

# o caso do paraguai à luz das teorias latino-americanas da industrialização tardia: as circunstâncias do atavismo econômico no cone sul\*

## the case of paraguay in the view of latin american theories of late industrialization: the circumstances of economic atavism in the southern cone

Rodrigo Luiz Medeiros da Silva\*

Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, PR, Brasil

### RESUMO

A literatura sobre a industrialização na América Latina, e particularmente sobre como sua tardia indústria teria derivado de uma base exportadora primária, é polarizada por duas visões. Ao passo que o argumento dos “choques adversos” liga a industrialização às condições desfavoráveis no setor externo, a abordagem alternativa a enxerga do ponto de vista do crescimento da renda trazido pela elevação nas exportações. Esse artigo traz uma coleção de dados sobre a evolução econômica do Paraguai, mostrando que sua capacidade de importar restou relativamente constante durante a Depressão dos anos 1930. A suavidade do choque externo significativo foi seguida por um contínuo crescimento das exportações e nenhuma tendência em direção à industrialização. O objetivo deste artigo é ajustar uma interpretação do atavismo paraguaio à luz do referencial polarizado por essas duas teorias.

**Palavras-chave:** Paraguai. Choques adversos. Crise de 1929. Depressão. Atraso industrial.

### ABSTRACT

The literature about the industrialization of Latin America, and particularly about how its late industry would have stemmed from a primary export base, is polarized by two versions. Whereas the “adverse shock” argument links industrialization to unfavorable conditions in the external sector, the alternative approach views it from the standpoint of the growth of income brought by the rise of exports. This article brings a collection of figures on the economic evolution of Paraguay, showing that its import capacity remained relatively unaffected along the 1930s Depression. The softness of the external shock has then been followed by the continuous growth of exports, and no detectible trend towards industrialization. The aim of this article is to adjust an interpretation of the Paraguayan atavism according to the referential polarized by these two theories.

**Keywords:** Paraguay. Adverse Shocks. 1929 Crisis. Depression. Industrial backwardness.

---

\* Submissão: 17/07/2018; aprovação: 03/11/2019.

\* Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail: rlmds.foz@gmail.com

## Introdução: a sub-industrialização no Paraguai e seu interesse

Em agosto de 2018, prestou juramento no Palácio dos López o militar e empresário paraguaio Mario Abdo Benítez. Durante o mandato de seu antecessor, Horacio Cartes, foi concluída a construção de uma linha de transmissão em 500 kV, entre a Hidrelétrica de Itaipu e a subestação de Villa Hayes, na região metropolitana de Assunção.<sup>1</sup> Por essa fortuita culminação dos acordos de 2009, nos quais o Brasil se comprometeu a elevar os benefícios ao Paraguai por Itaipu, colocou-se diante do país mediterrâneo a prerrogativa de livre utilização de sua devida parcela na capacidade geradora da usina binacional compartilhada com o vizinho. Nesse mesmo espírito, Abdo Benítez inauguraria em 2019 uma linha de transmissão análoga, dessa vez partindo da Represa de Yaciretá, que o Paraguai detém com a Argentina.<sup>2</sup>

O Paraguai atravessa hoje uma conjuntura relativamente favorável, no seio da qual se acrescenta ainda a súbita elasticidade de oferta hidroeétrica, justo nas adjacências de um gigante industrial predisposto ao carecimento energético. Cartes e Abdo Benítez, nesse contexto, têm transmitido em seus discursos uma ênfase ao papel estratégico da indústria como alavanca do destino paraguaio.<sup>3</sup> Induzida pelo diferencial de custo energético, e pelo acesso franco ao mercado brasileiro, entre outros diferenciais tributários e de legislação trabalhista *vis-à-vis* o Brasil, a industrialização paraguaia teria enfim chances de deslanchar.

Subliminarmente, o discurso industrializante de Cartes e Abdo Benítez denuncia a persistente especialização primária do tecido produtivo do Paraguai, país onde a produção avança celeremente, mas ainda sem diferenciar-se rumo às atividades fabris. As estatísticas atestam que a manufatura tem sido responsável por uma fração quase constante do valor produzido pelo Paraguai desde os anos 1930, quase sempre oscilando entre 12-17% (Gráfico 1). Em uma economia sempre dominada pelo campo, só o setor de construção despontaria ocasionalmente como uma força de diferenciação econômica, ganhando transitório espaço na

---

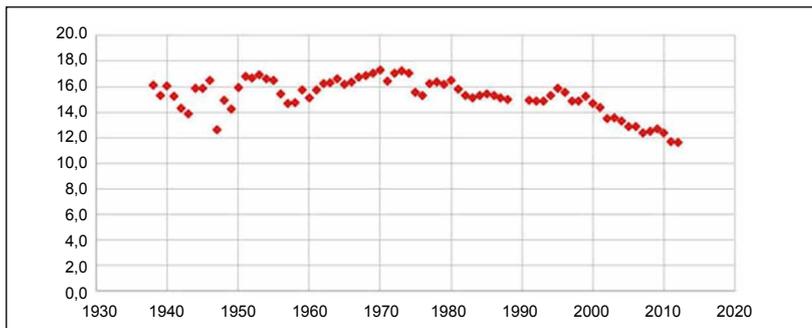
<sup>1</sup> Veja reportagem no jornal *Correio Brasiliense* (2013).

<sup>2</sup> Veja reportagem do jornal *Última Hora* (2019).

<sup>3</sup> Veja reportagem no jornal *La Nación* (2013) e do jornal *Diario Libre* (2019).

formação do PIB às expensas da agricultura, justo no clímax dos esforços faraônicos de Itaipu e Yaciretá. Mesmo assim, esfriados os trabalhos nessas barragens binacionais, em meados dos anos 1990, observa-se a redução de sua importância. Recrudescer logo em seguida a histórica liderança setorial da agricultura, como consequência da expansão do complexo sojicultor, ora emulada pela escassez de bens primários nos mercados globais (Masi; Borda, 2011).

Gráfico 1 – Paraguai: participação da manufatura no PIB (em %)



Fonte: 1938-1970: CEPAL (1978); 1971-1988: CEPAL (1991); 1991-2012: Serviço de Estatísticas do Banco Mundial.

Nos maiores países da América Latina, a discussão sobre as origens, determinantes e limites do processo de industrialização há muito suscita curiosidade acadêmica. É um tema clássico, em que despontam estudos seminais, escolas de pensamento demarcáveis e embates intelectuais longevos acerca da seguinte questão: o que terá despertado e que balizadores limitam a formação da indústria tardia? Seja no Chile, no Brasil, no México ou na Argentina, as principais estatísticas concernentes já foram repetidas vezes publicadas e ventiladas, e há até um amplo acervo didático ou de divulgação que reporta os debates sobre os móveis da transição industrial a um público mais amplo. Infelizmente, essa agenda interpretativa jamais alcançou o domínio dos países menores da região. Seja no Paraguai, Equador ou Bolívia, o debate sobre a não eclosão ali de um processo de industrialização tardia não chegou a tomar corpo. E, desse modo, uma pergunta importante segue pendente na historiografia econômica: o que terá poupado esses países de vivenciar um legítimo ciclo de industrialização?

Mirando o caso paraguaio, buscamos uma resposta a essa pergunta à luz do referencial teórico que tradicionalmente se utiliza nos maiores países do continente, identificando as condições perpetuação de uma economia primário-exportadora com mínima diferenciação urbana. Principiaremos por situar esse referencial, para depois discutir o caso paraguaio. Na Parte 1, começaremos por revisitar a bibliografia sobre a formação da indústria brasileira, caso mais emblemático de industrialização na América Latina. Nesse esforço, analisaremos primeiro a chamada “teoria dos choques adversos”, associada à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que costuma compreender a industrialização na América Latina como decorrência histórica de uma severa crise externa que se abate sobre os setores primário-exportadores. Enfatizaremos tanto os eixos fundamentais dessa teoria quanto sua compreensão do processo brasileiro de industrialização. Logo em seguida, novamente enfatizando o Brasil, discutiremos a teoria “industrialização induzida por exportações”, que identifica elos entre a prosperidade do setor primário-exportador e a gênese do parque industrial. Para essa escola, a indústria brasileira teria nascido muito antes da era de crises ocorrida entre as duas Guerras Mundiais. Ou seja, qualquer política econômica aplicada durante ou após as crises teria contado com uma base fabril e institucional preexistente. Tendo ambas as teorias como referencial, o esforço subsequente será generalizar a discussão para todo o continente, verificando em quais países da América Latina tal base estaria desenvolvida antes dos anos de crise. Além disso, qual a gravidade do choque externo que atinge cada país? A severidade relativa do choque e o desenvolvimento relativo de requisitos fabris e institucionais permitirão que discutamos as repercussões políticas, seja impondo mudanças nos regimes econômicos ou apenas reforçando o *status quo*.

Esse considerável esforço nos conduzirá à Parte 2 deste artigo, âmago do trabalho, diretamente voltada à compreensão da trajetória da economia paraguaia. Assim, teremos três dimensões principais a observar: a) comparativamente aos demais países latino-americanos, qual a dimensão da crise externa que atinge o Paraguai durante a Depressão?; b) podemos falar de uma base fabril e instituições aptas a fomentar a industrialização no Paraguai dos 1930?; c) como caracterizar processo político e a política cambial do governo paraguaio durante as severidades internacionais de 1930? Demonstraremos que os choques externos dos 1930 atingem

o Paraguai de forma mais suave que Chile, Brasil e Argentina. No Paraguai de então praticamente não existiam indústrias e a economia era dominada por “enclaves” rurais. A ordem política vigente não teria que abrir espaço a nenhum setor social emergente. Nesse contexto, a intervenção do governo no mercado cambial é apenas emergencial, desvanecendo-se à medida que a crise externa refluí. Por último, teceremos conclusões.

## **1. A controvérsia sobre as origens do processo de industrialização na América Latina**

O fenômeno da industrialização tardia – ou, mais especificamente, seus determinantes e limitantes, bem como a postura cabível ao Estado diante do processo de diferenciação industrial – tem inquietado gerações de historiadores econômicos nos maiores países da América Latina. Afinal, um ciclo mais ou menos longo de diferenciação industrial constitui capítulo crucial da história econômica de alguns países latino-americanos no século XX.

No Brasil, a industrialização foi um processo cumulativo ao menos desde as políticas cambiais do Governo Provisório de 1930, culminando com os contornos bastante diversificados que sua economia adquire nos anos 1980. Na Argentina, processo análogo transcorre entre a ascensão à presidência e a morte de Juan Perón – ou seja, entre 1946 e 1974 –, mesmo que tenha sofrido muitos revezes, até ser abruptamente interrompido pelo choque liberal da ditadura de 1976. No Chile, a “Substituição de Importações” foi diligentemente perseguida durante o ciclo que se inicia com os governos da Frente Popular (1938-1952) e termina com a deposição de Salvador Allende (1973), perdendo espaço político posteriormente ante o regime ultraliberal de Augusto Pinochet. No México, a industrialização substitutiva tem como marco a posse do presidente Manuel Ávila Camacho, em 1940, prosseguindo continuamente até os terríveis desdobramentos da Moratória de 1982. Na Colômbia, esse modelo de industrialização constitui o imo da política econômica do presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), e permanece um referencial importante até o fim dos anos 1980. Até mesmo no Uruguai um processo mais tímido de industrialização irrompe de

forma involuntária durante o governo José Luis Gabriel Terra (1932–39), até a “Substituição de Importações” ser efetivamente assumida como proposta mobilizadora do *neobatllismo* do presidente Luis Batlle Berres (1947–1951), perdendo impulso dinâmico depois.<sup>4</sup>

No caso arquetípico do Brasil, a expressiva expansão do setor industrial constitui a modificação fundamental de sua economia a partir de 1930. Já após 1933, o setor industrial nitidamente lidera as taxas de crescimento do produto e do emprego. A aparente saturação por prazo indefinido das exportações primárias recomendava que a economia fosse redirecionada à produção com vistas ao mercado interno. Pela intuição presidencial ou como vetor resultante de uma miríade de forças políticas contraditórias, o fato é que política econômica governamental de fato emitiu sinais nessa direção, enquanto prosseguia a construção de um novo setor urbano-fábril sob o pressuposto do protecionismo comercial duradouro.

