

Parte III - Processo político e relações internacionais no Cone Sul

Brasil e Argentina: uma análise comparativa das políticas econômicas no contexto da grande depressão dos anos 1930

Francisco Luiz Corsi

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

BEIRED, JLB., and BARBOSA, CAS., orgs. *Política e identidade cultural na América Latina* [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. 256 p. ISBN 978-85-7983-121-8. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

PARTE III

PROCESSO POLÍTICO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO CONE SUL

7

BRASIL E ARGENTINA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS NO CONTEXTO DA GRANDE DEPRESSÃO DOS ANOS 1930

*Francisco Luiz Corsi*¹

O período entre 1930 e 1945 foi um divisor de águas para as economias argentina e brasileira, que deram passos importantes para romperem com seu passado agrário-exportador e redirecionarem o desenvolvimento no sentido de economias urbano-industriais. As políticas econômicas adotadas nesse período condicionaram o desenvolvimento de ambas as economias nas décadas seguintes. O objetivo do presente texto é discutir as diferentes estratégias do Brasil e da Argentina para enfrentar a Depressão da década de 1930 e o quadro internacional que emergiu com a Segunda Guerra Mundial.

As diferentes respostas à crise de 1929

A crise de 1929 abriu uma fase de profunda crise na economia mundial e provocou grandes transformações com múltiplos im-

1 Doutor em economia e professor da Unesp – Marília, é autor de *Estado Novo: política externa e projeto nacional*. São Paulo: Editora Unesp, 2000 e coeditor de *Dimensões da crise do capitalismo global. Brasil e a crise da mundialização do capital*. Londrina: Práxis, 2009.

pactos em sua periferia. Novas possibilidades de desenvolvimento foram abertas para aqueles países que já tinham alcançado certo patamar de desenvolvimento econômico. Essas novas possibilidades decorreram, em grande parte, da relativa desarticulação da economia mundial, fruto da crise estrutural do capitalismo. Nesse contexto, definiram-se projetos nacionais de desenvolvimento, visando à industrialização e à autonomia nacional, como, por exemplo, os projetos de Vargas e Perón.

A depressão que seguiu a debacle da Bolsa de Valores de Nova Iorque atingiu em cheio a Argentina e o Brasil, encerrando uma fase no desenvolvimento desses países. O PIB argentino, entre 1929 e 1932, caiu 13,8%, sendo de 17,8% a retração do setor industrial e de 8,5% a do agrícola. O crescimento foi retomado em 1934. No ano seguinte, o PIB ultrapassaria o de 1929. No Brasil, a crise, embora grave, foi aparentemente menos profunda. O PIB retrocedeu 4,5% em 1930, e no ano seguinte, 3,3%. A economia brasileira voltaria a crescer um pouco antes da economia argentina, em 1933, puxada pelo setor industrial. Ambos os países sofreram com a queda dos preços dos produtos primários, com a fuga de capitais e com a quase total interrupção dos fluxos internacionais de capitais, o que acarretou forte desvalorização de suas respectivas moedas, além de crises cambiais (Abreu, 1992; Cano, 2000).

A vida política argentina e brasileira não passaria incólume pela crise, embora não se possa estabelecer uma relação simplista entre tais mudanças e a crise internacional. Hipólito Yrigoyem, eleito pela União Cívica Radical, foi deposto, em setembro de 1930, por um golpe de Estado. A queda de Yrigoyem sugere a enorme força do setor agropecuário voltado para as exportações e aliado ao capital estrangeiro, em particular ao britânico, que formava o bloco hegemônico defensor do Estado Liberal e da inserção da Argentina como produtora de bens primários na economia mundial (Etulain, 1991).²

2 Em 1929, as exportações argentinas consistiam, fundamentalmente, de bens agroindustriais, e 70% da produção agropecuária da região do Pampa destinavam-se às exportações (Cano, 2000, p.93).

A Revolução de 1930 abriu novas possibilidades de mudanças estruturais e de desenvolvimento para o Brasil ao deslocar a oligarquia cafeeira da posição hegemônica e ao abrir uma crise de hegemonia na qual nenhum setor dominante tinha condições de firmar sua proeminência (Fausto, 1988; Draibe, 1985). Os anos iniciais da década de 1930 foram de grande instabilidade política e econômica, com diferentes projetos em luta. Não estava decidido ainda por quais caminhos seguiria a economia brasileira. A vitória do projeto de Vargas, configurada na instauração do Estado Novo, não estava inscrita na revolução (Pandolfi, 1999). Mesmo esse projeto era algo não muito definido nesse momento (Corsi, 2000). Na Argentina, o controle do poder pelos grandes proprietários fechou o leque de opções de encaminhamento da crise. Os governos de José F. Uriburo e Augustín P. Justo continuaram aplicando, pelo menos inicialmente, políticas mais tímidas no enfrentamento da crise; o Brasil, por sua vez, passou paulatinamente a adotar uma política de enfrentamento da crise e depois um nítido programa de desenvolvimento.

