

Política econômica e política externa: uma análise comparativa do Brasil e da Argentina (1930-1945)

Francisco Luiz Corsi¹

1- Introdução

Os impactos da Grande Depressão dos anos 1930, o processo de industrialização e as políticas econômicas adotadas no período 1930 e 1945 são questões sobejamente discutidas na literatura no Brasil e na Argentina. Entretanto, análises comparativas dessas duas experiências históricas são relativamente escassas.

A discussão parte das novas possibilidades de desenvolvimento abertas com a relativa desarticulação e com as transformações estruturais da economia mundial advindas ou aprofundadas a partir da Grande Depressão da década de 1930. Para alguns países periféricos, que apresentavam significativo grau de desenvolvimento capitalista, abriram-se novas possibilidades de desenvolvimento. Nesse contexto, definiram-se, com temporalidades distintas e a partir de determinadas correlação de forças políticas e de bases sociais de sustentação do Estado, diferentes projetos visando à industrialização e a autonomia nacional, como por exemplo, os projetos de Cárdenas, de Vargas e, um pouco mais tarde, de Perón. O objetivo do presente artigo é discutir a definição paulatina dos projetos nacionais e como eles condicionaram as políticas econômicas, em especial a política econômica externa, do Brasil e da Argentina.

Projeto nacional de desenvolvimento não é compreendido aqui como um projeto que integra os interesses coletivos da nação, pois a sociedade é dividida em classes e o interesse nacional é percebido e definido a partir da posição de cada classe. São entendidos como projetos que distintos setores de classe têm para a nação (Corsi, 2000).

Na literatura brasileira e argentina, muitos autores questionam a existência de um projeto nacional de desenvolvimento de caráter industrializante nesta fase (1930-1945). Para muitos, no caso do Brasil, defender a existência de tal projeto nesse período seria, como assinalam entre outros Villela e Suzigan (1973), um anacronismo, pois projetos de cunho industrializante só seriam formulados anos mais tarde. Inúmeros trabalhos mais recentes, no entanto, defendem, com diferenças importantes, que nesse período já existiria um projeto nesse sentido². Defendemos o ponto de vista segundo o qual os projetos nacionais de desenvolvimento não nascem prontos, mas são construções sócio-políticas, formuladas e reformuladas de acordo com as injunções políticas, econômicas e sociais dos diferentes contextos históricos (Corsi, 2000). Na Argentina, o assunto também é polêmico. Porém, diferentes autores, como por exemplo, Jorge (1975) e Villaneuva (1969 e 1972), defendem que o período é caracterizado, entre outros aspectos, pela existência de diferentes projetos. Todavia, um projeto nitidamente industrializante só seria encontrado ao final do período em estudo.

Um projeto formalmente definido, de fato, não existiu à época em ambos os países. Ou seja, não existia um projeto prévio de industrialização que determinasse as políticas econômicas no Brasil e na Argentina. Seguindo temporalidades diferentes, esses projetos foram sendo construídos ao longo do

¹ Professor de Economia do Departamento de Ciências Políticas e Econômicas da Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP.

² Sobre essa polêmica ver entre outros Draibe (1985); Fonseca (1989, 2003); Corsi (1991 e 2000); (Fiori, 1995) e Bastos (2001 e 2009).

período. Sofreram avanços e retrocessos a partir do desfecho das lutas políticas e da evolução da situação internacional. No que diz respeito ao Brasil, entendemos que o projeto de Vargas

compreendia uma série de programas voltados para a industrialização e para a expansão e integração do mercado interno, formulados à medida que os problemas iam se colocando. Projeto que foi modificado pela injunção de fatores políticos, econômicos e sociais internos e externos e que ganhou contornos mais nítidos apenas no Estado Novo [...] Ainda assim, pode-se denomina-lo projeto tendo em vista que os programas que o compunham apontavam na direção de um desenvolvimento baseado no mercado interno e na indústria, expressando assim uma estratégia política norteadora da ação governamental³ (Corsi, 2000, p.16).

Este projeto, que emergiu paulatinamente partir da Revolução de 1930, sustentava-se em uma tácita aliança de classes constituída gradualmente em torno do fortalecimento do mercado interno e do avanço da industrialização. Enquanto a Revolução de 1930 abriu espaço para o surgimento de um programa industrializante, embora esse resultado não estivesse inscrito de antemão no processo, na Argentina o golpe de Estado de setembro de 1930 e o controle do poder pela chamada Concordância reafirmaram o projeto de uma Argentina agroexportadora, esposado pelos grandes proprietários e pela chamada oligarquia diversificada em aliança com o capital estrangeiro. Porém, este projeto não permaneceu estático, tentou responder aos desafios colocados pela reestruturação da economia mundial decorrente da Grande Depressão e pelas transformações em curso na sociedade e na economia argentinas⁴. Esta distinta evolução parece ser chave para o entendimento das diferentes políticas econômicas e dos rumos das economias dos dois países no período em pauta. Essa proposições norteiam a análise que se segue.