A origem do tecido industrial brasileiro seguramente remonta ao século XIX, quando alguns estabelecimentos fabris já liberam sua fumaça pelo país. A constelação de manufaturas cresce e se diversifica durante a Primeira República, quando surgem empreendimentos cujas marcas comerciais ainda integram a cesta de consumo nacional. É, pois, muito anteriormente aos anos 1930 que se inicia a longa marcha da “substituição de importações”. Mesmo assim, o setor agrícola nunca deixaria de ditar o ritmo do conjunto da economia dali até a crise de 1929. O setor industrial se expandia, mas em ritmo sistematicamente inferior ao crescimento das exportações. É a grande crise global que assinala um divisor de águas, precipitando o advento de um longo ciclo, especialmente após 1933, no qual o ritmo do crescimento industrial supera o crescimento do conjunto econômico, passando aparentemente a guiar toda a economia. Tendo em vista a distinção entre a mera criação de manufaturas e a anteposição econômica de um setor manufatureiro em consolidação, cumpre distinguir a “substituição de importações”, aludindo ao fato de o país começar a produzir o que importava, e aquilo que usualmente chamamos “processo de substituição de importações”,

---

<sup>4</sup> No que diz respeito a esses processos nacionais de diferenciação industrial, veja: Ramírez de la O (1980); Garuz e Garcia (2007); Mattei e Santos Júnior (2009); Giraldo (2017) e Arnábal, Bertino e Fleitas (2010).

etapa particularizada pela franca liderança do setor industrial no crescimento do conjunto econômico.

### 1.1 A perspectiva dos “choques adversos”

Assumindo que o perfil do crescimento industrial guardará uma relação dinâmica crucial com a evolução do setor exportador, já que este na origem governava toda economia, a literatura a respeito das origens e limites do desse processo versa sobre a natureza dessa relação inter-setorial. A agenda de pesquisa sobre a relação biunívoca entre o comportamento do setor agroexportador e a industrialização dos países latino-americanos tem início com economistas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). É de autoria deles o postulado amplamente conhecido como “teoria dos choques adversos”. Em termos simplificados, argumenta-se que, com a Crise de 1929, uma súbita contração da receita das atividades exportadoras teria engendrado condições macroeconômicas para que a demanda por bens manufaturados se voltasse para alternativas locais aos itens de consumo previamente importados. Pois a redução da receita oriunda das exportações ditava profunda alteração na taxa de câmbio, encarecendo os preços das manufaturas importadas, em benefício da produção local. Assim, o “choque adverso”<sup>5</sup> teria determinado uma onda particularmente intensa de “substituição de importações”.

Na sequência, esse “choque” externo se transmuta em crise crônica das exportações agrícolas, e a conjuntura econômica internacional evolui ambigualmente ao longo dos anos 1930, ensejando então um permanente redirecionamento de ênfase na política econômica. Nesse contexto, a mera “substituição de importações” evolui para um nítido “processo de substituição de importações”. A agricultura é doravante penalizada em nome da indústria, à qual é compelida a transferir recursos. A liderança da indústria na formação do produto e no emprego urbano se cristaliza, ao passo que seu vigor futuro passa cada vez mais claramente a depender da manutenção da nova abordagem industrialista da política econômica.

---

<sup>5</sup> Por “choque adverso”, tomamos aqui essencialmente uma súbita deterioração dos termos de troca.

Em síntese, o “choque” e as privações subsequentes teriam estimulado um reequilíbrio setorial da economia, e este tendia a perdurar e ser ativamente aprofundado, sob pena de graves consequências para a atividade econômica. Em um texto de 1951, “Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico”, Prebisch propõe pioneiramente uma mediação explicativa entre elementos estruturais e conjunturais como determinantes da crise externa. Do lado estrutural, ele intuía que à medida que crescesse a renda mundial, diminuiria a demanda relativa por bens primários, ao passo que aumentaria a demanda relativa pelos industriais, deteriorando os termos de intercâmbio dos países primário-exportadores. Do lado conjuntural, Prebisch apontava tanto o ciclo econômico dos países centrais, em fase descendente, quanto o baixo coeficiente de importações mantido pelos Estados Unidos. A confluência dessas duas situações teria aberto à América Latina uma etapa de fraca demanda por suas exportações, e, como tal, tendente escassez de meios de pagamento internacionais.

Contrações abruptas das exportações não constituíam um fenômeno novo na experiência latino-americana. Crises dessa natureza se verificavam antes de 1930. A crise dos anos 1890, no bojo da moratória argentina, e a Primeira Guerra Mundial, com efeito, representam no Cone Sul precedentes tangíveis de ruptura nas expectativas prevaletentes quanto aos preços e condições de exportação. Mesmo assim, a magnitude e a profundidade ímpares da Grande Depressão é que teriam determinado, na visão de Prebisch, o redirecionamento definitivo da economia.<sup>6</sup> Para o caso específico do Brasil, a tese que se pode então propor sobre o advento do “processo de substituição de importações” é que a compressão da capacidade importadora impunha *per se* uma taxa de câmbio mais depreciada, encarecendo os artigos importados de consumo, ao passo que a renda disponível também declinava. Celso Furtado esclarece que “Nos anos da depressão, ao mesmo tempo em que se contraíam as rendas monetária e real, subiam os preços relativos das

---

<sup>6</sup> “A grande depressão mundial marca definitivamente o fim desta forma de desenvolvimento [...]. Ante a impossibilidade de manter o ritmo anterior de crescimento das exportações tradicionais, ou de o acelerar, impõe-se então a substituição de importações – principalmente das indústrias – para contrabalançar essas disparidades, e inicia-se assim o desenvolvimento para dentro dos países latino-americanos” (Prebisch, 1964, p. 1830).

mercadorias importadas, conjugando-se os dois fatores para reduzir-se a procura de importações” (Furtado, 1998, p. 197). Movia-se o pêndulo dos preços relativos, direcionando a demanda às manufaturas localmente produzidas.

Além da mecânica puramente macroeconômica, a situação crítica teria imposto ao Governo de 1930 a adoção – como ato de emergência – do racionamento seletivo das divisas disponíveis, priorizando a aquisição de bens de investimento em detrimento do consumo.<sup>7</sup> A escassez geral de divisas era adicionalmente reforçada pelo governo, ao passo que se preservava o acesso do setor industrial às divisas necessárias para comprar máquinas e insumos. Pelo acesso ao câmbio em condições privilegiadas, o investimento industrial era ensejado, e este acabava re-introduzindo pressões na Balança Comercial por força do caráter intensivo em importações dos bens de investimento. Configura-se uma espécie de círculo vicioso no mercado de câmbio. A produção local é uma resposta à escassez de divisas, mas enfim acaba por aprofundá-la à medida que o investimento se prova exitoso.<sup>8</sup>

De acordo com a elucubração aqui proposta, o limite da capacidade instalada de produção era dilatado pelo máximo esforço de aproveitamento, adiando a incidência do paradoxo da produção substitutiva que amplia o dispêndio em importações. Caberá a Maria da Conceição Tavares produzir um modelo razoável de explicação dessa retroalimentação entre crise cambial, esforços substitutivos e reincidência da crise cambial. O dilema básico da “substituição de importações”, esclarece Tavares (1972) em *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*, seria o paradoxal aumento do volume de importações que decorre da própria tentativa de promover sua substituição. Isso ocorreria por dois fatores: (1) em um mundo já industrializado, o processo de industrialização

---

<sup>7</sup> Furtado não empreende uma análise profunda da política cambial. Para esse tema, veja Laan, Cunha e Fonseca (2011).

<sup>8</sup> É Furtado quem primeiro registra esse impasse de difícil solução: “É bem verdade que o setor ligado ao mercado interno não podia aumentar sua capacidade [...], sem importar máquinas e equipamentos, e que estes se tinham feito mais caros com a depreciação do valor externo da moeda. Entretanto, o fator mais importante da primeira fase da expansão da produção deve ter sido o aproveitamento mais intenso da capacidade já instalada no país. [...] outro fator que se deve ter em conta é a possibilidade que se apresentou de adquirir a preços muito baixos, no exterior, equipamentos de segunda mão.” (Furtado, 1998, p. 198).

envolve importação de máquinas, tecnologias, peças, insumos etc.; (2) a industrialização desloca trabalhadores de atividades de baixa produtividade para outras de alta produtividade, promovendo o crescimento econômico, incrementando o consumo e, logo, o consumo de importados.

A autora endossa a tese cepalina segundo a qual “as restrições do setor externo [...] representam o alicate sobre o qual se realizam as próprias transformações estruturais num processo de substituição de importações” (Tavares, 1972, p. 102). Mas enfatiza que, sem uma estratégia satisfatória para lidar com o paradoxo mencionado, a industrialização tardia seria impossível. O avanço da produção manufatureira doméstica redundaria em instabilidade cambial progressiva, limitando a continuidade da diferenciação produtiva. No limite, o “processo de substituição de importações” terminaria por acarretar uma crise cambial aguda, detonando um intenso processo inflacionário. Há um conjunto de políticas econômicas de que se pode lançar mão com vistas ao racionamento cambial, adiando a escassez absoluta de divisas, e permitindo que estas sejam prioritariamente direcionadas àquilo que se supõe funcional à industrialização, seguindo um cronograma racional.

Dinamicamente, a narrativa cepalina é de que o fio condutor da política industrial brasileira seria uma longa sucessão de medidas de intervenção no mercado cambial, combinadas com uma política industrial coerente e persistente, por décadas a fio, logrando tortuosamente um relativo sucesso na administração da escassez cambial em prol da industrialização. Afinal, ao haver êxito temporário em fortalecer a oferta interna em detrimento da importada, acabava por recolocar-se a ameaça do “estrangulamento cambial”, aconselhando não mais que aprofundamento ou aprimoramento na administração cambial, o que reporia a marcha da industrialização, reiniciando o circuito. Desse prisma, a industrialização não derivava de uma opção política consciente; constituía, ao contrário, uma decorrência não planejada da forma pela qual o governo tendia a lidar com as crises cambiais.

Quando o paradoxo cambial do impulso substitutivo foi devidamente enunciado, a partir dos estudos cepalinos dos anos 1960, a abordagem de política econômica que se podia sugerir já tinha sido desvendada por homens práticos de Estado, e as virtudes da economia política do “processo de substituição de importações” já estavam testadas. Teoricamente, só o fim da conexão entre desajuste externo, industrialização e reinici-

dência do desajuste autorizaria nova abordagem das políticas cambial e industrial. Idealmente, isso só ocorreria com a construção de um “edifício industrial” minimamente completo, para que aumentos marginais no consumo não redundassem mais em aumentos tão automáticos nas importações líquidas.

Deve-se ressaltar que o âmago dos esforços de investigação da CEPAL concernia à hipótese de industrialização na América Latina, ou seja, a discussão nunca esteve limitada ao caso brasileiro. A abordagem resultante, em suas linhas mais gerais, provou-se amplamente receptiva à reinterpretção análoga de outras tentativas concomitantes de industrialização tardia. Essa perspectiva, assim, enseja outros ensaios de explicação histórico-estrutural da crise da economia primário-exportadora, engendrando esforços de substituição de importações. Sincronicamente a Celso Furtado, Aníbal Pinto Santa Cruz elabora *Chile: un caso de desarrollo frustrado*, de 1959. Motivado pela leitura do autor paraibano, temos o trabalho de Aldo Ferrer, *La economia Argentina*, de 1963. E para o Noroeste Africano, temos *L'économie Du Maghreb*, redigido por Samir Amin em 1966. O próprio Furtado ilumina a magnitude distinta do choque externo que se abate sobre alguns países latino-americanos.

[A partir de 1929, a] industrialização seria principalmente induzida pelas tensões estruturais provocadas pelo declínio, ou crescimento insuficiente, do setor exportador. A exceção a essa regra estaria representada precisamente pelos países que conhecem uma fase de forte crescimento de suas exportações em período subsequente, tal como a Venezuela, o Peru e os da América Central. (Furtado, 1969, p. 1310)

Ou seja, a explicação da não industrialização desses países principia pela alegada ausência, ali, de um “choque adverso” de proporções análogas ao ocorrido no Chile ou no Brasil. Mas é imperioso ressaltar que Furtado não penetra a fundo o domínio dessas evidências de segunda ordem de sua teoria: os descaminhos de Paraguai e Bolívia na Depressão, por exemplo, não são alvo de nenhum comentário seu. Paralelamente, precondições de natureza interna podem ser identificadas como elementos que teriam contribuído às trajetórias diferenciais de distintos países afetados pelo choque externo. Conceição Tavares, reiterando o relativo êxito da industrialização substitutiva no Brasil, sugere fatores

estruturais domésticos que teriam selado esse destino: disponibilidade interna de terra e trabalho, permitindo que a indústria crescesse ao mesmo tempo em que a agricultura de exportação não fosse desmontada, e a existência *a priori* de um grande mercado interno.

