasileira nos anos 1930 parece ser devido a uma estrutura industrial existente mais robusta construída nos anos 1920 (e que permitiu crescer diante das margens de capacidade ociosa nos anos 1930). No México as consequências da revolução não levaram ao mesmo crescimento econômico como no Brasil. O principal diferencial de longo prazo brasileiro foram as primeiras práticas de planejamento, e reconhecimento da substituição de importações em processo. No Brasil, essa experiência leva a construção de medidas minimamente coordenadas e planejadas principalmente com o Plano de Metas a partir de 1956, que basicamente foi um plano nacional em atendimento a diversos planos setoriais. No México, as experiências de planejamentos setorial foram muito pontuais, a exemplo dos objetivos de construção da indústria automobilísticas que teve peso semelhante quanto aos resultados durante os 1960, e priorizou investimentos privados externos. Basicamente os dois países encontraram na instalação da indústria automobilística uma

durante o período de guerra. Com os militares são extensas as estruturas internas criadas dentro do BNDE, que levam inclusive a se constituir como instrumentos autônomos de investimento a partir do milagre e II PND.

alternativa de integração com outras indústrias nacionais como também de disseminação tecnológica.

No México, os resultados ficaram bastante identificados a reestruturação permanentemente aprimorada em torno dos incentivos ao setor privado e prática de investimentos da NAFINSA. Esta instituição cumpriu papel semelhante ao BNDE e se empenhou em investir em setores fundamentais do país. O Estado deveria se concentrar em projetos que, fosse pela magnitude do investimento inicial, ou rendimentos baixos ou diferencial de rentabilidade, eram negligenciadas pelo setor privado.

Em meio a prática de política industrial, é raro no México o recurso à manipulação dos patamares cambiais como fez a política brasileira. Seus casos mostram como as nuances em torno do aprofundamento do sistema de incentivos e de licenças e controle de importações tem aspectos muito particulares em cada caso. Nas duas experiências, a década de 1950 parece ser decisiva para a condução do processo de industrialização. No Brasil esse momento é marcado pelo segundo governo Vargas, com a criação de novas instituições que acompanhariam toda a política industrial seguinte, e no México pelo governo Luiz Cortinez, com o início do período de desenvolvimento estabilizador. Em meio a perda de autonomia política do Estado no Brasil, durante o início dos 1960, o México conseguiu manter permanentes taxas de crescimento industrial inclusive através de um também “milagre econômico” mais duradouro que a versão brasileira desse fenômeno de crescimento e controle inflacionário que recebe esta alcunha de milagre. Essas duas experiências nacionais de industrialização concebem nos anos 1970 estratégias com um alto custo. Com a crise da dívida a partir de 1982, se interrompe definitivamente modelo desenvolvimentista construído até então.

Sem mais, esse trabalho considerou diferentes experiências de políticas de industrialização na América Latina: dois casos típicos de industrialização por substituição de importações. As principais conclusões do trabalho se voltam a considerar que, no entendimento da história da política industrial dos dois países, as noções práticas da política industrial tiveram o caráter de uma experiência muito ampla e diversificada de medidas, que estiveram longe de assumir uma perspectiva mais seletiva diante de setores da indústria e seu desempenho competitivo, o que pode ter comprometido a eficácia das estratégias históricas de industrialização em cada um. Compará-las pode funcionar ainda como uma importante agente de pesquisa futura que pode considerar a dimensão quantitativa do protecionismo em termos de estímulo a industrialização na América Latina, ou mais fundamentalmente agregar mais

países da América Latina diante da leitura geral aqui proposta, de estudo histórico e dinâmico de estruturas sociais e produtivas na base da industrialização.