Nos primeiros meses de governo, Getúlio Vargas adotou uma política econômica de caráter ortodoxo no enfrentamento da crise. O agravamento da situação econômica do país, entretanto, o obrigaria a mudar de rumo e a implementar medidas voltadas para a sustentação da atividade econômica. De fundamental importância foi, como é amplamente conhecido, a nova política de defesa do café, que passou a basear-se, sobretudo, na ampliação do crédito interno para a compra de parte do excedente de produção. Os recorrentes déficits públicos, em particular o de 1932, a política de expansão do crédito e a larga emissão de moeda também foram decisivos para a relativamente rápida recuperação da economia brasileira, que voltou a crescer com base nas atividades voltadas para o mercado interno, particularmente no setor industrial. Tanto os déficits quanto a expansão na base monetária não estavam nos planos do governo, deveram-se, sobretudo, à revolta de 1932 em São Paulo e à severa seca no Nordeste. A sustentação da atividade econômica associada à desvalorização da moeda e ao controle das operações

cambiais, introduzido em 1931, contribuiu para a criação de condições favoráveis ao desenvolvimento industrial, que se sustentou na indústria existente, que tinha passado, na década anterior, por um processo de relativa diversificação. No entanto, a política econômica adotada no período, como assevera Furtado (1982), não visava intencionalmente fomentar a indústria, mas sim buscar responder aos graves problemas colocados pela crise internacional (Furtado, 1982; Cano, 2000).

Todavia, algumas medidas aplicadas no período já indicavam uma mudança de postura no encaminhamento das questões econômicas e alterações na estratégia de desenvolvimento. Ao lado da centralização das decisões políticas e econômicas no âmbito do governo federal, cabe destacar, pela sua importância e abrangência, a introdução da legislação trabalhista, a criação dos sindicatos corporativos e a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio a partir de 1930. Cabe também destacar: 1. a criação de órgãos de regulação e fomento de setores específicos, como, por exemplo, o Instituto do Açúcar e do Alcool, o Conselho Federal de Comércio Exterior, o Departamento de Produção Mineral etc; 2. o chamado reajustamento econômico, que perdoou 50% das dívidas dos proprietários rurais contraídas até 30 de junho de 1933; 3. a reforma tarifária de 1934, de cunho protecionista; 4. a proibição de importação de máquinas e equipamentos para os setores da indústria considerados em “superprodução” e a isenção de tarifas sobre importações de equipamentos para alguns setores industriais considerados importantes; 5. a reforma educacional, em particular o incentivo ao desenvolvimento de cursos técnicos (Corsi, 2000).

A política econômica implementada entre 1930 e 1937 dificilmente pode, contudo, ser considerada uma nítida manifestação de um projeto de desenvolvimento centrado na indústria. Os indícios relativos à busca de novos rumos para a economia brasileira são robustos, mas o projeto industrializante não estava maduro ainda. O projeto industrializante amadureceria ao longo do Estado Novo,

quando se esboçou um projeto de desenvolvimento nacional (ibidem).³

Na Argentina, o poder continuou nas mãos dos setores conservadores ligados às exportações. Dessa forma, a política de enfrentamento da crise parece ter sido fortemente condicionada pela reafirmação do predomínio dos grandes proprietários de terras, expresso no golpe de Estado que colocou Uriburo no poder e depois nas eleições de Justo. O Brasil, ao contrário, vivia uma crise de hegemonia, que abria uma maior possibilidade de adoção de políticas alternativas. No país platino não se observa, pelo menos nos primeiros anos da crise, medidas de caráter industrializante e nem um programa amplo de defesa da renda e do emprego semelhante à política de defesa do café implementada por Vargas. A suspensão da convertibilidade da moeda ainda em 1929, o que no Brasil só viria a ocorrer em dezembro de 1930, quando as nossas reservas tinham se esgotado, não impediu a forte desvalorização do peso. Como no Brasil, foram introduzidos, em 1931, controles de câmbio, que seriam aperfeiçoados em 1933 com a introdução de licenças de importações e taxas múltiplas de câmbio, pois a deterioração das contas externas não deixava alternativa. Essas medidas adotadas a partir de 1933 estimulariam a indústria. Os aumentos das tarifas aduaneiras em 1930 e 1932 não tinham por objetivo estimular a produção industrial interna, mas sim incrementar a arrecadação do Estado. Em 1931, foi introduzido o imposto sobre a renda com o

3 Projeto de desenvolvimento nacional não é entendido aqui como um projeto que integra os interesses coletivos da nação. Entendemos que cada classe e facção de classe podem ter um projeto seu para a nação. Ao falarmos em projeto não queremos dizer que as ações das classes e das facções de classe e de grupos estejam previamente definidas por um projeto dado. Mesmo porque esses projetos nunca aparecem acabados. Eles sofrem inflexões, são abandonados etc., a partir da luta social e das mutantes circunstâncias políticas, sociais e econômicas. Como diz Silva (2000, p.13): “Como a sociedade é feita de conflitos, projeto nacional não é entendido como projeto de toda a nação, mas claramente como projeto para uma nação; e vinculado à ação de determinadas frações das elites políticas dirigentes e à dominação de classe”. Ver também Corsi (2000).

objetivo de ampliar a arrecadação e diminuir a dependência da receita pública em relação ao imposto de importação. Essas medidas, somadas à diminuição de gastos, acarretaram um equilíbrio das finanças públicas por volta de 1933.

A política monetária também foi ortodoxa. Entre 1929 e 1933, observa-se uma redução de 14% da oferta monetária. As taxas de juros aumentaram em plena depressão. Os rendimentos das Letras Hipotecárias aumentaram de uma média de 6,1%, em dezembro de 1928/29, para 7%, em dezembro de 1932. Os rendimentos dos títulos do governo subiram de 6,2% para 7,5% no mesmo período. As taxas de juros só passaram a declinar a partir dessa data. A elevação das taxas de juros reais foi muito maior que esses números, pois se verificou deflação no período. Ou seja, o governo argentino levou a cabo uma política de equilíbrio orçamentário e monetário justamente no período mais agudo da crise, como recomendava a boa ortodoxia neoclássica. Política bem diversa da aplicada por Vargas, que ampliou consideravelmente o gasto público e expandiu a base monetária nesse período, particularmente na fase mais aguda da crise, em 1931 e 1932 (Alejandro, 1973; Romero, 1994; Cano, 2000; Ferrer, 2006).