Podemos considerar [...] que esse conjunto de fatores internos apresentou aspectos bastante favoráveis ao desenvolvimento da economia brasileira dentro do novo modelo, que por si só justificam o seu maior avanço em relação à maioria dos países da América Latina e de outras áreas subdesenvolvidas do mundo. (Tavares, 1972, p. 102)

Segue-se, como linha de explicação complementar, que países com mercados internos menores e menor disponibilidade de trabalho e terra teriam piores condições de capitalizar o choque externo como impulso substitutivo. Essa hipótese subjaz ao texto, mas a autora tampouco elenca casos concretos que, em segunda ordem, corroborariam sua perspectiva.

## **1.2 A tese da “industrialização induzida por exportações”**

Em que pese a persuasiva argumentação dos autores que apoiam a conexão entre o choque externo e o desencadeamento do processo de industrialização, o debate que se forma a respeito no Brasil dá à luz algumas alternativas consistentes de interpretação. Uma crítica tradicional à perspectiva dos “choques adversos” destaca que, no Brasil, a criação de estabelecimentos industriais data de períodos muito anteriores à Depressão, de modo a sustentar que não haveria clara mudança de regime econômico na década dos 1930. Sem apresentar qualquer distinção qualitativa entre “substituição de importações” e “processo de substituição de importações”, nos termos anteriormente definidos, alude-se à rica evidência histórica dos primórdios da atividade fabril, indubitavelmente remontando ao Império ou à Primeira República. Pela diferenciação do tecido industrial existente muito antes da Depressão, busca-se desabonar o valor explicativo daquilo que seria uma cronologia excessivamente dual da formação industrial, contrapondo sequencialmente os regimes agroexportador e de substituição de importações, entremeados pela crise de 1929. O processo de industrialização é assim apresentado como a sedimentação lenta, gradual, e horizontal dos dispositivos que marcam

um organismo industrial moderno, surgindo a partir do núcleo de uma próspera economia agroexportadora, e em decorrência de seu contínuo crescimento e diversificação. Tal crítica começa a ser formulada por Carlos Manuel Peláez no artigo “A balança comercial, a grande depressão e a industrialização brasileira”, de 1968.<sup>9</sup>

Fazendo uma análise da produção têxtil no Brasil, Peláez nega o nexo entre a crise de 1930 e uma suposta decolagem da produção local, pois o autor visualiza uma estagnação setorial antes e depois de 1929. A crise deixa de ser apresentada como um choque de consequências positivas. Se não houve aceleração da atividade têxtil com a Depressão, não faria sentido algum tributar a industrialização aos efeitos de um “choque adverso”. Essa crítica reaparece, com maior profundidade, na monografia “Análise econômica do Programa Brasileiro de Sustentação do Café-1906-1945”, de 1971. Mediante uma avaliação pormenorizada de muitos pressupostos e prognósticos atribuídos a Furtado, o autor sentencia que “A história e o pensamento econômico estruturalista são postulados na base de fenômenos econômicos de medição precária, geralmente sem apoio na teoria” (Peláez, 1971, p. 203).

Mesmo assim, a censura detalhista de Peláez à perspectiva cepalina da industrialização não desagua em uma teoria alternativa da industrialização. Muito mais energia é devotada à apreciação das teses estruturalistas que à eventual proposição de uma abordagem alternativa. Como norte, o que permanece é fundamentalmente o suposto liberal de que, se não é o “acidente histórico de 1930” que explica a gênese da indústria brasileira, esta deverá ter resultado da lenta sedimentação de um moderno complexo fabril, como derivação espontânea da expansão da agricultura de exportação. É uma proposta interpretativa aderente à tradição dominante de reflexão econômica, mas que dificilmente permite destilar razões compreensíveis para a ausência de processo análogo em outras regiões exportadoras suficientemente prósperas, como o Peru ou a Venezuela. Na busca dessas especificidades, que supostamente teriam garantido a diferenciação industrial brasileira sob égide da fortuna agrícola, a sustentação da tese liberal da “indústria induzida por exportações”

---

<sup>9</sup> “1930 não foi um ano de prosperidade para a indústria têxtil mas a continuação de um período de estagnação. A Grande Depressão não significou uma nova era para essa indústria. O consumo de tecidos muito provavelmente caiu na depressão [...]” (Peláez, 1968, p. 38)

recairá mais sobre a reflexão sociológica que econômica. Pois se muitas regiões exportadoras foram prósperas na América Latina, aquelas capazes de industrializar-se deveriam ostentar prerrequisitos sociais, culturais e institucionais enunciáveis.

Quase sincronicamente a Peláez, o sociólogo norte-americano Warren Dean publica *A industrialização de São Paulo*, contendo argumentos compatíveis com a perspectiva liberal da industrialização, igualmente tributando a origem da indústria à prosperidade do complexo exportador. Ao mesmo tempo em que a conexão entre o choque externo e o desenvolvimento industrial é negada, reafirma-se o nexos direto entre a prosperidade do setor exportador e a industrialização: “durante os anos em que o café se vendeu bem, tudo faz crer que a indústria foi mais lucrativa e se expandiu mais depressa [...]. Durante os anos maus do comércio do café [...] a indústria local agonizou” (Dean, 1971, p. 93-94).

O fio-condutor que tipifica a abordagem proposta consiste, novamente, em demonstrar que a indústria brasileira já existia e ostentava relativa importância antes de 1930. O crescimento industrial posterior à Depressão não é alvo de atenções, e não são buscadas distinções qualitativas entre o conjunto industrial anterior e o posterior a 1930. Afinal, o que se objetiva é demonstrar que, qualquer que fosse o crescimento posterior, este somente se tornara imaginável com o amadurecimento de uma formação industrial com corolários institucionais, deitando raízes anteriores. Warren Dean sustenta então que um conjunto amplo de prerrequisitos para a produção fabril se sedimenta no Brasil sob liderança da economia cafeeira. É aí que reside o componente distintivo de sua contribuição, pois variados elementos são elencados como condições que, derivados direta e indiretamente da atividade exportadora, teriam alavancado a diferenciação industrial pelo sucesso das exportações.

Entre esses requisitos, figuram a renda interna gerada pelas exportações de café, o capital acumulado nas mãos de famílias de fazendeiros e outros empreendedores urbanos, o mercado interno para manufaturas e a infraestrutura física do país – estradas de ferro, portos, abastecimento de água, eletrificação, serviço postal, as escolas de engenharia, etc. A caracterização do quadro institucional e cultural em que desponta a indústria paulista parece ser a chave para pensar, a partir do ponto de vista da “industrialização induzida por exportações”, as razões da ausência de processo análogo em países menores da América Latina. Como lembra

Dean, “um comércio externo animado e em rápida expansão não conduz necessariamente a uma empresa industrial nacional de certa importância” (Dean, 1971, p. 15).

Seria demasiado mecânico resumir a perspectiva liberal da industrialização a uma correlação positiva estanque entre o crescimento das exportações primárias e a prosperidade urbano-fábrica, o que equivaleria a assumir mecanicamente que nos países onde a indústria não deslança o vigor do complexo exportador deverá apenas ter sido menos expressivo. É possível propor, a partir dos próprios escritos de Warren Dean, que os requisitos que selaram o sucesso do caso paulista extrapolariam a mera prosperidade da agricultura, ainda que esta prosperidade fosse, da sua ótica, um requisito *sine qua non* da diferenciação produtiva.

O convite a pensar esses atributos condicionantes em corte comparativo regional parte de análise pioneira Fernando Henrique Cardoso, primeiro a penetrar na agenda de pesquisas que Warren Dean alavancaria: “[...] as considerações sobre São Paulo podem ser referidas comparativamente a outras áreas não brasileiras, resultando de sua análise explicações que possuem interesse geral” (Cardoso, 1960, p. 31-32). Isto é, ao investigarmos as origens da não diferenciação industrial de uma parte expressiva da América Latina, vale considerar aspectos sociais, culturais e institucionais, capturando a complexidade do “desenvolvimento capitalista” logrado ainda antes do clímax da industrialização. Um esforço nessa direção viria desse mesmo autor, no clássico *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, publicado com Enzo Faletto. Nessa obra, o equilíbrio político vigente antes e depois do choque é focalizado, e relacionado com o processo de diferenciação socioeconômica vivido em cada país antes dos anos 1930. Na seção subsequente, analisaremos outros países latino-americanos, para verificar a magnitude do choque externo, bem como averiguar se esse mesmo quadro de diferenciação socioeconômica ocorrido previamente no Brasil havia sido neles igualmente caracterizado. Logo em seguida, analisaremos como ambas as dimensões poderiam ter repercutido na esfera política iluminada por Fernando Henrique.

### 1.3 A base fabril anterior a 1929 e a magnitude do choque em países da região:

Em outros países latino-americanos que atravessaram um processo de substituição de importações, despontam estudos sobre a base fabril e institucional anterior à exposição aos choques externos ocorridos entre as duas Guerras Mundiais. No caso do Chile, a constelação fabril começa a ser formada no último quartel do século XIX, no rastro das exportações de salitre. A imigração e o crescimento das cidades acaba permitindo um lento aprofundamento na divisão social do trabalho, determinando maior diferenciação social. Nesse processo, acaba sendo conformada uma camada empresarial fabril, que com o tempo irá reivindicar mais espaço na vida política nacional. Quando irrompe a Depressão, o Chile já possuía uma vida urbana consolidada, instituições de educação técnica e superior, um aparato estatal minimamente preparado para os desafios decorrentes da sofisticação da vida econômica, além de setores sociais propensos à mobilização política em prol da industrialização.<sup>10</sup>

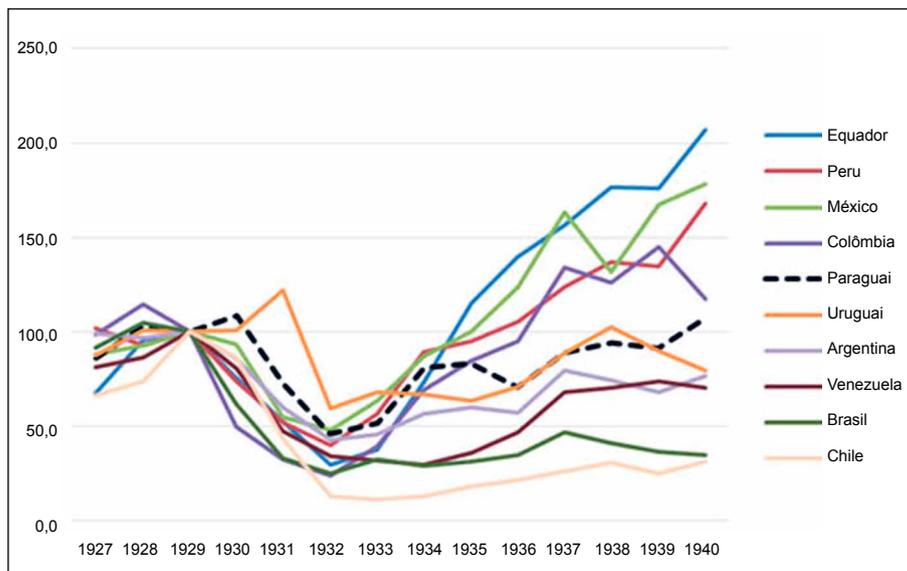
No que concerne à mensuração do choque externo de 1929, temos uma fonte confiável nos Anuários Estatísticos da Liga das Nações. Eles foram publicados para os biênios entre 1934 e 1944, contendo dados sobre o comércio internacional desde 1927. Nesses relatórios, temos dados anuais sobre o comércio exterior de dezenas de países, cada qual em sua própria moeda. Para permitir a comparação, podemos construir um indicador comparativo de exportações, assumindo o montante exportado em 1929 como 100, em todos os casos. O Gráfico 2, logo a seguir, demonstra que o Chile sofreu uma aguda e prolongada contração na capacidade de importar durante os anos 1930. A tese dos “choques

---

<sup>10</sup> No Chile, “A formação e organização do setor industrial passou por diversas etapas. Na década de 1870, o grupo esteve composto por uma alta proporção de estrangeiros já residentes e não houve diferenciação entre artesãos e industriais, [ ]. Na década de 1880 se aprecia um câmbio qualitativo na conformação e alcance do grupo pró-industrializador. Produto do crescimento econômico e de uma maior complexificação e diversificação social, a elite trasladou e expandiu suas atividades, dando possibilidades de integração dos industriais ao setor dirigente. [ ] O tão ansiado consenso político e social para tornar efetivo o paradigma [industrializador] só foi possível na década de 1930, [ ] com o fracasso do modelo liberal de crescimento para fora.” (De Vos Eyzaguirre, 1999, p. 95-96)

adversos” encontra ali um formidável álibi, pois houve a combinação de um quadro socioeconômico propício, como antes descrito, com uma incapacitante contração da capacidade de importar. Dotado de uma rede fabril, uma camada empresarial emergente e trabalhadores dispostos a se mobilizarem por suas condições de vida, a “substituição de importações” teria firmes anteparos para prosperar.