Essa aproximação da experiência de dois casos de política industrial na América Latina, revela como as possibilidades históricas de transformação produtiva são muito abertas, mesmo diante do uso de medidas seletivas, e é possível encontrar práticas consistentes e coerentes diante das trajetórias particulares e próprias de cada país. Embora o quadro social seja bastante heterogêneo, alguma possibilidade de articulação política entre as classes foi possível de ser articulada, seja pelo controle repressivo ou um desenho de política onde a representação popular não necessariamente representasse antagonismo às classes proprietárias e dominantes.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Marcelo de Paiva. Crise, Crescimento e modernização autoritária: 1930-1945. *In*: ABREU, Marcelo de Paiva. **Ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p.73-104.
- AGUILAR FILHO, H. A.; SILVA FILHO, E. B. A crítica novo-institucionalista ao pensamento da Cepal: a dimensão institucional e o papel da ideologia no desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 211-232, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v19n2/a01v19n2.pdf>>. Acesso em: 7 ago. 2015.
- AGUILAR, Monteverde. **Capitalismo y revolución em México**. México, DF: Nuestro Tiempo: UNAM, 1977.
- _____. **Estado capitalismo y clase em el poder em México**. México, DF: Nuestro Tiempo S/A. UNAM, 1983.
- _____. **Política mexicana sobre inversiones extranjeras**. México, DF: Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de Publicaciones, Instituto de Investigaciones Económicas, 1977.
- AMSDEN, Alice. **Asia's next giant**: South Korea and late industrialization. New York: Oxford University Press, 1989.
- ÁNGEL, Gustavo del; MARICHAL, Carlos. **Historiografía reciente de la banca en México**: siglos XIX y XX. Mexico, DF: Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Economía, 2002. (Documento de trabajo, n. 233).
- BACHA, Edmar Lisboa; BONELLI, Regis. Uma interpretação das causas da desaceleração econômica do Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 25, n. 3 (99), p. 163-189, jul./set. 2005.
- BAUMANN, Renato. Bêfiex: efeitos internos de um incentivo à exportação. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 167-89, abr./jun. 1990.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record: Cofecon: CEPAL, 2000. v.1, p.15-68.
- BONELLI, Regis; VEIGA, Pedro da Motta; BRITO, Adriana Fernandes de. **As políticas industrial e de comércio exterior no Brasil**: rumos e indefinições. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. (Texto para discussão, n. 527).
- BORGES, Nilson. A doutrina de segurança nacional e os governos militares. *In*: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves Delgado. **O Brasil republicano, o tempo da ditadura**: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. Livro 4.
- BRASIL. **I Plano Nacional de Desenvolvimento**: (1972-74). Brasília: Imprensa Oficial, 1971.

BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento: (1975-79)**. Brasília: Imprensa Oficial, 1974.

CAPELATO, Maria Helena. O Estado Novo: o que trouxe de novo? In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. **O Brasil republicano, o tempo do nacional-estatismo: do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. Livro 2, p. 243-285.

CAPUTO, Ana Claudia; COSTA, Glória Maria de Moraes. Notas técnicas*. **Memórias do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, ano 3, n. 3, p.303-388, out. 2009.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARNEIRO, Dias Dionísio. Crise e esperança: 1974- 1980. In: ABREU, Marcelo de Paiva. **Ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro. Campus, 1990. p. 323-346.

CASTAÑEDA, Juan Carlos Pérez. **La planeación y el desarrollo rural**. México, DF: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, CEDRSSA, 2007. (Colección legislación y desarrollo rural).

CASTRO, Antonio Barros de; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. **A economia brasileira em marcha forçada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

_____. A rica fauna da política industrial e a sua nova fronteira. **Revista Brasileira de Inovação**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. inicial-final, jul./dez. 2002.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE-CEPAL. **La política industrial en el desarrollo económico de México**. México, DF, 1971.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE-CEPAL. **México: la industria maquiladora**. Santiago del Chile, 1996. (Estudios e informes de la CEPAL, n. 95).

CHANG, Ha-Joon; EVANS, Peter. **The role of institutions in economic change**. 2000. Paper prepared for the meeting of the “Other Canon” group Venice, Italy, January 13-14, 2000.

CHANG, Ha-Joon. **Globalisation, economic development and the role of the state**. Penang: TWN; New York: Zed Books, 2004b. p. 105-154.

_____. Industrial policy in action: the case of Korea. In: CHANG, Ha-Joon. **The political economy of industrial policy**. London: MacMillan, 1994. p. 91-173.

_____. Institutional foundations for effective design and implementation of selective trade and industrial policies in the least developed countries: theory and evidence. In: CHANG, Ha-Joon. **Globalisation, economic development and the role of the state**. Penang: TWN; New York: Zed Books, 2004a. p.305-335.

_____. (Ed.). **Institutional change and economic development**. New York: United Nations University Press, 2007.

_____. **Kicking away the ladder**: development strategy in historical perspective. Tradução: Chutando a Escada, Unesp. London: Anthem, 2002.

_____. **The political economy of industrial policy**. In: CHANG, Ha-Joon. Globalisation, economic development and the role of the state. Penang: TWN; New York: Zed Books, 2004. p.105-155.