A diferença entre a política econômica dos dois países pode também ser observada no tratamento dispensado à dívida externa. A Argentina em nenhum momento suspendeu o pagamento de suas dívidas, caso raro na América Latina no período. Manteve seus compromissos externos, apesar das crescentes dificuldades em pagá-los. O Brasil decretou moratória em 1931 e simultaneamente introduziu o controle do câmbio, embora estipulasse, da mesma forma que os controles na Argentina, como prioridade o pagamento dos compromissos externos na alocação das escassas divisas. Imediatamente, Vargas iniciou negociações com os credores externos, o que resultou no Funding Loan de 1931 e, um pouco mais tarde, na assinatura de um acordo provisório, em 1934, que buscava estabelecer pagamentos de acordo com a real capacidade de o país honrá-los, mas que se mostrou também insustentável e desembocou na moratória de 1937.

O coroamento da política argentina nesse período foi o acordo Roca-Ruciman, assinado entre a Argentina e a Inglaterra em 1933. No contexto de acirramento da concorrência internacional e de fechamento das economias nacionais, a Inglaterra exerceu forte pressão sobre o governo argentino, que acabou assinando um acordo desfavorável, pelo qual concedia “câmbio oficial [mais valorizado] às importações inglesas até o montante equivalente ao que a Inglaterra lhe comprava, com tarifas menores em relação às praticadas para terceiros países” (Cano, 2000, p.96). Em contrapartida, assegurava o acesso das exportações agropecuárias argentinas ao mercado britânico. A capacidade de pressão inglesa adivinha da grande dependência do comércio exterior argentino em relação à Grã-Bretanha,⁴ mais especificamente em troca da manutenção das cotas de exportação de carnes argentinas no mercado inglês, o que favoreceu os produtores e frigoríficos argentinos, muitos dos quais eram controlados por empresas inglesas. As divisas obtidas nesse comércio deveriam ser gastas na própria Inglaterra no pagamento das dívidas e na compra de carvão, produtos têxteis e material ferroviário (Romero, 1994, p.108-14).

O Brasil também assinou, em 1935, com os EUA um tratado de comércio, em virtude das pressões do governo norte-americano, que implicou concessões por parte do Brasil.⁵ Esse acordo, a flexibilização dos controles sobre o câmbio a partir de 1933/34 e o novo acordo sobre o pagamento da dívida externa em 1934 pareciam indicar que o Brasil tendia a enquadrar-se na política multilateral dos EUA. Contudo, nesse mesmo período o Brasil estabeleceu forte comércio, com base em acordos bilaterais por meio de marcos de compensação, com a Alemanha, que chegou a ser, entre 1934 e 1938, a segunda parceira comercial brasileira, superando a Ingla-

4 Em 1929, 32,2% das exportações argentinas destinavam-se à Inglaterra, 17,1% à França e à Alemanha e apenas 9,8% aos EUA (Cano, 2000, p.93).

5 Enquanto os EUA concediam rebaixamento de tarifas para produtos como o mate, a castanha-do-pará, o minério de manganês etc. e a não taxação do café, do cacau, do óleo de babaçu etc., o Brasil reduzia ou mantinha as tarifas de 34 produtos manufaturados e dos cereais (Corsi, 2000, p.46).

terra e ameaçando a posição norte-americana de maior parceiro comercial do Brasil. Essa aproximação com a Alemanha, que parecia disposta a trocar armas e bens de capital por matérias-primas, foi fundamental para a política externa mais independente de Vargas adotada no período inicial do Estado Novo. Enquanto isso a Argentina reforçava seus laços tradicionais com a Inglaterra.

A continuidade da crise internacional, as dificuldades internas, a carência de divisas e os recorrentes desequilíbrios nas contas externas acabaram levando o Estado argentino, a exemplo do que ocorria no Brasil, a intervir, cada vez mais, na atividade econômica a partir de 1933. O aumento dos impostos alfandegários, a introdução de taxas múltiplas de câmbio e os controles de câmbio e importações, mesmo que de forma não intencional, ao fecharem a economia, estimularam o desenvolvimento da indústria, cuja produção voltava-se para o mercado interno. Muitos capitais até então aplicados na agropecuária passaram a diversificar suas atividades investindo também na indústria. Apesar da crise, que atingiu particularmente os pequenos e médios produtores, a agricultura também passou por um processo de diversificação, ampliando-se a produção para o mercado interno, em especial de algodão, de açúcar, de vinho e de erva-mate. Em 1935, foi criado o Banco Central com o objetivo de controlar a política monetária e creditícia, procurando evitar grandes oscilações na oferta de moeda e controlar a atividade bancária. A partir da criação da Junta Nacional de Grãos e da Junta Nacional de Carnes, também foi adotada uma série de medidas visando regular e estimular o setor agropecuário, como, por exemplo, a introdução de preço mínimo para vários produtos (Romero, 1994). O crescimento industrial observado nesse período deu-se a despeito da inexistência de uma política intencionalmente voltada para a industrialização.⁶ A economia cresceu a partir de 1934 também em virtude do melhor desempenho das exportações.