Gráfico 2 – Importações anuais: países selecionados, 1910 = 100



Fonte: Anuários estatísticos da Liga das Nações de 1935-1936 (para os anos 1927-1934) e 1943-1944 (para os anos 1935-1940).

Esse processo de emergência e consolidação de uma vida urbano-fabril ocorreria simultaneamente na Argentina.<sup>11</sup> Ali também, o fim do século XIX é marcado por abundante chegada de imigrantes, formação de uma rede urbana, construção de uma malha ferroviária e ampla diversificação da cesta de consumo, especialmente nas cidades. A constelação fabril doméstica é criada, ainda que o ritmo da economia nacional

<sup>11</sup> “A ideia generalizada de que o crescimento industrial da Argentina, em sua face moderna, começa na década dos trinta – isto é, durante a Depressão – é inaceitável sem substanciais retoques. Estritamente falando, a industrialização argentina, em termos gerais, começou muitos anos antes.” (Villanueva, 1972, p. 475).

permanecesse guiado pelo setor exportador. Nesse período, o organismo estatal se sofisticava, os serviços públicos são aperfeiçoados e a educação superior é difundida, à medida que crescem as classes médias urbanas. Nesse ambiente, a indução da industrialização pelo Estado se torna uma ideia defensável, ao passo que os empresários fabris consolidam seu prestígio e inserção política. Mesmo assim, o Gráfico 2 deixa claro que a contração da capacidade de importar é menor na Argentina quando contraposta àquilo que ocorreu no Chile ou no Brasil. Esse dado parece se coadunar com o caráter tardio do desenvolvimentismo do presidente Juan Perón, em comparação com o *varguismo* brasileiro ou o *frentismo* chileno. Ou seja, em três países onde havia uma análoga sofisticação da vida urbano-fabril, a magnitude e a extensão do choque externo devem ter influenciado na velocidade e na intensidade da inflexão de regime econômico.

Tal qual nos quatro países acima aludidos, o nexos entre a inserção primário-exportadora e a diversificação da vida urbana marca a Colômbia das últimas décadas do século XIX. Seja no rastro da mineração ou da posterior emergência da cafeicultura,<sup>12</sup> o departamento de Antioquia, onde está a cidade de Medellín, vivenciou um processo de formação de uma camada fabril muito semelhante àquele descrito por Warren Dean em São Paulo.<sup>13</sup> Mesmo assim, o Gráfico 2 assinala que o choque externo que se abate sobre a Colômbia, embora agudo, foi rapidamente aliviado. Em 1940, as importações de Brasil, Chile e Argentina ainda não atingiam o nível de 1930. Mas já haviam voltado a crescer vigorosamente na Colômbia. Previsivelmente, o desenvolvimentismo de Car-

---

<sup>12</sup> “A acumulação de grande parte do capital e a criação do mercado interno pertencem à era do café, mas os empresários eram um produto da mineração.” (Brew, 1977, p. 35-36).

<sup>13</sup> “Havia pois em Antioquia um conjunto de pré-condições sociais que se pode relacionar à expansão do café para criar uma nova divisão do trabalho na região, que permitiu em muitos de seus poros novas oficinas de artesanato, fábricas semi-artesanais, pequenas indústrias mecanizadas, estabelecimentos manufatureiros e até fabris que cobririam as necessidades de consumo da população (cerveja, gorduras e sabão, chocolate, tecidos e sapatos), bem como as necessidades da própria produção (máquinas de café, debulha, sacolas de café, matérias-primas e produtos intermediários para a nova produção artesanal, manufatureira, para uma crescente agricultura comercial que bordeava as cidades) e também atendendo os requerimentos das obras públicas e de construção de moradias (cimento, materiais de construção, tubos, etc.)” (Kalmanovitz, 1983, p. 82).

los Lleras Restrepo despontará tardiamente quando comparado ao argentino, chileno e brasileiro. Assim, a Colômbia é outro testemunho da correspondência entre magnitude do choque e a inflexão de regime econômico, supondo bases socioeconômicas já aptas a capturar o estímulo decorrente da mudança conjuntural.

Por outro lado, temos países onde o choque, grande ou pequeno, se depara com uma base urbana ainda atrofiada. Esse era o caso do Uruguai, onde os estabelecimentos manufatureiros já existiam há muito, mas a divisão social do trabalho não havia atingido o mesmo nível dos países antes citados, dada sua dimensão relativamente pequena.<sup>14</sup> No Peru tampouco havia despontado uma ampla base urbano-fábrica,<sup>15</sup> pois a economia urbana deixa de se diferenciar no princípio do século XX.<sup>16</sup> No Peru e no Uruguai, a vida socioeconômica ainda pouco diferenciada se soma à relativa estabilidade do setor exportador, em comparação com Brasil, Chile e Argentina. Temos, como na Colômbia, um choque externo de menores proporções. Não surpreende que a proposta substitutiva tenha decolado no Uruguai apenas em breves momentos, ao passo que no Peru essa agenda não chegue propriamente a se constituir.

Um caso particular é o dos países exportadores de petróleo: Venezuela e México. No caso do México – como no Brasil, Chile, Argentina e Colômbia –, já havia uma considerável base urbano-fábrica na década de

---

<sup>14</sup> [ ] no início dos anos trinta, nosso país [o Uruguai] estava com [ ] seu setor manufatureiro desenvolvido de forma incipiente, atendendo apenas fragmentariamente o mercado interno de bens que satisfaziam as necessidades básicas” (Faroppa, 1965, p. 33).

<sup>15</sup> “Em meados desse século [XX], o Peru estava em um nível de industrialização significativamente menor que o de outros países latino-americanos de tamanho e potencial econômico semelhante.” (Thorp; Bertram, 1977, p. 63).

<sup>16</sup> “A partir de 1890 [ ] houve em Lima uma expansão vigorosa de setores econômicos não exportadores, incluindo manufatura, serviços públicos e finanças. [...] O declínio no ritmo da industrialização local foi [ ] um processo gradual: se acelerou, no entanto, provavelmente a partir de 1907, ano que marca a influência que a depressão da economia americana e européia teve em todos os países da América Latina, principalmente sob a forma de cortes repentinos nos créditos e na provisão de capital em todas as suas formas. Os cortes de crédito reduziram as importações, causando importantes desarticulações. 1907 também foi também um ano de má colheita, com redução de ganhos. A depressão subsequente deu fim a novas iniciativas. Os anos subsequentes, até 1913, foram dominados por problemas políticos que tendiam a minar a confiança nos negócios e a impedir uma expansão voltada para o mercado interno.” (Thorp; Bertram, 1977, p. 64-65 e 78).

1930.<sup>17</sup> Aliás, essa base remontava ao período de Porfirio Díaz, entre 1876 e 1911. Portanto, o aprofundamento da divisão social do trabalho no México dos anos 1930 figura entre os casos latino-americanos de maior desenvolvimento da rede urbano-fábril. Já na Venezuela, a cons-telação fábril deitava raízes antigas, mas, tal como no Peru, vivera um processo de estagnação antes da crise dos 1930.<sup>18</sup> O choque externo que recai sobre o México e a Venezuela é de natureza aguda. No caso do primeiro, a recuperação é célere, e o crescimento das importações é retomado ainda nos anos 1930. No caso da Venezuela, essa recuperação tarda mais a ocorrer. Mesmo assim, cabe ressaltar a natureza finita do petróleo. A perspectiva de esgotamento futuro das reservas petroleiras constitui um encorajamento para que, especialmente em tempos de bonança após um período de crise da economia petroleira, deva ganhar popularidade o ideal de “semear o petróleo”, como se definiu na Vene-zuela, favorecendo ocasionalmente iniciativas de industrialização.<sup>19</sup> Ou seja, a experiência de uma crise exportadora aguda poderá representar um futuro álibi em prol do fomento da industrialização, especialmente em momentos de boas exportações. Se assim for, como a recuperação das exportações mexicanas é mais rápida, e sua base urbano-fábril pré-va é mais desenvolvida, não surpreende que o desenvolvimentismo de Manuel Ávila Camacho (1940), no México, seja anterior ao de Marcos Perez Gimenez (1953), na Venezuela. Também não causa surpresa que

---

<sup>17</sup> “A indústria manufatureira mexicana se desenvolveu durante a era de Porfirio Díaz [...]. O impulso desse desenvolvimento proveio das ferrovias custeadas com finan-ciamento externo, que permitiram o desenvolvimento de um mercado nacional junto à eliminação de impostos intra-estaduais.” (Theisen, 1972, p. 501).

<sup>18</sup> “Periodizamos a pré-industrialização [venezuelana] em três etapas. A primeira, 1820-1870, que se caracterizou pela introdução de múltiplas iniciativas de novas indústrias, dentro de um marco econômico liberal, e de existência relativamente curta. A segunda, 1870-1914, na qual o auge da pré-industrialização se torna mais patente, cujo marco a destacar é a tarifa protecionista de 1880. A terceira etapa, 1914-1936, consideramos de relativa estagnação marcada pela crise de 1921, 1929, a revalorização do Bolívar em 1934, a política migratória restritiva, as importações do setor petroleiro que tiram dinamismo do setor industrial.” (Lucas, 1998, p. 161-162).

<sup>19</sup> “[ ] a atividade petroleira aportou ao longo de muitas de décadas uma experiência enriquecedora em matéria de avanços tecnológicos, treinamento de recursos humanos e incorporação de conceitos associados à idéia de semear o petróleo .” (Banko, 2007, p. 144).

substituição de importações avance mais no México, pelas décadas adiante.

#### 1.4 A base fabril anterior a 1929 e o cenário político

Ao estalar a crise de 1929, era possível subdividir a América Latina em dois grupos de países, tendo em vista o nível de desenvolvimento urbano-fábril já alcançado. De um lado, temos países como Chile, Argentina, Brasil, México e Colômbia, onde a economia urbana já havia se diferenciado muito. De outro lado, no Peru, no Uruguai e na Venezuela, o setor urbano continuava atrofiado. Na obra clássica *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, Cardoso e Faletto (1970) relacionam os novos setores urbanos que despontavam em alguns países latino-americanos à presença de novos “grupos sociais” pressionando as antigas estruturas de poder.

A existência desse setor empresarial capitalista [...] é precisamente o que dará origem às possibilidades estruturais distintas na fase de transição. [...] a hipótese que aqui se sustenta afirma que as características que adquiriu o processo de desenvolvimento depois da crise de 29 mudaram fundamentalmente em função do tipo de transformação havida no sistema político como consequência da pressão dos já mencionados novos grupos sociais [...]. (Cardoso; Faletto, 1970, p. 55 e 73)

Em alguns países, a crise de 1929 coincidiu com a crise do regime político vigente, abrindo caminho para que setores emergentes reivindicassem poder. Essa esgarçada do tecido político teria sido fundamental para que fossem levadas a cabo novas políticas econômicas francamente favoráveis ao desenvolvimento do setor urbano. Na visão do autor, no Brasil a crise assinala a derrocada do antigo regime político, abrindo caminho para que as “classes médias tradicionais” fossem incorporadas como protagonistas em esferas cruciais para o exercício do poder político, à medida que a dominação oligárquico-burguesa entrava em crise. A reforma subsequente do Estado seria uma decorrência desse reequilíbrio de forças, deitando raízes no processo de diferenciação econômica descrito por Warren Dean.

[No Brasil,] A antiga aliança oligárquico-capitalista, que expressava os interesses regionais dos setores exportadores, foi substituída por uma política centralista que, embora respeitando interesses locais agro-exportadores, formava, ao mesmo tempo, uma base econômica urbana suficiente para permitir o surgimento de uma burguesia industrial e mercantil, em função da qual se diferenciavam socialmente, por outro lado, os setores da nova "classe média" e os setores operário-populares. (Cardoso; Faletto, 1970, p. 67)

Um caso oposto seria o colombiano. Ali, o setor urbano não teve condições políticas de promover uma mudança substancial no regime político, e, conseqüentemente, a mudança de regime econômico ocorrida no Brasil não seria replicada na Colômbia. Para Fernando Henrique, a ausência de condições para a ruptura da ordem econômica colombiana deita raízes não somente no nível de diferenciação econômica do setor urbano-fábril, senão na relação entre essa diferenciação e o poder de reação dos grupos estabelecidos. Como vimos antes, é possível traçar um paralelo entre as histórias econômicas de São Paulo e Antioquia. Mas a camada primário-exportadora colombiana era um conjunto muito mais coeso do que a miríade de oligarquias regionais existentes no imenso Brasil. Assim, na Colômbia, a emergência da Antioquia urbana foi contraposta à coesão dos interesses agro-exportadores.