_____. The East Asian model of economic policy. In: CHANG, Ha-Joon. **The East Asian development experience**: the miracle, the crisis and the future. Penang: TWN; New York: Zed Books, 2008. p.13- 62.

CONCEIÇÃO, Octávio A. A relação entre processo de crescimento econômico, mudança e instituições na abordagem institucionalista. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 23, número especial, p.603-620, 2002

_____. Além da transação: uma comparação do pensamento dos institucionalistas com os evolucionários e pós- -keynesianos. **Economia**, Brasília, v. 7, n. 3, p. 621-642, set./dez. 2007.

COMMONS, John. R. Institutional economics. **American Economic Review**, Nashville, v. 21, p. 648-657, 1931.

CORAZZA, Gentil. Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil: 1930-1960. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 159-169, 1986.

CORSI, Francisco Luiz. Política econômica e nacionalismo no Estado Novo. In: SZMRECSÁNYI, Tamás; SUZIGAN, Wilson. **História econômica do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Hucitec, 1997. p. 3-16.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL-CPDOC. **FGV/CPDOC**. 2015. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/>>. Acesso em: 21 ago. 2015.

CUNHA, André M. O paradigma do estado desenvolvimentista e o “retorno” da política industrial. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 23, n. 2(42), p. 291-316, jul./dez. 2012.

CYPHER, James M. **Estado y capital em México**: políticas de desarrollo desde 1940. México: SigloVeintiuno, 1992.

DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. Partidos políticos e frentes parlamentares: projetos, desafios e conflito na democracia. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Org.). **O Brasil republicano, o tempo da experiência democrática**: da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. Livro 3, p. 129-154.

DINIZ, Eli. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. In: PALDONFI, Dulce (Org.). **Repensando o estado novo**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 21 – 38.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: estado e industrialização no Brasil: 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

ERBER, Fábio S. Desenvolvimento industrial e tecnológico na década de 90: uma nova política para um novo padrão de desenvolvimento. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 1, n. 13, p. 9-42, 1992.

FAJNZYLBBER, Fernando. **Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’**. Santiago de Chile: Naciones Unidas: CEPAL, 1989. (Cuadernos de la CEPAL, n. 60).

_____. **La industrialización trunca de América Latina**. Mexico, DF: Nueva Imagen, 1981.

FERRAZ, João Carlos; PAULA, Germano Mendes de; KUPFER, David. Política industrial. In: KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia. **Economia industrial**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. A articulação nacional/regional e as origens da “revolução de 30”. In: RANINCHESKI, Sonia et al. (Org.). **Economia brasileira em perspectiva histórica**. Brasília: Verbena, 2011. p. 27-42.

_____. A revolução de 1930 e a economia brasileira. **Revista Economia**, Brasília (DF), v.13, n.3b, p.843–866, set/dez 2012.

_____. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, n. 15, p. 225–256, 2004.

_____. Nacionalismo e economia: o segundo governo Vargas. In: SZMRECSÁNYI, Tamás; SUZIGAN, Wilson. **História econômica do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Hucitec, 1997. p. 17–29.

_____. Nem ortodoxia nem populismo: o segundo governo Vargas e a economia brasileira. **Tempo - Revista do Departamento de História da UFF**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 19-58, 2010.

_____. Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.23, n.1(89), p.133-48, jan./mar. 2003.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; MOREIRA, Cássio Silva. **O projeto do Governo Goulart e o II PND: um cotejo**. Porto Alegre: UFRGS, Faculdade de Ciências Econômicas, Departamento de Economia e Relações Internacionais, 2012. (Texto para discussão, n. 10).

GADELHA, Carlos Augusto Grabois. Política industrial: uma visão neo-schumpeteriana sistêmica e estrutural. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 21, n. 4 (84), out./dez. 2001.

GARCIADIEGO, Javier. A oposição conservadora ao cardenismo e das classes médias. **Propuesta**, Ciudad de México, ano 4, v.1, n. 8, p. 9-35, 1999.

GERSCHENKRON, Alexander. **Atraso económico e industrialización**. Barcelona: Ariel, 1973.

_____. **Economic backwardness in historical perspective**. Cambridge: Harvard University Press, 1962.

GONZÁLEZ, Maria Luisa. **La industrialización en México**. México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2002.