6 O período que vai de 1934 a 1943 foi uma fase de crescimento econômico moderado. O PIB cresceu em média 2,9% por ano, sendo que a indústria cresceu 4,6%, e o setor agropecuário, 2%. Observam-se mudanças na estrutura do setor

O projeto de desenvolvimento de Vargas

Ao contrário da Argentina, que insistia em perseguir uma estratégia ainda presa de certa forma às concepções liberais, o que sugere que as classes dominantes argentinas ainda sonhavam com a “normalização” da situação internacional, o Brasil avançou na definição de uma política de fomento da industrialização. No Estado Novo o projeto de desenvolvimento ganhou consistência. A partir de 1937, no tocante às relações externas, o governo Vargas aprofundou a política exterior mais independente, que vinha tentando implementar desde meados da década. Nesse ano, o governo brasileiro adotou medidas duras contra o capital estrangeiro. Decretou moratória da dívida externa, coisa que a Argentina não fez ao longo de todo o período em pauta, e instituiu novamente o monopólio do câmbio.

Essas medidas, não obstante decorrerem fundamentalmente da crise cambial do segundo semestre daquele ano, buscavam subordinar os pagamentos externos à manutenção do crescimento da economia brasileira. Também denotam uma alteração da postura do governo brasileiro em relação a momentos anteriores de crise cambial, quando evitou entrar em confronto direto com os credores externos. Indícios de radicalização da postura nacionalista de Vargas ficaram evidentes não só nessas medidas e em seus discursos como também em alguns artigos da Constituição outorgada pela ditadura, que estabelecia, entre outros pontos, a nacionalização de setores considerados estratégicos para a economia e a segurança nacional. Outro indício nessa direção foi a assinatura de um acordo de fornecimento de armas com a empresa alemã Krupp. A intensificação do comércio bilateral com a Alemanha talvez seja o aspecto

industrial. Cresceram de maneira mais acentuada os setores têxtil, cujo valor da produção passou a representar 20% do total; químico, particularmente o refino de petróleo; os produtos de borracha e farmacêuticos e o setor metalúrgico. O valor da produção desses dois últimos setores perfazia, em 1943, 24% do valor total. Caiu a participação das indústrias alimentares. Entre 1930 e 1934, a participação do produto industrial no PBI subiu de 18% para 21% (Cano, 2000, p.96-7).

mais forte da política externa independente de Vargas. A aproximação em relação à Alemanha e um relativo afastamento em relação aos EUA levaram o Brasil, nas palavras de Moura (1980), a manter uma “equidistância pragmática” das duas potências.

A política externa relativamente independente foi acompanhada de medidas voltadas ao incremento do desenvolvimento calcado no mercado interno e na indústria. A implantação da grande siderurgia foi colocada como a grande prioridade do governo. Intensificou-se a instituição e a remodelação de organismos de regulação e de fomento de setores da economia. Os impostos interestaduais foram finalmente abolidos com o fito de conferir maior unidade ao mercado interno. A integração do mercado interno era considerada central para o desenvolvimento e a unidade política do país. Instituiu-se também o Plano de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional. Embora deficiente, não passando de um orçamento de investimento com recursos próprios, o referido plano tinha por objetivo o desenvolvimento da infraestrutura e da indústria de base.

Em discursos e entrevistas proferidos em fevereiro de 1938, Vargas traçou as linhas gerais do programa de desenvolvimento de seu governo. A nacionalização de setores estratégicos, a priorização da indústria de base, a unificação do mercado interno, a ampliação dos transportes e a introdução do salário mínimo seriam os pilares do programa econômico do Estado Novo. Esse programa, segundo Vargas, exigiria, para ser levado a cabo, um Estado forte, que tivesse abrangente papel na economia. Nessa época, também começa a aparecer a ideia de transformar o Brasil em potência na América do Sul. Um dos principais formuladores dessa proposição foi Osvaldo Aranha (Corsi, 2000).

A execução desse projeto enfrentava obstáculos consideráveis, em particular destacava-se a questão do financiamento da acumulação de capital. Em virtude do pouco desenvolvimento do setor industrial, seria preciso incrementar as importações de máquinas e equipamentos em um contexto de baixa capacidade para importar. As parcas divisas também deveriam cobrir as necessidades de modernização das forças armadas. O clima de acirramento dos con-

flitos internacionais e particularmente a disputa com a Argentina, que vinha desenvolvendo um programa de modernização de suas forças militares, colocavam também como prioridade do regime incrementar os gastos com a defesa. Enfrentar o problema do financiamento externo era, portanto, chave.

Também seria preciso encontrar meios para financiar o incremento dos gastos públicos e mecanismos para financiar a expansão dos investimentos privados. Porém, inexistia no país um sistema bancário de abrangência nacional que financiasse investimentos de longo prazo. O único banco de abrangência nacional era o Banco do Brasil, os demais eram regionais. O mercado de capitais era diminuto e as principais empresas do país eram familiares, sendo os lucros acumulados às suas fontes fundamentais de financiamento.