Realiza-se, assim, na Colômbia uma composição política que abarca o conjunto todo da classe dominante, desde seus setores mais atrasados até grupos economicamente mais progressistas e, inclusive, incorpora dentro de uma mesma ordem os setores médios rurais e provinciais. [...] o caráter monolítico das camadas oligárquico burguesas freiam o acesso dos grupos médios ao poder [...]. (Cardoso; Faletto, 1970, p. 70-71)

O caso da Colômbia é uma advertência para que evitemos recair em uma transposição mecânica da diferenciação socioeconômica para a diferenciação política. Ou seja, um setor urbano pode florescer economicamente até certo ponto, mas permanecer incapaz de mover o pêndulo da política econômica em seu benefício, tendo em vista o poder de resposta dos grupos estabelecidos. Além disso, como vimos acima, o choque externo atinge a Colômbia menos severamente que Chile ou Brasil. A substituição de importações tardaria a ser levantada como alternativa econômica. Quando finalmente o for, será por menos tempo.

Tendo essas referências em perspectiva, cabe refletir sobre o caso do Paraguai. Sabemos que esse país se singularizará dentre os vizinhos do Cone Sul por não vivenciar, ao longo da segunda metade do século XX, qualquer sinal de diferenciação urbana-industrial do tecido econômico. E sabemos, pelo Gráfico 2, que o choque externo dos 1930 afeta a economia paraguaia de modo intermediário. Ou seja, a contração das importações é menor que em países como Chile e Brasil, mas maior do que aquela que vitima a Colômbia. Adiante, caracterizaremos a base socioeconômica que prevalecia no Paraguai dos 1930, bem como a natureza do choque externo que atinge sua economia, e como a política o acomodará.

## **2. O atavismo paraguaio à luz das teorias da industrialização na América Latina**

Integrando as duas linhagens acima discutidas e a experiência histórica dos países apresentados, podemos propor a interpretação do “choque adverso” não como um Deus *ex-machina*, subitamente induzindo a industrialização a partir do zero, senão como um poderoso catalisador que apenas reage quando diante de um conjunto econômico que tivesse atingido certo desenvolvimento institucional e manufatureiro prévio. Mais ainda, o conflito de interesses eclodirá sob um sistema político preexistente. Assim, ao estudar o caso paraguaio, teremos doravante três parâmetros de comparação com os casos de industrialização por substituição de importações na América Latina: a) a dimensão do choque externo que atinge o Paraguai; b) a presença prévia dos requisitos formativos aludidos por Warren Dean; c) o processo político e a política cambial de seu governo – antes, durante e depois do choque .

### **2.1 A dimensão do “choque adverso” no Paraguai dos anos 1930**

O pesquisador que buscar dados que permitam acompanhar a evolução da economia do Paraguai nos anos da Grande Depressão topará com consideráveis dificuldades. A bibliografia sobre o tema é pequena e, ainda, de difícil acesso mesmo no Paraguai. Os dados existentes são poucos, e será trabalhoso obtê-los. Tendo em vista o caráter praticamente

indevidado desse tópico de investigação, buscamos ora reunir e interpretar algumas estatísticas fundamentais.

No Gráfico 2, apresentado anteriormente, vimos que os valores calculados para dez países latino-americanos iluminam que a queda das importações que acossa a região é intermediária no caso do Paraguai. A contração das importações é menor do que nos casos clássicos de industrialização substitutiva, quais sejam, Chile, Brasil e Argentina – países que se destacam pela contração de sua capacidade importadora no referido período. Por outro lado, o Paraguai não toma parte da recuperação comercial que, após 1935, beneficia Equador, Peru, México e Colômbia. Ratifica-se, assim, a relativa estabilidade de sua posição comercial nos anos 1930. Qualquer que fosse a conformação do tecido econômico paraguaio, este esteve relativamente abrigado de flutuações significativas no mercado externo de sua produção.

Penetrando as razões dessa relativa estabilidade, cumpre tecer algumas considerações sobre o perfil de suas exportações, que eram então bastante variadas. Ao estalar a crise, uma ampla parcela das vendas paraguaias consistia em artigos de elasticidade-renda tipicamente baixa, respectivamente, tabaco e erva mate. Isso suscita a proposição de que o caráter preço-inelástico da demanda por esses produtos teria operado ali para amortecer o choque. Mas os dados anuais de venda desses artigos não sancionam tal hipótese. Em 1934, o *quantum* das exportações de mate já havia declinado 66% em relação a 1929. Paralelamente, o *quantum* exportado de tabaco caíra quase 50% (Doria, 2010, p. 420).

Quanto ao mate, como explica Washington Ashwell (1996), “em quinze de janeiro de 1930, o governo argentino proibiu a importação de erva paraguaia. Com isso, o país perdia seu maior mercado para esse produto”. Como o mercado do mate é fundamentalmente platino, a restrição comercial explica a significativa queda das receitas com vendas externas desse item. Já naquilo que diz respeito ao tabaco, as quedas do preço e do *quantum* exportados devem ser compreendidas à luz das condições de produção dessa *commodity* nos Estados Unidos, país que importa e produz tabaco. Ali, os preços desabam com a Depressão, e segue-se uma guinada protecionista após 1933. Os produtores são subsidiados e estimulados a reduzir o plantio (Euwer, 1948). Isso, claro, acarretaria dificuldades para todos os exportadores mundiais de fumo. Enquanto isso, as exportações de carne registram péssimo desempenho.

Paralelamente, o extrato de *quebracho*, uma madeira da qual se extrai um tanino utilizado para colorir couros, constitui uma *commodity* cujas condições de exportação nos anos 1930 representam o derradeiro fator de estabilidade à economia paraguaia. Primeiro, as vendas desse produto eram originalmente muito superiores às daquelas de erva mate.<sup>20</sup> Segundo, o valor das exportações de extrato de *quebracho* se mantém mormente constante durante a década de 1930 (Doria, 2010). Essa estabilidade deriva do uso marcadamente militar desse produto, “como demonstra a alta monumental de seu preço nos mercados mundiais durante as épocas em que se concretizavam tensões militares” (Krauer, 2011, p. 25).

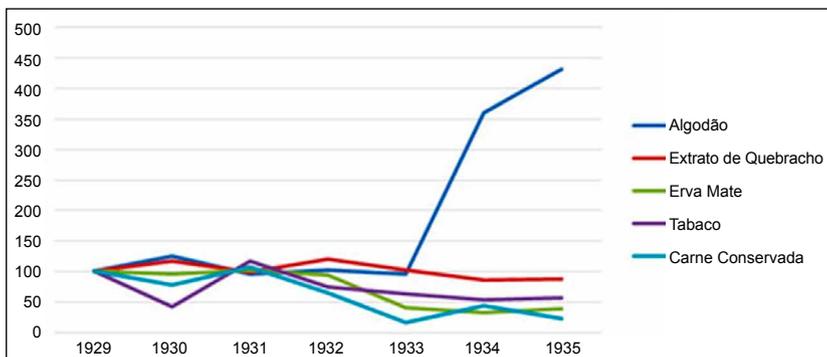
Para além das fortuitas exportações desse tanino, o Paraguai logra participar do pujante mercado de exportações de algodão, que se forma no bojo da escassez desse produto nos países do Eixo, e que igualmente constitui um capítulo relevante da história comercial do Brasil.<sup>21</sup> O valor das exportações paraguaias de algodão em 1938 é nada menos que 4,2 vezes superior ao registrado em 1929. Nesse ano de 1938, o valor das exportações algodoeiras já excede as de extrato de *quebracho* (Krauer, 2011, p. 39). O Gráfico 3 faz uma síntese do comportamento dos principais setores exportadores paraguaios entre 1929 e 1935. Do ponto de vista das exportações, então, o choque que vitima a economia paraguaia suaviza-se à medida que grande parte da pauta da pauta repousava em um produto que atravessa favoravelmente a Depressão – o *quebracho* –, além da rápida diversificação exportadora com o crescimento do algodão. O Gráfico 4 compara as exportações do Paraguai com nove países, iluminando a relativa estabilidade de suas vendas ao exterior nos anos 1930.

Já do ponto de vista das importações, um choque de proporções bem maiores se fará sentir. Vejamos como. Tradicionalmente, a Argentina era o principal destino das exportações do Paraguai. O mercado interno do país platino absorvia sua produção de mate e madeira. Paralelamente, parte significativa das outras exportações paraguaias era consignada à Argentina e dali despachada ao mercado mundial: tanino de *quebracho*, algodão, couros e tabaco. Como o pagamento das exportações à Argentina era frequentemente feito em moeda argentina, a disponibilidade

<sup>20</sup> O valor exportado em extrato de *quebracho* é 2,2 vezes o valor exportado de erva mate em 1929.

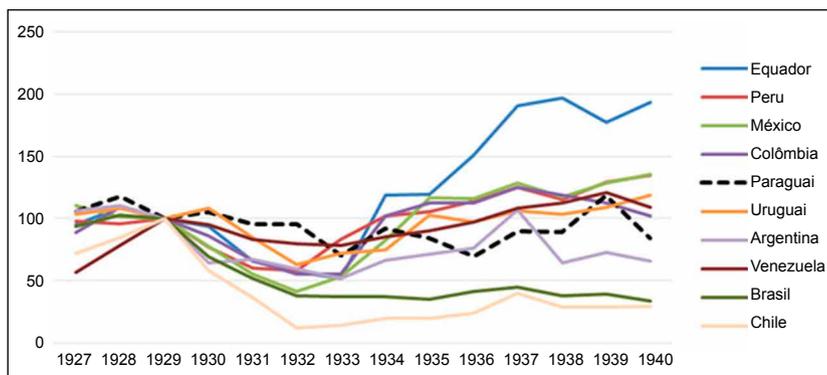
<sup>21</sup> Um dossiê do *boom* brasileiro do algodão, que foi concomitante, pode ser encontrado em Brannstrom (2010).

Gráfico 3 – Índices de exportação de alguns produtos vendidos pelo Paraguai, 1929 = 100



Fonte: elaborado a partir de Krauer (2011, p. 39) e Doria (2010, p. 421).

Gráfico 4 – Exportações anuais: países selecionados 1



Fonte: Anuários estatísticos da Liga das Nações de 1935-1936 (para os anos 1927-1934) e 1943-1944 (para os anos 1935-1940).

dessa moeda no Paraguai era estruturalmente maior do que as necessidades de pagamento na praça de Buenos Aires. Enquanto o sistema monetário argentino foi de livre-convertibilidade, o Paraguai utilizava esse excedente para adquirir as outras moedas necessárias a suas importações. Mas a livre-convertibilidade seria interrompida com a Depressão. Em 1931, a Argentina adota um sistema de controle de câmbios, dificultando severamente a obtenção dessas outras moedas estrangeiras por parte do Paraguai. Essa situação acarretaria considerável impacto sobre as importações e sobre as receitas fiscais.

Em junho de 1932, foi criada a Comissão de Controle de Câmbios do Paraguai, para trabalhar com sua contraparte argentina, de modo a distribuir uma quota de moeda argentina atribuída ao Paraguai. Nesse contexto de escassez cambial, o Paraguai imediatamente decreta uma moratória de sua dívida em Londres. Logo adiante, em abril de 1933, a Argentina bloqueia os fundos de empresas e indivíduos de países limítrofes depositados em seu sistema bancário, cerceando assim a obtenção de divisas de importação por agentes paraguaios. Completando as severidades, entre 1932 e 1935 é travada a Guerra do Chaco, entre Bolívia e o Paraguai. Para fazer frente aos custos do conflito, o Estado acabou por utilizar uma significativa parcela dos depósitos conversíveis da Comissão de Câmbios. Como já havíamos demonstrado no Gráfico 2, houve afinal sensível compressão nas importações paraguaias entre 1931 e 1939. Determinada por esse constrangimento monetário e não por um choque nas exportações, essa queda figura mesmo assim entre as menores observadas no continente.