GRAZZIOTIN, Henrique de A.; ÁVILA, Róber I.; HERRLEIN JÚNIOR, Ronaldo. A economia política institucionalista e o desenvolvimento. In: DATHEIN, Ricardo (Org.). **Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricase as políticas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p.47 - 86.

HANSEN, Roger. **La política del desarrollo mexicano**. México, DF: Siglo XXI, 1971.

HELLEINER, Gerald. K. **Trade policy and industrialization in turbulent times**. London: Routledge, 1994.

HERMANN, Jennifer. Reformas, Endividamento Externo e o Milagre Econômico – 1964-1973. In: VILLELA et al.(Org.). **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. São Paulo: Campus, 2011. p. 23-40.

HIRSCHMAN, Albert O. La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina. **El Trimestre Económico**, Ciudad de México, v. 30, n.120, p. 625 - 729, 1968.

HODGSON, Geoffrey M. Generalizing darwinism to social evolution: some early attempts. **Journal of Economic Issues**, Salisbury, v. 39, n. 4, p. 899-914, Dec. 2005.

_____. Institutions and Individuals: Interaction and Evolution. **Organization Studies**, Thousand Oaks, v. 28, n. 1, p. 95-116, Jan. 2007. Disponível em: <<http://www.geoffrey-hodgson.info/user/image/instindiv.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2012.

_____. Institutional economics: surveying the ‘old’ and the ‘new’. **Metroeconomica**, London. v. 44, n.1, p. 1-28, 1993.

_____. Reclaiming habits for institutional economics. **Journal of Economy and Psychology**, New York, n. 25, p. 651-660, 2004.

_____. The evolution of institutions: an agenda for future theoretical research. **Constitutional Political Economy**, Hertfordshire, n. 13, p. 111–127, 2002.

_____. The return of institutional economics. In: SMELSER, N. J.; SWEDBERG, R. (Ed.). **The handbook of economics sociology**. New York: Princeton University Press: Princeton & Russel Sage Foundation, 1994. p. 58-76.

_____. What are institutions? **Journal of Economic Issues**, Salisbury, v. 40, n. 1, p. 1-25, Mar. 2006.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1991.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Dados do Setor Industrial**. In: _____. Séries históricas banco SIDRA. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso: ao longo de 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFIA-INEGI. **Pib e cuentas nacionales de México**. 2015. Disponível em: <<http://www.inegi.org.mx/>>. Acesso em: ao longo de 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA-IPEA. Dados de macroeconomia. In: _____. **IPEADATA**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: ao longo de 2015.

JOHNSON, Chalmers. **MITI and the japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975**. Stanford: Stanford University Press, 1982.

KING, Timothy. **Industrialization and trade policies since 1940**. London: Oxford University Press, 1970.

LAAN, Cesar Rodrigues van der; CUNHA, André Moreira; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Os pilares institucionais da política cambial e a industrialização nos anos 1930. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 32, n. 4 (129), p. 597-614, out./dez. 2012.

LAGO, Luiz Aranha Corrêa do. A retomada do crescimento e as distorções do “milagre”: 1967-1973. In: ABREU, Marcelo de Paiva. **Ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

LANGSTON, JOY. **Three exits from the mexican institutional revolutionary party: internal ruptures and political stability**. México: Centro de Investigación y Docencia Económica, División de Estudios Políticos, 1993. (Documento de trabajo, n.11).

LEOPOLDI, Maria Antonieta P. O difícil caminho do meio: Estado, Burguesia industrial e industrialização no Segundo Governo Vargas (1951- 1954). In: SZMRECSÁNYI, Tamás; SUZIGAN, Wilson. **História econômica do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Hucitec, 1997. p. 31-77.

LEOPOLDI, Maria Antonieta P. **Política e interesses na industrialização brasileira: as associações industriais, a política econômica e o Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

LEOPOLDI, Maria Antonieta P. A economia política do primeiro governo Vargas (1930-1045): a política econômica em tempos de turbulência. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves. **O Brasil republicano, o tempo do nacional-estatismo: do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. Livro 2, p. 243-285.

MÉXICO. Congreso. Ley de fomento industrias de transformación. **Diario Oficial**, 9 de febrero de 1946. Disponível em: <http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/7419/1/DOCT2064767_ARTICULO_8.PDF>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2016.

LIST, Georg Friedrich. **Sistema nacional de economia política**. Cidade: Nova Cultural, 1986. (Coleção Os economistas).