Diante da adversa situação internacional, caracterizada, entre outros aspectos, pelos baixíssimos fluxos de investimentos e de empréstimos externos, Vargas, não tendo alternativa mais consistente, passou, de maneira crescente, a apostar na possibilidade de enfrentar esses obstáculos por meio da mobilização do capital nacional. Em discursos, sinalizava nessa direção. O governo procurou articular um esquema de financiamento interno, cujas linhas mestras eram as seguintes: 1. a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil; 2. a flexibilização da legislação referente à aplicação dos recursos dos institutos de aposentadoria, permitindo que fossem empregados no financiamento de investimentos com garantia hipotecária (regulamentação do decreto-lei 1918, de 27.8.1937); 3. a implantação do Plano Especial de Obras Públicas, que contava como fonte principal de financiamento com os recursos advindos da introdução de um imposto sobre as operações cambiais, instituído juntamente com o monopólio do câmbio para formar um fundo de investimentos governamentais.

Esse conjunto de medidas denota que, entre 1937 e 1939, o governo passou a apostar na possibilidade de um desenvolvimento mais autônomo. Na concepção de Vargas, o desenvolvimento centrado no capital nacional não significava de maneira alguma qualquer forma de autarquia ou exclusão do capital estrangeiro. Vargas nunca abandonou a ideia segundo a qual o capital estrangeiro seria

importante para o desenvolvimento do Brasil e sempre procurou atraí-lo, o que sugere que ele não descartava o desenvolvimento associado ao capital externo. No exato momento em que parecia adotar uma postura claramente nacionalista, buscava empresas estrangeiras para levar a cabo seu mais ambicioso projeto, o da grande siderurgia, considerado central para o avanço da industrialização. Ou seja, desenvolvimento mais autônomo não era concebido como excludente em relação ao capital estrangeiro. À época, Vargas procurava esclarecer sua posição em relação ao capital estrangeiro. Este seria bem-vindo desde que respeitasse as leis brasileiras e contribuísse para o desenvolvimento do país (ibidem).

As dificuldades para articular um esquema interno de financiamento da acumulação de capital não eram poucas, em particular destacava-se a resistência das classes dominantes em aceitar uma maior ação estatal na economia e a majoração de impostos (Fiori, 1995). Não obstante a esse importante problema, a questão do financiamento externo parecia chave naquele momento, dado o acanhado desenvolvimento industrial do país. O encaminhamento dessa questão parecia implicar uma aproximação em relação à Alemanha, pois este país parecia disposto a trocar, por meio de acordos bilaterais de compensação, bens de produção e armas por matérias-primas, em especial algodão (Wirth, 1973).

Em um contexto de relativa desarticulação da economia mundial e acirramento dos conflitos interimperialistas, a articulação de financiamento externo passava por alinhamentos políticos e ideológicos. Mas as classes dominantes e o governo estavam rachados, como assinalou Moura (1980), em relação às alianças externas do Brasil.⁷ Trilhar o caminho de um desenvolvimento mais autônomo, naquele

7 Exportadores de algodão e do sul do país inclinavam-se por uma aliança com a Alemanha. Os industriais e os comerciantes ligados ao comércio de importações estavam divididos entre Alemanha e EUA. Os exportadores de café inclinavam-se para os EUA, assim como o setor financeiro. As forças armadas também estavam divididas entre Alemanha e EUA. No governo, Osvaldo Aranha, ministro das Relações Exteriores, defendia uma aliança com os EUA, enquanto outros ministros preferiam a Alemanha. Essas divergências paralisavam o governo Vargas (Moura, 1980).

momento, implicaria uma aproximação com a Alemanha. Optar por essa saída, entretanto, significava implodir a base de sustentação política do regime e deixar o país à mercê de prováveis represálias norte-americanas. As divergências no interior do Estado e das classes dominantes parecem ter limitado o campo de ação de Vargas, levando-o a deixar em aberto as opções relativas às vias de desenvolvimento do país. A política de Vargas encontrava-se em um impasse, o que levava o Estado Novo a oscilar entre os EUA e a Alemanha.

A possibilidade de superar esse impasse começou a delinear-se no momento em que os conflitos internacionais caminhavam para a guerra aberta. Como parte de sua estratégia para consolidar sua proeminência na América Latina, os EUA convidaram o governo Vargas, em princípios de 1939, para discutir as formas de cooperação econômica entre os dois países. As negociações ocorridas no início desse ano, levadas a cabo por Osvaldo Aranha, então ministro das Relações Exteriores, abriram caminho para o enquadramento do Brasil na política externa norte-americana. Aranha, não seguindo fielmente as instruções de Vargas, como contrapartida de um empréstimo de cerca de 19 milhões de dólares para saldar atrasados comerciais e vagas promessas de créditos de longo prazo, acordou com os norte-americanos a retomada do pagamento da dívida externa e a liberalização da política cambial.

A repercussão no Brasil dos acordos assinados em Washington foi bastante negativa e as críticas a Aranha foram severas. Vargas, no entanto, manteve o ministro em seu cargo. Mas não implementou à risca o que tinha sido acordado. Fez um pagamento simbólico da dívida externa e abriu negociações sobre o assunto, que só chegariam ao fim em janeiro do ano seguinte. O câmbio foi parcialmente liberalizado em abril de 1939.⁸ Isto sugere que ainda existia, em meados

8 Os exportadores passaram a vender no mercado oficial 30% das cambiais, destinadas para pagar a dívida externa, os atrasados comerciais e os demais compromissos governamentais. As demais operações processariam-se no mercado livre, com exceção das remessas ao exterior, que deveriam adquirir cambiais no mercado livre-especial à taxa mais desvalorizada, o que dificultava essas operações (Corsi, 2000).

de 1939, uma margem de manobra para o Estado Novo contrapor-se às pressões norte-americanas. A guerra fragilizou a posição brasileira e reduziu ainda mais a margem de manobra de Vargas, o que o levou a readequar seu projeto de desenvolvimento à nova situação. Por outro lado, Vargas, provavelmente, viu nesses acordos uma possibilidade, mesmo que vaga, de superar o impasse em que se encontrava a questão do financiamento do desenvolvimento.