## **2.2 A ausência de precondições para industrialização no Paraguai dos anos 1930**

O tecido econômico do Paraguai da primeira metade do século XX foi caracterizado por Campos Doria como uma “economia de enclaves”,<sup>22</sup> assinalando uma fundamental distinção com respeito à clássica economia de *plantations* sul-americana:<sup>23</sup> na formação econômica paraguaia, sobressaíam os estrangeiros não residentes como proprietários rurais arquetípicos. Caracteristicamente, esses empresários absenteístas detinham unidades rurais de grande porte, voltadas à produção de gêneros primários exportáveis. Seja no caso da agropecuária ou do extrativismo vegetal, os trabalhos eram modulados sob a suposição de uma precária ou inexistente oferta preexistente de serviços urbanos e rurais com os quais se pudesse contar. Assim, nos grandes complexos produtores carne, fumo, tanino ou erva-mate do Paraguai, desenvolvia-se uma miríade de

---

<sup>22</sup> Por enclave, o autor entende “uma empresa [...] que utiliza abundante capital, uma tecnologia mais sofisticada que a utilizada no país, quantidade de terra, de mão de obra numerosa e barata, com vistas a abastecer um mercado em grande escala (internacional) que geralmente dominam”. (Doria, 2010, p. 130).

<sup>23</sup> Segundo a acepção clássica de Thompson (1935).

atividades anexas ao negócio principal, minimizando o recurso a bens e serviços fornecidos por outros empreendimentos. A estrutura resultante foi a de uma empresa de imenso porte e encapsulada, praticamente autossuficiente em relação à economia local, e propensa a realizar trocas apenas com o exterior do país, de onde insumos eram obtidos, e para onde a produção e os lucros eram encaminhados.

A origem dos enclaves paraguaios é indissociável da baixa inserção do país no mercado mundial de produtos primários, bem como da grande devastação que acomete esse país após o fim da Grande Guerra de 1864-1870. Com a dissolução do Vice-reino do Prata, o Paraguai emerge como um país mediterrâneo, sem acesso ao Oceano. Os setores exportadores mais dinâmicos que ali se desenvolvem são os couros, a erva-mate e o tabaco – especialmente o último. Nos três casos, a produção dependia da livre navegação nos rios da Bacia Platina, de modo a atingir o Brasil e a Argentina, para onde a produção seguia. As reformas econômicas de Solano López nada mudaram no padrão de inserção internacional do país. Antes, durante e depois de seu governo, o Paraguai teve uma participação indireta no mercado internacional de produtos primários, mediante escasso comércio com os seus vizinhos. Diante da tímida inserção do país nos mercados internacionais, a sociedade paraguia não orbitava necessariamente as atividades exportadoras, restando entre esta e a produção de subsistência.

Os couros, o sebo e outros subprodutos de origem animal sempre se situaram atrás da erva e do tabaco como produtos de exportação do Alto Prata. Buenos Aires tinha pouca necessidade dos produtos que seus próprios estancieros poderiam fornecer em abundância, e, assim, tampouco estava interessada em promover nenhum comércio de couros que não fora o seu próprio. [...] o tabaco desempenhou um papel fundamental na economia do Alto Prata. Tanto o produto legal como o contrabando encontraram sempre um mercado nas províncias rio abaixo. As variações políticas poderiam ser uma ameaça para aquele comércio, e de fato o foram, porém, a qualquer oportunidade, aquele comércio lograva recuperar-se. [...] as exportações de erva não chegaram a igualar o êxito de outros produtos paraguaios, em particular o tabaco. (Wigham, 2010, p. 128, 87 e 41)

Com a Guerra, essa tímida base econômica seria obliterada. Reber (1998, p. 290) estimou as mortes relacionadas ao conflito entre 7 e

18,58% da população previamente existente. Mais recentemente, analisando dados censitários de 1870 recém-descobertos, desde então desaparecidos, Whigham e Potthast (1999, p. 185) estimaram as perdas entre 60 a 69 por cento. Utilizando outro censo, de 1873, Kleinpenning (2002, p. 141-142) calcula as fatalidades ente 43,1 e 51,5% da população prévia. Em que pese a divergência considerável dessas estimativas, todas apontam para uma compressão abrupta e muito expressiva da população economicamente ativa. Em qualquer caso, seja a redução de 7-18% ou 60-69%, com a mortalidade incidindo sobre os mais aptos ao trabalho, haveria graves consequências para o restabelecimento ulterior da atividade econômica. Ademais, somou-se a essa compressão do fator trabalho, como corolário de uma guerra total, a óbvia dilapidação dos rebanhos e da infraestrutura econômica preexistente. Sem risco de pecar pelo exagero, podemos caracterizar como pós-apocalíptico o cenário em que o Estado paraguaio consente com a paulatina sujeição a atores estrangeiros das terras sob sua jurisdição territorial.<sup>24</sup>

Originalmente sob propriedade fiscal,<sup>25</sup> a superfície arável do país foi rapidamente privatizada após a Guerra. Foi um processo errático e onde o Estado era figura passiva, sem um plano ou programa efetivo de distribuição fundiária, culminando com a privatização irrestrita e açodada. Segundo Pastore (2008), já em 1872, é promulgada uma lei que adjudicava terras públicas em lotes de pequeno porte. Mesmo assim, o impacto dessa iniciativa foi tímido. A lei foi pouco divulgada, e, no

---

<sup>24</sup> “Antes da contenda, o Paraguai contava com a existência de mais de dois milhões de animais bovinos criados nas Estâncias da Pátria e em fazendas particulares. Em 1879, baixou a somente 15.000 cabeças. Dos 205.000 hectares cultivados em todo território nacional, no primeiro quinquênio do pós-guerra se reduziram a 64.000 hectares [ ] Com relação às vias de comunicação, os caminhos reais existentes desde o período colonial, as picadas e pontes foram destruídos durante a guerra. Grande parte das ferrovias foi arruinada pelas tropas paraguaias em sua retirada. Alguns vagões de trem foram levados à Argentina. A marinha mercante, tão próspera [ ], havia desaparecido depois da batalha do Riachuelo [...]” (Moreira, 2005).

<sup>25</sup> Carrón (2005b) explica que “López estabeleceu, por decreto em 2 de janeiro de 1846, que todas as plantas de erva mata e todas as madeiras de construção naval eram propriedade do Estado [...]. Pouco tempo depois, por outro decreto de 7 de outubro de 1848, declarou de propriedade do Estado os bens e terras dos 21 povoados de índios situados no território do Paraguai, que foram assim despojados do que lhes havia concedido a Coroa espanhola como último refúgio. Um ano depois, o Estado paraguaio era proprietário de quase a totalidade do território da Região Oriental e de trezentas mil cabeças de gado bovino.”

imediatamente pós-guerra, havia outras urgências materiais para a população além da posse da terra. A mesma lei também ensejava a venda facilitada de terras públicas, na qual o Estado doava  $\frac{1}{4}$  do lote e financiava os  $\frac{3}{4}$  restantes. O alcance dessa modalidade de venda foi igualmente reduzido. Por outro lado, havia no Código Civil a previsão de “prescrição” de terras, figura jurídica mediante a qual o Estado reconhecia a propriedade da terra por quem já vivia nela por 10, 20 ou 30 anos. Em função da falta de informação e instrução da população rural, esse direito foi pouco respeitado. Em 1883 começa então a privatização irrestrita, como medida emergência fiscal,<sup>26</sup> angariando fundos que seriam mesmo assim brevemente exauridos.

Em poucos anos, estaria conformada uma estrutura agrária marcada pelo latifúndio. As grandes extensões se encontravam predominantemente nas zonas de Itapúa, Alto Paraná, San Pedro, Misiones, Paraguari e no Chaco. Por outro lado, houve um nicho menos importante onde acabou predominando propriedades de médio e pequeno porte, com uma estrutura tipicamente familiar e onde prevalecia a agricultura de subsistência: Cordillera, Guairá, Caazapá, Paraguari e Central. Os agricultores dessa zona acabavam constituindo um estoque potencial de trabalhadores para as frentes de trabalho organizadas nas grandes propriedades.

Parte importante das terras alienadas, especialmente as terras maiores, terminou sob titularidade de capitais estrangeiros, vislumbrando atividades de exportação com mínimos encadeamentos com o destacadado tecido econômico local. O predomínio dos compradores estrangeiros deve ser compreendido à luz do óbvio interesse do governo na venda de extensões consideráveis, permitido angariar rapidamente recursos substanciais.<sup>27</sup> Como decorrência da venda das terras fiscais, era desmantelado

---

<sup>26</sup> “a venda massiva de terras públicas se inicia com a lei promulgada em outubro de 1883 [...]. Esta lei autorizava o poder executivo vender terras públicas pelo valor de 150.00 pesos fortes, em bônus de tesouraria ou em moeda metálica. Com o estímulo dos recursos adicionais obtidos pelas vendas, em 16 de julho de 1885 o executivo promulga a lei sancionada pelo Congresso Nacional no dia 11 do mesmo mês, autorizando alienar todas as terras públicas. [...] Graças a estas leis, se vendeu mais de 80% da superfície total do país.” (Carrón, 2005b).

<sup>27</sup> “Ao governo somente interessava a venda de grandes extensões, destinadas mais à pecuária e à exploração florestal, que podiam originar receitas importantes, e não a venda de pequenas parcelas [...]. E como a população paraguaia não tinha capacidade alguma de pagamento, o governo somente pensava nas vendas a estrangeiros e aos provedores do Estado.” (Ashwell, 1989).

o regime até então vigente de exploração do mate, no qual entes privados recolhiam a erva de reservas públicas administradas pelos municípios, e vendiam ao Estado a totalidade da produção para que fosse comercializada no exterior. Sob esse velho modelo, o Estado realizava importantes ganhos ao vender externamente uma mercadoria adquirida sob regime de monopólio. A partir de 1885, porém, a produção e a comercialização externa do mate são assumidas por empresários.<sup>28</sup>

Doria (2010) traz um verdadeiro inventário dos “enclaves” constituídos sobre essas terras alienadas ao capital estrangeiro. Primeiro, a propósito da exportação de taninos, comenta o exemplo da empresa Carlos Casado LTDA, que chegou a contar com cerca de 5,6 milhões de hectares, superfície equivalente aos territórios de Bélgica e Países Baixos reunidos. Seu complexo fabril e portuário contava com geração própria de eletricidade, 54 quilômetros de ferrovias, lojas, padarias etc. Parte da mão de obra utilizada era constituída de indígenas que ali habitavam desde tempos remotos, expostos abruptamente ao mercado de trabalho pela súbita perda de suas terras. Boa parte dos trabalhadores, indígenas ou não, era atada à empresa por dívidas derivadas do uso de vales. As autoridades constituídas pelo Estado dentro do enclave – juizes, policiais etc. – recebiam subvenções diretamente da empresa. Prosseguindo em sua caracterização desses “enclaves”, Doria penetra em outros exemplos representativos, respectivamente, dos negócios da erva-mate, madeira e pecuária. Por fim, reúne tabelas que listam dezenas de “enclaves” nesses vários ramos de atuação, reunindo ali informações cruciais para sua caracterização.

De acordo com a perspectiva proposta por Doria, foram esses os empreendimentos que moldaram a economia paraguaia após a Guerra de 1864-1870. Ao estalar a Crise de Outubro de 1929, o Paraguai era não mais que uma “economia de enclaves”, com mínima diferenciação social, vida urbana atrofiada, com um organismo estatal ainda muito

---

<sup>28</sup> “Quarenta e seis entidades, em sua maioria de capital estrangeiro, adquiriram a riqueza ervateira do Paraguai. [...] A venda de terras públicas, após dar uma efêmera e enganosa sensação de prosperidade, conduziu o país a um círculo vicioso em que o desenvolvimento das forças produtivas e a formação de capital paraguaio estavam seriamente obstaculizados, em que os capitalistas estrangeiros se beneficiavam com a exploração das riquezas naturais do país, e em que o Estado crescia cada vez mais, sem contar com recursos genuínos para financiar suas atividades.” (Carrón, 2005a).

pouco constituído, e fortemente dependente de um pequeno conjunto de grandes empresas rurais incorporadas por estrangeiros. Esse quadro dificilmente poderia distar mais daquilo que, em São Paulo, Dean (1971) entendeu ser uma base fecunda para o deslanche da industrialização.