LÓPEZ, Pablo J. Nacional financiera durante la industrialización y la sustitución de importaciones en México. **Am. Lat. Hist. Econ.**, Buenos Aires, ano 19, n. 3, p. 129-163, sept./dic. 2012.

LUCAS JÚNIOR, Robert E. On the mechanics of economic development. **Journal of Monetary Economics**, Chicago, n. 22, p.3 -42, 1988.

MADDISON, Angus. **La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento: Brasil y México**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

MARIN, MaríaLuisa González. **La industria de bienes de capital en México**. México, DF: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM: El Caballitos, 1996.

MENA, AntonioOrtíz. **Desarrollo estabilizador**: una década de estrategia económica en México. 1969. Ensaio apresentado na Reunião Anual BIRF-FMI, celebrada no cidade do México em setembro de 1969.

MINNS, John. **The politics of developmentalism**: the midas states of México, South Korea and Taiwan. Camberra: AustraliaNationalUniversity Press, 2008.

MOREIRA, Vânia Maria Losada. Os anos JK: industrialização e modelo oligárquico de desenvolvimento rural. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Org.). **O Brasil republicano, o tempo da experiência democrática**: da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. Livro 3, p. 78-134.

MORENO-BRID, Juan Carlos; ROS, Jaime. México las reformas del mercado desde una perspectiva histórica. **Revista de la CEPAL**, Chile, n. 84, p. 35 - 57, dec. 2004.

MORENO-BRID. **Development and growth in the mexican economy**: a historical perspective. New York: Oxford University Press, 2009.

NACIF, Benito. La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México. **Política y Gobierno**, Ciudad de México, v. 4, n. 1, p. 115 - 145, primeiro semestre 1997.

NAVARRETE R., Alfredo. El desarrollo industrial de México: situación y perspectivas. **El Trimestre Económico**, México, DF, v. 30, n.120, p.16 - 44, oct./dic. 1963.

NELSON, R. **As fontes do crescimento econômico**. Campinas: Editora da Unicamp, 2006.

NORTH, Douglas C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, Pittsburgh, v. 5, n.1, p. 97-112, Winter 1991.

ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antonio Claudio. Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva. **Ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 95 – 171.

PABLO, López J. Nacional financiera durante la industrialización y sustitución de importaciones em México. **Am. Lat. Hist. Econ.**, México, ano 19, n. 3, p. 129-163, sept./dic. 2012.

PANDOLFI, Dulce Chaves. Os anos 1930: as incertezas do regime. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. **O Brasil republicano, o tempo do nacional-estatismo: do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. Livro 2, p. 243-285.

POULANTZAS, Nicos. **O estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

PREBISCH, Raul. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record: Cofecon: CEPAL, 2000. p v.1, 15-68. Texto reproduzido da edição de 1949.

RABY, David L. La contribución del cardenismo al desarrollo del México actual. **Economía Política**, México, DF, v. 9, n. 4, p. 23 - 44, cuarto trimestre 1972.

RAMOS, Guilherme Cantarino da Costa. **Comércio internacional, política comercial brasileira e a atuação da câmara de comércio exterior (CAMEX) na condução das políticas para o setor**. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3545/G.costa.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 21 ago. 2015.

REYNOLDS, Clark. **The mexican economy: twentieth century, structure and growth**. Yale: Yale University Press, 1970.

RODRIGUEZ, Octavio. La agenda del desarrollo (elementos para discusión). **Economía-Ensaíos**, Uberlândia, v.16, n.2, v. 17, n.1, p. 31 - 56, jul./dez. 2002.

_____. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

RODRIK, Dani. **Industrial policy for the twenty-first century**. Boston: Harvard University, Sept. 2004.

ROS, Jaime. **El debate sobre industrialización: el caso de Mexico**. In: CEPAL. Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL: Naciones Unidas, 1990. p.119- 172. (Cuadernos de la CEPAL, n. 63).

_____. México's trade and industrialisation experience since 1960. In: HELLEINER, G. K. **Trade policy and Industrialization in turbulent times**. London: Routledge, 1994. p.95 – 159.

ROS, Jaime; RODRIGUEZ, Gonzalo. México: estudio de la crisis financiera, las políticas de ajuste y el desarrollo agrícola. **Revista de la CEPAL**, Chile, n. 33, p 153 – 165, 1987.