A guerra levou o governo Vargas a seguir o caminho aberto por Aranha, dando início ao alinhamento do Brasil aos EUA que, de forma não linear, culminaria, em agosto de 1942, com a entrada do Brasil no conflito ao lado dos Aliados. A obtenção de financiamento norte-americano para a instalação da grande siderurgia e o incremento das relações militares marcou os primeiros passos desse processo de alinhamento. A entrada na guerra deveu-se tanto às pressões externas quanto às internas, que ganharam terreno a partir do impacto do afundamento de vários navios brasileiros pelos alemães. (Carone, 1988).

Nesse processo de alinhamento, um dos eixos da política externa foi a obtenção de armamentos, de créditos e de bens de capital. Também tomou corpo a ideia de um desenvolvimento integrado ao capital estrangeiro, mas que não comprometeria a soberania nacional. Vargas esperava que se estabelecesse um considerável fluxo de capitais norte-americanos para o Brasil, capaz de contribuir substancialmente para seu desenvolvimento. Com o referido alinhamento, um projeto de desenvolvimento mais autônomo ficava mais distante. Mas Vargas tinha uma interpretação peculiar da aliança com os EUA.

Vargas procurava colocar-se como “aliado especial dos EUA” (Moura, 1980). Além de contar com créditos norte-americanos, essa postura implicaria no apoio dos EUA à pretensão brasileira de firmar-se como potência regional na América do Sul. Índícios dessa evolução foram a organização de uma força expedicionária para atuar diretamente no conflito mundial e a frustrada tentativa de obter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, quando de sua criação em 1945. Contudo, a posição do

governo dos EUA quanto ao papel que o Brasil deveria ocupar no cenário internacional não correspondia às expectativas de Vargas. O governo Roosevelt via o Brasil fundamentalmente como um país subordinado.

Enquanto o Brasil alinhava-se com os EUA e buscava assegurar uma posição de proeminência na América do Sul e financiamento para seu desenvolvimento econômico, a Argentina manteve sua velha aliança com a Inglaterra e sua postura de neutralidade em relação ao conflito mundial. A pouca complementaridade entre as duas economias consistia em outro fator a dificultar a aproximação dos dois países. Essa opção, mais tarde, seria considerada um equívoco por setores das classes dominantes argentinas, que a ela creditariam, em parte, a perda de terreno ante o Brasil. Contudo, as fortes pressões norte-americanas e a própria constatação da inevitável derrota da Alemanha levariam a Argentina a romper com sua política de neutralidade (Fausto & Devoto, 2004).

A Argentina demoraria a definir uma política industrializante e uma nova estratégia de inserção na economia mundial. Isso só viria a ocorrer com Juan Perón. Embora a economia argentina passasse por um processo de diversificação econômica, destacando-se o avanço do setor industrial, não se observa, nesse período, uma clara política industrializante, apesar das medidas voltadas para o desenvolvimento do setor petrolífero e de infraestrutura. Todavia, discutia-se no parlamento, na imprensa e nas associações de classe os rumos da economia argentina. No início dos anos 1940, os debates centraram-se em torno do Plano de Reativação Econômica, o chamado Plano Pinedo, apresentado em 1940 por Frederico Pinedo, então ministro da Fazenda do governo Ramón S. Castillo.

O Plano Pinedo foi uma tentativa de adequar a economia argentina à nova situação da economia mundial que vinha se delineando desde a Primeira Guerra Mundial e, ao mesmo tempo, responder às mudanças em curso na própria economia argentina. As principais medidas propostas pelo plano eram as seguintes: 1. estimular o setor da construção civil; 2. instituição da compra das colheitas pelo Estado como forma de garantir preço mínimo para os produtos

agrícolas; 3. estimular o crescimento da indústria (El Plan de Reactivación económica, 1979, p.403; Llach, 1984).

Embora Pinedo não questionasse o papel central do setor exportador para a Argentina, ele advogava a necessidade do desenvolvimento da indústria, das finanças e dos serviços para o equilíbrio geral da economia. A proposta era desenvolver apenas as indústrias consideradas “naturais”, ou seja, aquelas indústrias que elaboravam matérias-primas nacionais (carne, lã, milho, leite, algodão, madeira, zinco, cal, cimento etc.) e que possuísem eficiência para competir no mercado externo.

Dessa forma, o plano propunha uma industrialização relativamente limitada e voltada para as exportações, particularmente para os EUA e para os países vizinhos. Uma das ideias centrais do plano era redirecionar a economia argentina para os EUA. O plano apontava para a necessidade de diversificar as exportações e incrementar seu valor agregado, só assim seria possível sustentar o desenvolvimento calcado nas exportações. Pinedo tinha clareza das tendências que vinham se delineando na economia mundial e propunha um estreitamento das relações com o novo centro hegemônico e o abandono das estreitas relações com a Inglaterra. A Argentina não poderia mais depender de uma potência decadente como mola propulsora de suas exportações e, por conseguinte, de sua economia. Com o avanço da industrialização, seria necessário incrementar as importações de bens de capital e uma forma de financiá-las seria pela obtenção de superávits no comércio com os norte-americanos. O crescimento das exportações para os EUA também ajudaria a enfrentar o incremento do peso das dívidas em dólares e os déficits comerciais com esse país. Ademais, no contexto da época, apenas os EUA teriam condições de fornecer tais bens. Contudo, os defensores do plano pareciam menosprezar um importante obstáculo, qual seja: a falta de complementaridade com a economia norte-americana, que poderia inviabilizar a estratégia sugerida (Llach, 1984; Etulain, 1991; Romero, 1994; Devoto, 2003).