### **2.3 A política cambial do Paraguai na Depressão**

Após o fim da Grande Guerra, o Paraguai vive uma longa sequência de crises políticas, golpes de Estado e guerras civis. Apesar da existência continuada de dois partidos políticos, Colorado e Liberal, o processo político sofria reincidentes descontinuidades. Contudo, entre 1924 e 1932, houve uma breve era de estabilidade, com Eligio Ayala, José Patricio Guggiari e Eusebio Ayala completando cada um seus quatro anos de mandato. Desde os primeiros anos do século XX, Paraguai e Bolívia disputaram a posse do Chaco, buscando a ocupação militar da área sob litígio. Após choques cumulativos, eclode o conflito conhecido como a guerra do Chaco (1932-1935), em que os paraguaios vencem, sob liderança de José Félix Estigarribia. Ou seja, durante o ápice da Depressão, os paraguaios estavam em guerra com a Bolívia.

Terminado o conflito com a Bolívia, desponta no Paraguai um movimento político que buscava reformar as instituições do país. Nesse contexto, o coronel Rafael Franco, crítico da postura do governo paraguaio na Guerra do Chaco, é exilado na Argentina, desencadeando um movimento revolucionário que derruba o governo e o conduz ao poder a 17 de fevereiro de 1936, com respaldo popular. Empregando métodos autoritários, Franco promulga leis sociais e trabalhistas e nacionaliza fontes de matérias-primas, além de promover certa distribuição de terras. Esse processo de reforma econômica é refreado por um golpe militar, porém, em 1939, os reformistas elegem para presidente o herói de guerra José Félix Estigarribia. Uma constituição reformista é promulgada em 1940. A reforma econômica é novamente refreada, com a morte do presidente em um acidente aéreo. Enfrentando nova ditadura militar, sob Higinio Morínigo (1940-1948), as liberdades civis são suprimidas e a primazia dos latifundiários reiterada. Em síntese, após muita instabilidade o Paraguai irá atravessar os anos 1930 sem qualquer inflexão no regime político, pois as oligarquias rurais logram reafirmar seu poder.

Para compreender como foi a política econômica vigente nesse pe-

ríodo, cumpre detalhar melhor a natureza da política cambial aplicada. Dois antecedentes devem ser visitados como ponto de partida para caracterizarmos a política cambial paraguaia dos anos 1930. O primeiro é a Lei do Regime Monetário, de 14 de julho de 1885. Ela estabelecia a convivência de duas unidades monetárias: o *peso orosellado* e o peso forte de curso legal (a moeda-papel efetivamente em circulação). O peso ouro selado foi estabelecido pelo governo da Argentina mediante a Lei nº 1.130 de 5 de novembro de 1881,<sup>29</sup> para servir de lastro à moeda-papel para circular naquele país. Pela lei de 1885, o Paraguai se exime de cunhar moedas de ouro e adota o padrão argentino de lastro. Nos anos seguintes, a Argentina alterará a paridade de sua moeda-papel perante o *peso oro sellado*. O Paraguai teoricamente lastreava sua moeda no referencial metálico argentino, mas, na prática, acumulava reservas em peso-papel argentino, pressupondo a manutenção do lastro da moeda-papel do vizinho, o que nem sempre ocorria. Esse detalhe sempre trouxe vulnerabilidade ao esquema monetário vigente no Paraguai. Em uma sorte de ilusão monetária, parecia mais importante ao Paraguai vincular sua moeda àquela do seu principal parceiro do que ao ouro que fundamentava seu valor. No limite, como explica Robert Triffin (1946), “a moeda[-papel paraguaia] não tinha relação alguma como o peso ouro de 1881, nem de fato guardava relação [estável] com o ouro em si”.

O segundo antecedente a comentar é a Lei nº 550, de 25 de agosto de 1923. Por seu intermédio, foi estabelecido que a *Oficina de Cambios* teria a faculdade de emitir bilhetes, assegurando sua convertibilidade em ouro selado ou divisas e moedas estrangeiras. Não se autorizava a operação desse ente em atividades creditícias, nem de redesconto, confinando seu raio de atuação estritamente à atividade cambial. A perspectiva do governo era de enfim aderir duradouramente ao padrão-ouro, permitindo evitar uma valorização continuada da moeda nacional, dado o superávit em balanço de pagamentos, o que engendraria prejuízos aos exportadores. Como a lei era omissa em fixar qualquer paridade-ouro da moeda nacional, coube ao arbítrio da *Oficina* a cotização do papel moeda. Foi estabelecido que o ouro selado corresponderia a 42,61 pesos-papel

---

<sup>29</sup> O governo argentino originalmente estabeleceu que o ouro *sellado* equivaleria a 1,612g e 900 milésimos de ouro ou 25g e 900 milésimos de prata.

paraguaios, o que determinava a taxa de câmbio de 18,75 pesos paraguaios por peso argentino (dado o distinto lastro de cada moeda em *oro sellado*). Da lei de 1923 até 1931, o peso paraguaio continuou sendo convertido à mesma quantidade de ouro selado, ao passo que o peso argentino teve seu lastro-ouro por vezes alterado.

Em dezembro de 1929, cerca de dois meses após o debacle da Bolsa de Nova Iorque, o presidente argentino Hipólito Yrigoyen firma um decreto suspendendo o funcionamento da *Caja de Conversión*, ente responsável por assegurar a convertibilidade da divisa argentina. Em janeiro de 1930, um decreto permite a mobilização rotativa das reservas detidas pela *Caja de Conversión* por parte do *Banco de la Nación Argentina*. Inaugura-se, assim, um período de câmbio flutuante no país platino, permitindo que sua moeda nacional se depreciasse significativamente. Com o sistema financeiro argentino à beira do colapso, em abril de 1931 foi autorizado o redesconto de papéis comerciais pela *Caja de Conversión*, injetando recursos na economia. Contudo, o *Banco de la Nación* sofria agudas restrições de liquidez, suscitando discussões sobre o relaxamento da relação entre dinheiro fiduciário e reservas de ouro.

Em setembro, cinco meses depois de instaurada essa nova política de redescontos, uma tormenta financeira varre o mundo, com a suspensão da convertibilidade da libra esterlina. Nesse contexto tumultuoso, recrudescer a desconfiança com respeito ao câmbio flutuante. Em dezembro de 1931, o governo argentino ata o peso ao dólar e ao franco francês, duas moedas importantes ainda sob regime de convertibilidade metálica.<sup>30</sup> Paradoxalmente, como as reservas metálicas argentinas não garantiam lastro suficiente à plena convertibilidade, fora instituído o racionamento de câmbios. Segue-se substancial pressão de empresários britânicos, cujas operações financeiras acabavam sendo atingidas pela restrição do acesso a divisas. Com o Tratado Roca-Runciman,<sup>31</sup> a quitação de débitos com entes britânicos, qualquer que fosse o credor, devia ser prioridade máxima no regime de controle cambial. Nesse sentido, em novembro de 1933, efetua-se uma reforma, estabelecendo uma taxa oficial e outra livre. Para adquirir as divisas vendidas à taxa oficial, era necessário obter

<sup>30</sup> Mesmo assim, o dólar seria desvalorizado em 1933, e o franco somente em 1936.

<sup>31</sup> Acordo celebrado em 1º de maio de 1933, com o fim de mitigar os efeitos para a Argentina da nova política comercial britânica, deliberadamente favorável aos países da *Commonwealth*.

uma permissão prévia concedida pela *Comisión de Control de Cambios* (Gerchunoff; Machinea, 2015).

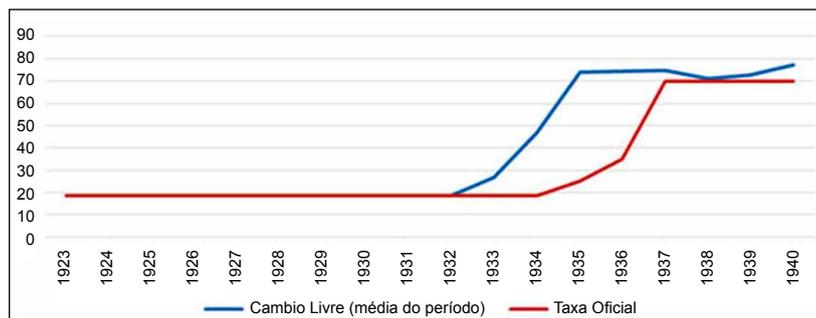
Seguindo a tendência argentina, a Lei nº 1.170 de 12 de setembro de 1930 amplia o rol de prerrogativas da *Oficina de Cambio* paraguaia. Esta passa a estar habilitada a (a) receber valores em custódia, (b) efetuar pagamentos e cobranças em nome de terceiros, mediante cobrança de comissões, (c) aceitar depósitos sem juros de fundos fiscais e judiciais, (d) exercer as funções de agente financeiro do governo, se solicitada, (e) redescotar letras das carteiras dos outros bancos, com endosso destes, em prazo inferior a 90 dias, derivadas de operações genuinamente comerciais, (f) emitir papel moeda de curso legal para o redesconto, até 40 milhões de pesos de curso legal, desde que aprovado pelo Ministério da Fazenda e desde que os bilhetes fossem recolhidos uma vez quitada a operação. Com o sistema financeiro sob estresse, tratava-se, como no caso argentino, de dotar o escritório de câmbios de meios de intervenção típicos dos bancos centrais (Krauer, 1988).

Uma taxa de cambio de 42,6136 pesos papel por peso ouro – equivalente a 18,75 pesos paraguaios por peso argentino – foi mantida pela Oficina de Câmbios até o início da Guerra do Chaco em 1932. [...] Quando a Guerra do Chaco somou seu impacto aos efeitos da crise mundial, a tarefa de manter ao menos a relativa estabilidade monetária construída em 1923 se tornou desalentadora. [...] Desde 1932 a 1935, os gastos bélicos se fizeram em grande medida com recurso da *Caja*, e novas emissões fiduciárias foram autorizadas pelas Leis 1251, 1280 e 1284 para o financiamento da guerra. (Triffin, 1946)

Como mostra o Gráfico 5, houve desvalorização do peso paraguaio entre 1932 e 1935. Como já afirmamos, os exportadores paraguaios usualmente recebiam pagamentos em moeda argentina, negociada em bases flutuantes, com tendência de desvalorização, e sob racionamento cambial. Por isso, a moeda argentina passou a ostentar duas taxas também no Paraguai. Uma quota dessa moeda era distribuída oficialmente pela *Comisión* argentina ao Paraguai, sendo redistribuída pelo governo por valor oficial, mas havia um mercado livre onde a taxa era mais desvalorizada. O grosso das operações cambiais era realizado pela segunda taxa. O hiato entre ambas as taxas praticadas no Paraguai para o peso argentino é iluminado pelo gráfico. Ele diminui entre 1935 e 1937, refletindo

a redução do diferencial entre as múltiplas cotações vigentes na Argentina após 1934. Em 1937, essas cotações estavam nitidamente convergindo, e esse fenômeno reverbera no Paraguai.

Gráfico 5 – Câmbio oficial e câmbio livre no Paraguai (em unidades de peso papel paraguaio por cada peso papel argentino)



Fonte: Krauer (1988).

Mas esse relaxamento cambial não eliminara a escassez de meios de pagamento ainda vigente, precipitando adiante a dilapidação das reservas. Em 1941, o Paraguai se aproxima de um colapso cambial. Ao longo dos últimos anos, a *Oficina de Cambios* vinha assumindo um perfil cada vez mais próximo a um banco central. O Decreto-lei nº 11, de 22 de fevereiro de 1936, já a havia renomeado como *Banco de la República del Paraguay*. Depois, a Lei nº 256, de 20 de outubro de 1939, proclamara este ente como *Banco Nacional*. O iminente esgotamento das divisas levou à introdução de um regime cambial inteiramente novo. Pelo Decreto-Lei nº 5017, de 10 de fevereiro de 1941, estabeleceu-se um controle estrito sobre todas as importações e exportações. Outorgou-se o monopólio das operações de câmbio ao Banco da República, ao mesmo tempo que a taxa oficial se acercou daquela praticada nas ruas. A livre circulação da moeda argentina foi vetada, e moeda nacional torna-se a única de curso legal no território paraguaio. O racionamento de câmbio prosseguiu até as reservas se recuperarem. Ainda antes do fim da Guerra, à medida que crescia a oferta de divisas, quase todas as permissões de câmbio foram outorgadas. O choque cambial havia sido dissipado.