SALAZAR, Gloria González. Estabilidad política crecimiento econômico y clases sociales en México (1940-1970): los antecedentes: algunos hipotesis iniciales. **Problemas del Desarrollo**, Ciudad de México, v. 3, n.13, p. 47 - 73, nov. 1972.

SARETTA, Fausto. O governo Dutra na transição capitalista no Brasil. In: SZMRECSÁNYI, Tamás; SUZIGAN, Wilson. **História econômica do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Hucitec, 1997. p. 99–117.

SCHEDLER, Andreas. Qué es la rendición de cuentas?. **Cuadernos de Transparencia del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública**, Ciudad de México, p. 1-44, ago. 2004.

SCHNEIDER, Bem Ross. The desarrollista state in Brazil and México. In: WOO-CUMINS, Meredith (Org.). **The developmental state**. New York: Cornell University Press, 1999. P. 105 – 144.

SOLÍS, Leopoldo. **La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas**. Ciudad de México: Siglo XXI, 1970.

SOLÍS, Leopoldo. Prioridades industriales en México. In: ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL. **Prioridades industriales em países endesarrollo**: el proceso de selección en el Brasil, la India, México, la República de Corea y Turquía. Nueva York: Naciones Unidas, 1980. p. 54-122.

SOLOW, Robert. A contribution to the theory of economic growth. **The Quarterly Journal of Economics**, New York, v. 70, n. 1, p. 65-94, Feb. 1956.

STAUDT, Kathleen; VERA, Beatriz. Mujeres, políticas públicas e política: los caminos globales de Ciudad Juárez, Chihuahua-El Paso, Texas. **Región e Sociedade**, México, v. 17, n. 37, p. 127 - 172, 2006.

SUZIGAN, Wilson; VILLELA, A. V. **Industrial policy in Brazil**. Campinas: Editora da Unicamp, 1997.

SUZIGAN, Wilson. Experiência histórica de política industrial no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 16, n.1 (61), p. 5-20, jan./mar.1996.

_____. (Org.). **Indústria: política, instituições e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: IPEA, 1978. (Série monográfica IPEA).

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Política industrial e desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 2 (102), p. 163-185, abr./jun. 2006.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**: ensaios sobre economia brasileira. 7. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

_____. O papel do BNDE na industrialização do Brasil. Os anos dourados do desenvolvimentismo, 1952-1980. **Memórias do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v.4, n. 4, p. 7 – 177. 2010.

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA URUGUAY; UNIVERSITY OF OXFORD.
MOxLAD: base de dados de historia econômica de América Latina Montevideo-Oxford. [Montevideo], [2015]. Disponível em: <<http://moxlad-staging.herokuapp.com/>>. Acesso em: 20 maio 2015.

VERSIANI, F.; SUZIGAN, Wilson. O processo brasileiro de industrialização: uma visão geral. In: X CONGRESSO INTERNACIONAL DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 10., 1990, Louvain. Louvain, 1990. p.507 – 544.

VEBLEN, Thorstein. **The place of science in modern civilization and other essay**. New York: Huebsch, 1919.

_____. **The place of science in modern civilization and other essays**. New York: Viking, 1952.

VIANNA, Sérgio Besserman. Política econômica externa e industrialização: 1946-1951. In: ABREU, Marcelo de Paiva. **Ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p.174 - 219.

VILLA M., Rosa Olivia. Surgimento e evolução da nacional financeira. **Revista Comércio Exterior**, Ciudad de México, v. 13 n. 10, p. 34 - 66, 1976.

VILLAREAL, René. **El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975)**: un enfoque estruturalista. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1976.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **Do nacional-desenvolvimentismo à política externa independente**. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Org.). O Brasil Republicano, o tempo da experiência democrática – da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2010. Livro 3, p. 195-216.

WALLACE, Robert Bruce; KATE, Adriaan Ten. **La política de protección en el desarrollo económico de México**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1979.

WEINTRAUB, Sidney. Consecuencias imprevista de la política industrial de México. **El Trimestre Económico**, Ciudad de México, v. 52, n. 226, p.12 - 34, abr./jun. 1990.

WADE, Robert. **El mercado dirigido**: la teoría económica e la function del gobierno em la industrialización del Este de Asia. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

WOO-CUMINGS, Meredith. Introduction: Chalmers Johnson and the politics of nationalism and development. In: WOO-CUMINGS, Meredith (Org.). **The developmental state**. Ithaca: Cornell University Press, 1999. p. 1 - 47.