Pinedo considerava que o mercado interno argentino não era suficientemente amplo para sustentar um abrangente processo de

industrialização baseado na substituição de importações. Por isso, buscava definir uma estratégia de desenvolvimento baseada nas vantagens comparativas da Argentina e isso implicava não apenas fomentar a agropecuária, mas também certos setores da indústria que tinham condições de competir no mercado mundial. Era uma estratégia de industrialização voltada para as exportações. A Argentina, dotada de vastos recursos naturais, deveria, segundo Pinedo, aproveitar as vantagens comparativas decorrentes desse fato.

O Estado teria uma função-chave no financiamento do desenvolvimento, mobilizando e direcionando o crédito público e privado para os setores considerados prioritários, em especial para a indústria. Mas o plano não contemplava uma ação mais direta do Estado na economia.⁹ A diferença com a política seguida no Brasil nesse período é acentuada, pois aqui se observava a ampliação da ação estatal na economia com a criação de empresas estatais e de inúmeros órgãos de fomento e regulação de setores da economia.¹⁰

O Plano Pinedo buscava, como assinala Etulain (1991, p.51-60), estabelecer uma estratégia de desenvolvimento industrializante sem, no entanto, ferir os interesses do setor hegemônico, defensor de políticas econômicas liberais. O plano favorecia, ainda segundo o referido autor, os interesses do que ele chama de setores oligopolizados da burguesia urbana, composto por poucos grandes grupos econômicos que tinham se originado na atividade exportadora, mas que vinham diversificando suas atividades em direção aos setores industriais, sobretudo, vinculados à elaboração de matérias-primas nacionais, grupos como Bunge&Born, Tornquist, Bemberg e Braun Menéndez. Para esses grupos, uma aproximação

9 “*Podrá pensarse que una acción de esta naturaleza presupone la intervención directa del Estado en los negocios. Ni si tiene esse propósito ni se justifica esa intervención*” (El Plan de reactivación Económica, 1979, p.404).

10 “*Acompaña a este mensaje el proyecto de ley de financiación, el más importante quizá de ellos [...] Tiene el país cuantiosos recursos monetarios [...] se há preparado un sistema de financiación que se propone movilizar esos recursos disponibles facilitarlos a la actividad privada*” (El Plan de Reactivación Económica, 1979, p.403-405).

com a economia norte-americana poderia significar uma saída para a crise do modelo agrário-exportador à medida que o mercado dos EUA absorvesse os excedentes exportáveis. O plano também favoreceria empresas estrangeiras que atuavam no país. Esse plano expressaria “uma ‘opção’ moderna e factível para o liberalismo argentino”. Dessa forma, o plano não poderia ser reduzido a uma proposta de política de emergência, adotada no contexto de guerra e voltada para incrementar o comércio com outros países da região.

No cômputo geral, as resistências ao plano nos setores dominantes eram fortes, indicando a fragilidade do predomínio dos “grandes grupos oligopolizados do setor urbano” (idem). O plano de reativação econômica acabou sendo rejeitado no Congresso, apesar do apoio dos industriais. Assim, morreu uma tentativa que poderia ter sido uma alternativa ao modelo de industrialização via substituição de importações. O Plano Pinedo estava, em certo sentido, deslocado de seu contexto histórico, pois defendia como estratégia de desenvolvimento a expansão de determinados setores da indústria voltados para diversificação e o incremento das exportações em um momento de relativa desarticulação da economia mundial. Mesmo no período que se seguiu ao fim da Segunda Guerra Mundial, o crescimento econômico esteve calcado no mercado interno. Só mais tarde seriam abertas possibilidades para estratégias de desenvolvimento que enfatizavam as exportações.

A questão da industrialização não morreu na Argentina com a não aprovação do Plano Pinedo. Alguns anos depois, no governo de Juan Perón, essa questão ocuparia o centro do debate econômico.

Enquanto isso, no Brasil, a questão de um desenvolvimento mais autônomo parecia retornar ao debate ao final da guerra. A postura nacionalista mais firme ao final do Estado Novo, delineada a partir da introdução de um rígido controle de importações e de uma legislação antitruste, que atingiam os interesses do capital estrangeiro, não significou o abandono da linha política definida com o alinhamento aos EUA. No contexto de crise do Estado Novo, marcado por pressões internas e externas pelo fim da ditadura, essas medidas relacionavam-se muito mais com a tentativa de Vargas

aproximar-se das classes populares e permanecer no poder do que a ruptura com a estratégia de desenvolvimento calcada em amplo financiamento externo. A erosão de sua base de sustentação política junto aos setores das classes dominantes que o apoiavam levou Vargas, a partir de 1942/1943, a imprimir uma política de mobilização dos trabalhadores com o objetivo de criar uma nova base de sustentação que lhe permitisse controlar a transição do regime e, se possível, permanecer no poder.¹¹ Foi a partir desse momento que tomou corpo o projeto trabalhista de Vargas, centrado no mito da doação da legislação social, que era acalentado desde os anos 1930 (Paranhos, 1999).