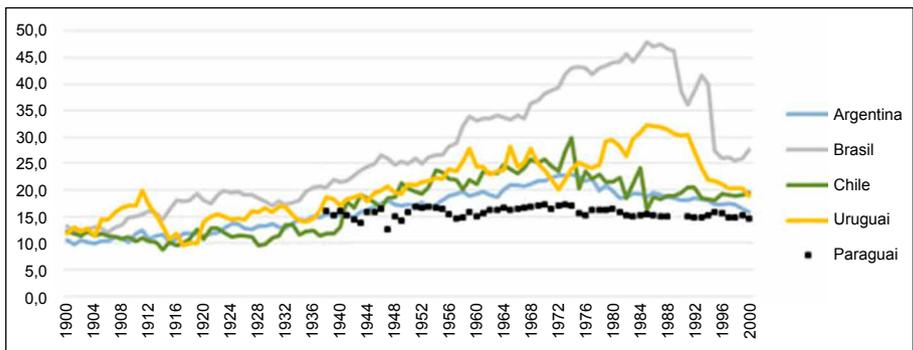
Em síntese, a experiência de racionamento cambial no Paraguai é

tardia em relação aos casos clássicos de substituição de importações. O contraste com o Brasil é elucidativo. No Paraguai, o monopólio cambial se materializa apenas em 1941, mais de dez anos depois de ser adotado no Brasil. Além disso, o racionamento dura pouco, sendo suspenso até o fim da II Guerra. No Brasil, o controle de câmbio perduraria quase continuamente até 1961.

## Conclusão

O objetivo deste artigo é explicar o Gráfico 6, que deixa claro que o Paraguai se singulariza ante seus vizinhos do Cone Sul por não vivenciar um ciclo de diferenciação industrial ao logo do século XX. Temos várias conclusões a enumerar.

Gráfico 6 – Países do Cone Sul: participação da indústria no PIB (em %) – 1900–2000



Fonte: Paraguai: CEPAL (1978, 1991) e Banco Mundial; Argentina: Ferreres (2005); Brasil: Haddad (1975, 1978) e IBGE; Chile: Braun-Illona (1998).

Verificamos que a crise internacional dos anos 1930 efetivamente imprime sua marca no Paraguai. As exportações atravessam a Depressão com notável estabilidade, mas os descaminhos da política cambial argentina, com corolários monetários e cambiais para o vizinho, comprimiram a capacidade de importar do Paraguai. Esse foi o “choque adverso” fundamental que atinge sua economia: um conjunto de impasses de ordem monetária e financeira que acaba tendo consequências comerciais. Entretanto, esse foi um choque de proporções intermediárias: mais severo que na Colômbia, mas menos grave que no Brasil.

Também podemos concluir que a magnitude desse “choque adverso”, na ausência de um quadro prévio que predispusse o país à substituição de importações à medida que mudassem os preços relativos, não chegou a produzir qualquer impulso rumo à industrialização. Vimos que o Paraguai era uma “economia de enclaves” com mínima diferenciação urbana. Como projeção desse quadro, a política paraguaia dos anos 1930 é tumultuada por intentos reformistas, no bojo da guerra com a Bolívia. Mas essas iniciativas não logram produzir nenhuma reforma efetiva no regime econômico do país. Com efeito, a política cambial paraguaia não chega a mover-se para um sistema coerente de racionamento das divisas cambiais, que foi a marca fundamental dos “processos de substituição de importações”. A política de câmbio livre retorna após a Segunda Guerra Mundial, como também as oligarquias rurais preservam seu monopólio da política. Por muito tempo, o Paraguai permaneceria uma econômica primário-exportadora atávica, com baixa diferenciação urbana.

## Referências

- ARNABAL, R.; BERTINO, M.; FLEITAS, S. Una revisión del desempeño de la industria en Uruguay entre 1930-1959. *Serie Documentos de Trabajo/FCEA-IE/DT02/11*, 2011.
- ASHWELL, W. *Historia económica del Paraguay: colapso y abandono del sistema liberal, 1923 a 1946*. Assunção: Carlos Schauman Editor, 1996.
- ASHWELL, W. *Historia económica del Paraguay: estructura y dinámica de la economía nacional, 1870-1925*. Assunção: Carlos Schauman Editor, 1989.
- BANKO, Catalina. Industrialización y políticas económicas en Venezuela. *Cadernos PROLAM/USP*, v. 6, n. 10, p. 129-147, 2007.
- BERTINO, M.; TAJAM, H. *El PBI de Uruguay: 1900-1955*. Montevideo: Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UdelaR, 1999.
- BRANNSTROM, C. Forests for cotton: institutions and organizations in Brazil's mid-twentieth-century cotton boom. *Journal of Historical Geography*, v. 36, n. 2, p. 169-182, 2010.
- BRAUN-LLONA, J. et al. Economía chilena 1810-1995. Estadísticas históricas. *Documento de Trabajo*, n. 187, 1998.
- BREW, Roger. *El desarrollo económico de Antioquia desde la Independencia hasta 1920*. Bogotá: Banco de la República, 1977.
- CARDOSO, F. H. Condições sociais da industrialização de São Paulo. *Revista Brasileira*, n. 28, p. 31-46, 1960.

- CARDOSO, F. H.; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- CARRÓN, J. M. Conclusiones. In: CARRÓN, J. M.; MOREIRA, M. G. L.; AYALA, A.; GIMENEZ, S. *El régimen liberal, 1870-1930*. Sociedad, economía y cultura. Assunção: Arandurã Editorial, 2005a.
- CARRÓN, J. M. El contexto socioeconómico en el período 1880-1904. In: CARRÓN, J. M.; MOREIRA, M. G. L.; AYALA, A.; GIMENEZ, S. *El régimen liberal, 1870-1930*. Sociedad, economía y cultura. Assunção: Arandurã Editorial, 2005b.
- CARRÓN, J. M. Introducción general. In: CARRÓN, J. M.; MOREIRA, M. G. L.; AYALA, A.; GIMENEZ, S. *El régimen liberal, 1870-1930*. Sociedad, economía y cultura. Assunção: Arandurã Editorial, 2005c.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980. *Cuadernos Estadísticos de la CEPAL*. Santiago: Naciones Unidas, 1991.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). Series históricas del crecimiento de América Latina. *Cuadernos de la CEPAL*. Santiago, 1978.
- CORREIO BRASILIENSE. Presidente Dilma inaugura no Paraguai linha de transmissão de Itaipu. Brasília, 3 nov. 2013.
- DEVOS EYZAGUIRRE, Bárbara. *El surgimiento del paradigma industrializador en Chile, 1875-1900*. Dirección de Biblioteca Archivos y Museos, 1999.
- DEAN, W. A. *A industrialização de São Paulo*. São Paulo: DIFEL/EDUSP, 1971.
- DIARIO LIBRE. Mario Abdo habla de desarrollo al poder retirar toda la energía de Yacyretá. Santo Domingo, 27 dez. 2019.
- DORIA, L. A. C. *Apuntes de historia económica del Paraguay: desarrollo, auge y decadencia de una economía de enclaves*. Assunção: Intercontinental Editora, 2010.
- EUWER, C. M. Federal Control of Leaf Tobacco Marketing. *Maryland Law Review*, n. 9, p. 133-171, 1948.
- FAROPPA, L. *El desarrollo económico del Uruguay: ensayo de interpretación*. Montevideo: CECEA, 1965.
- FERRERES, O. J. *Dos siglos de economía argentina (1810-2010)*. Buenos Aires: Norte y Sur, 2005.
- FURTADO, C. *Formação econômica da América Latina*. Rio de Janeiro: Lia Editores, 1969.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Cia. Editorial Nacional, 1998.
- GARUZ, J. T.; GARCÍA, C. M. Chile: de la industrialización mediante sustitución de importaciones a la liberalización y diversificación comercial. *Boletín Económico de ICE*, n. 2914, 2007.
- GERCHUNOFF, P.; MACHINEA, J. L. Circulando en el laberinto: la economía política de la salida del patrón oro en la Argentina (1929-1933). *Revista CEPAL*, n. 117, p. 109-126, 2015.
- GIRALDO, H. A. Industrialización por sustitución de importaciones un análisis histórico del crecimiento económico colombiano (1966-1980). *Revista Digital Isoquanta*, v. 2, n. 11, p. 46-53, 2017.

- HADDAD, C. *Crescimento do produto real no Brasil. 1900-1947*. Rio: FGV, 1978.
- HADDAD, C. Crescimento econômico do Brasil. 1900-1976. *Revista Brasileira de Economia*, v. 29, n. 1, p.3-26, 1975.
- KRAUER, J. C. H. *Crecimiento económico en el Paraguay: la herencia de las “Dos Guerras”*:1864-1870/1932-35. In: MASI, F.; BORDA, D. (Org.). Estado y economía en Paraguay, 1870-2010. Assunção: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, 2011, p. 22-54.
- KRAUER, J. C. H. La política económica durante la era liberal. *Cuadernos Históricos*, v. 2, n. 9, 1988.
- KALMANOVITZ, S. Los orígenes de la industrialización en Colombia: 1890-1929. *Cuadernos de economía* (Santafé de Bogotá), v. 5, n. 5, p. 79-126, 1983.
- KLEINPENNING, J. M. G. Strong reservations about “New Insights into the Demographics of the Paraguayan War”. *Latin American Research Review*, v. 37, n. 3, p. 137-142, 2002.
- LAAN, C. R.; CUNHA, A. M.; FONSECA, P. C. D. Política cambial e industrialização no Governo Provisório de 1930: uma revisita aos pilares institucionais do início do PSI. XXXVIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA (ANPEC), 2011. *Anais...*, 2011.
- LA NACIÓN. La industrialización del Este está “bajo la lupa” del nuevo Gobierno”. Buenos Aires, 9 jun. 2013.
- LUCAS, Gerardo. *La industrialización pionera en Venezuela: 1820-1936*. Universidad Católica Andrés Bello, 1998.
- MASI, F.; BORDA, D. (Org.). *Estado y economía en Paraguay, 1870-2010*. Assunção: CADEP, 2011.
- MATTEI, L.; SANTOS JÚNIOR, J. Industrialização e substituição de importações no Brasil e na Argentina: uma análise histórica comparada. *Revista de Economia UFPR*, n. 35, v. 1, p. 93-115, 2009.
- MOREIRA, M. G. M. L. *La década de la posguerra*. In: CARRÓN, J. M.; MOREIRA, M. G. L.; AYALA, A.; GIMENEZ, S. *El régimen liberal, 1870-1930*. Sociedad, economía y cultura. Assunção: Arandurá Editorial, 2005, p. xx-xx.
- PASTORE, C. *La lucha por la tierra en Paraguay*. Assunção: Editoria Intercontinental, 2008.
- PELÁEZ, C. M. A balança comercial, a grande depressão e a industrialização brasileira. *Revista Brasileira de Economia*, v. 2, n. 1, p. 15-47, 1969.
- PELÁEZ, C. M. Análise econômica do Programa Brasileiro de Sustentação do Café – 1906-1945: teoria, política e medição. *Revista Brasileira de Economia*, v. 25, n. 4, p. 5-211, 1971.
- PORTAL EFE. Paraguay avanza hacia la industrialización con una línea eléctrica. Assunção, 27 dez. 2019.
- PREBISCH, R. *Dinâmica do desenvolvimento latino-americano*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

- PREBISCH, R. *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*. In: GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la Cepal*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.
- RAMÍREZ DE LA O, R. Industrialización y sustitución de importaciones en México. *Comercio Exterior*, v. 30, n. 1, p. 31-37, 1980.
- REBER, V. B. The demographics of Paraguay: a reinterpretation of the Great War, 1864-1870. *The Hispanic American Historical Review*, v. 68, n. 2, p. 289-319, 1988.
- TAVARES, M. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio: Zahar, 1972.
- THEISEN, G. La mexicanización de la industria en la época de Porfirio Díaz. *Foro Internacional*, v. 12, n. 4 (48), p. 497-506, 1972.
- THOMPSON, E. T. *The plantation*. Chicago: University of Chicago, 1935.
- TRIFFIN, R. *Monetary and banking reform in Paraguay*. Baltimore: Federal Reserve Bank of New York, 1946.
- VILLANUEVA, J. El origen de la industrialización argentina. *Desarrollo económico*, p. 451-476, 1972.
- WHIGHAM, T. *La economía de la independencia*. Assunção: Intercontinental Editora, 2010.
- WHIGHAM, T.; POTTHAST, B. The Paraguayan Rosetta Stone: new insights into the demographics of the Paraguayan War, 1864-1870. *Latin American Research Review*, v. 34, n. 1, p. 174-186, 1999.
- THORP, R.; BERTRAM, G. Industrialización en una economía abierta: el caso del Perú en el período 1890-1940. *Economía*, v. 1, n. 1, p. 63-106, 1977.