Vargas achava ser possível industrializar o Brasil, mudar sua inserção na economia mundial, garantir a soberania nacional e conseguir um papel de destaque na América Latina, contando para tanto com o financiamento externo e o forte apoio político norte-americano. Com essas metas, o projeto de Vargas encontrou crescente dificuldade para se concretizar em um contexto em que os EUA firmavam-se como superpotência.

A Argentina, no tocante à definição de uma política industrializante, saiu atrás do Brasil. Esse atraso relativo denota, de um lado, a força dos setores agrário-exportadores na Argentina, defensores ferrenhos de políticas econômicas liberais, e, de outro, a fraqueza do desenvolvimento da indústria argentina.

No período em pauta, não havia espaço para estratégias de desenvolvimento calcadas nas exportações. O bom desempenho econômico de vários países que vinham se desenvolvendo com base no mercado interno e na ampla ação estatal na economia indicava que esta seria a estratégia mais plausível de desenvolvimento.

11 Ao mesmo tempo em que Vargas conclamava os trabalhadores a mobilizarem-se, uma série de medidas que respondiam às necessidades e às aspirações dos trabalhadores era adotada, entre elas a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o aumento do salário mínimo e o congelamento de aluguéis e dos preços de produtos de primeira necessidade.

Referências bibliográficas

- ABREU, M. P. Crise, crescimento e modernização autoritária (1930-1945). In: _____. (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana (1889-1989)*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- _____. *O Brasil e a economia mundial (1930-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- ALEJANDRO, C. D. *Ensaio sobre la historia económica argentina*. Buenos Aires: Amorroutou, 1973.
- ASHWORT, W. *Breve história de la economía internacional: 1850-1950*. México: Fondo de Cultura Económica, 1958.
- BANDEIRA, M. *Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*. São Paulo: Ensaio, 1993.
- BASTOS, P. P. Z. Raízes do desenvolvimento associado: comentários sobre sonhos prussianos e cooperação panamericana no Estado Novo (1937-1945). In: *Revista Economia*, Brasília, v.5, n.3, dez. 2004.
- BEIRED, J. L. B. *Breve história da Argentina*. São Paulo: Ática, 1996.
- BLOCK, F. *Las origenes del desorden económico internacional*. México, Fondo de Cultura Económico, 1980.
- CANO, W. *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: Editora Unesp, 2000.
- CORSI, F. L. *Projeto nacional de desenvolvimento e globalização*. Relatório de pesquisa. Marília: FFC-Unesp, 1997.
- _____. *Estado Novo: política externa e projeto nacional*. São Paulo: Editora Unesp, 2000.
- _____. Development and State during the brasilian Estado Novo. In: PERISSINOTTO, Renato. M. (Org.). *Entrepreneurs, State and interest representation in Brazil*. New York: Nova Science Publishers, 2003.
- DEVOTO, F. J. Para uma história da Argentina no século XX. In: AGGIO, A.; LAHUERTA, M. (Orgs.). *Pensar o século XX: problemas políticos e história nacional na América Latina*. São Paulo: Editora Unesp, 2003.
- DONGI, H. *História contemporânea de América Latina*. Madrid: Alianza, 1972.
- DRAIBE, S. M. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil (1930-1960)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- ETULAIN, C. *Intervenção do Estado, economia e petróleo: um estudo sobre liberalismo e nacionalismo na Argentina*. Campinas, 1991. Dissertação (mestrado) – IE-Unicamp, 1991.

- _____. Sociologia, peronismo e esquerda na Argentina. In: *Estudos de Sociologia*, Araraquara, n.13/14, p.49-75, 2002.
- FAUSTO, B. Estado, classe trabalhadora e burguesia industrial (1920-1945). In: *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n.20, 1988.
- _____; DEVOTO, F. J. *Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002)*. São Paulo: Editora 34, 2004.
- FERREIRA, J. L. A democratização de 1945 e o movimento queremista. In: _____.; DELGADO, L. A. N. (Orgs.). *O Brasil republicano: o tempo do nacional estatismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- FIORI, J. L. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.
- FODOR, J. G.; O'CONNELL, A. La argentina y la economía atlantica en la primeira mitad del siglo XX. In: *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v.13, n.49, 1973.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 18.ed. São Paulo: Nacional, 1982.
- GOMES, Â. C. *A invenção do trabalhismo*. São Paulo: Vértice, 1988.
- HOBBSAWM, E. J. *A era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.
- LLACH, J. J. El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo. In: *Desarrollo Económico*, 23(92), p.515-56, 1984.
- MADDISON, A. *Dos crisis: América Latina y Asia (1929-1938/1973-1983)*. México: Fondo de Cultura, 1986.
- MOURA, G. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira (1935-1942)*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
- PANDOLFI, D. (Org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- PARANHOS, A. *O roubo da fala: origens da ideologia do trabalhismo no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 1999.
- PLAN DE REACTIVACION ECONOMICA In: *Desarrollo Económico*. Buenos Aires, v.19, n.75, 1979.
- ROMERO, L. A. *Breve história contemporânea de Argentina*. México: Fondo de Cultura Econômica, 1994.
- SILVA, S. S. Prefácio. In: CORSI, F. L. *Estado Novo: política externa e projeto nacional*. São Paulo: Editora Unesp, 2000.
- TELLA, T. S. et al. *Argentina, sociedad de masas*. Buenos Aires: Eudeba, 1966.
- WIRTH, J. *A política de desenvolvimento na era Vargas*. Rio de Janeiro: FGV, 1973.