2- Os impactos da Grande Depressão no Brasil e na Argentina

A crise de 1929, o golpe de Estado que derrubou Yrigoyen na Argentina, em setembro de 1930, e a Revolução de outubro no Brasil, que alçou Getúlio Vargas ao poder, constituem divisores de águas na história econômica e política dos dois países. A economia exportadora foi colocada em xeque, embora indícios de esgotamento do modelo agrário-exportador pudessem ser observados desde a década de 1920 em decorrência tanto de determinações externas quanto internas. Novas possibilidades de desenvolvimento se abriram a partir daquele momento. Essas possibilidades foram percebidas e perseguidas de formas distintas pelo Brasil e pela Argentina.

A Grande Depressão atingiu com matizes regionais e nacionais todo o mundo capitalista, tendo abrangente impacto em sua periferia. A depressão dos anos 1930 foi marcada por profundo declínio do PIB, do emprego, dos preços, do comércio e dos fluxos de capitais. A abrangência e a profundidade da crise levaram muitos contemporâneos, segundo Hobsbawm (1995), a nutrir severas dúvidas quanto à sobrevivência do sistema capitalista, ainda mais que a URSS parecia imune a seus efeitos. Essa percepção foi se formando aos poucos à medida que a crise se prolongava. Entretanto, muitos contemporâneos, até o final dos anos 1930, ainda acreditavam no retorno à “normalidade” (Galbraith, 1988).

Uma das principais consequências da Depressão foi a relativa desarticulação da economia mundial, rompendo com a tendência histórica de constituição de uma economia mundial cada vez mais integrada. Os intensos fluxos internacionais de mercadorias, de capital e de forças de trabalho, que caracterizaram a expansão capitalista em escala mundial desde o século XIX, abalados pela a Primeira

³. Ver também Ianni (1986).

⁴ Ver a respeito Jorge (1972), Villanueva (1969 e 1972) e Rapoport (2000) entre outros.

Grande Guerra, sofreram drástica redução na década de 1930. Os movimentos migratórios foram quase estancados. O comércio mundial, entre 1929 e 1932, sofreu acentuada redução em um contexto de generalização do protecionismo. O comércio passou a basear-se em acordos bilaterais, o que implicou no desmoronamento do sistema multilateral de intercâmbio. Os empréstimos e os investimentos externos diretos também sofreram forte redução, o que contribuiu para a generalizada suspensão dos pagamentos das dívidas externas a partir de 1931 (Hobsbawm, 1995).

Em um quadro de forte queda da atividade econômica, explosão do desemprego, espiral deflacionária e desarticulação relativa da economia mundial, o *Gold Exchange Standard* não resistiu à desvalorização generalizada das moedas e ruiu. Em 1933, o fracasso da Conferência de Londres reforçou a impossibilidade de qualquer estabilização do padrão monetário internacional naquele momento. A exacerbação da concorrência em uma situação de crise generalizada contribuiu para a formação de áreas restritas de comércio atreladas às diferentes moedas. (Hobsbawm, 1995, p. 93; Dosman, 2011).

A relativa desarticulação da economia mundial foi aprofundada pelo acirramento da luta por áreas de influência e mercados e pelas políticas expansionistas da Alemanha, da Itália e do Japão. A Depressão e a agudização da luta interimperialista e das lutas sociais em escala global desencadearam processos que redesenhariam a economia mundial. No entanto, ainda não era possível, naquele momento, vislumbrar as tendências resultantes desses processos históricos.

Nesse contexto, abriram-se espaços para saídas nacionais da crise. Embora não fosse nada fácil, muitos governos, de variados matizes ideológicos e políticos, gradativamente romperam com a ortodoxia neoclássica, tão arraigada no pensamento econômico e político dominante. Os governos passaram a intervir cada vez mais na economia com o fito de regular e fomentar a atividade econômica. As desvalorizações competitivas de moedas, o comércio bilateral, o protecionismo exacerbado, os controles de câmbio e de importações, as moratórias das dívidas externas e as restrições à livre circulação de força de trabalho e capital foram práticas generalizadas no período. Muitos governos buscavam proteger-se da crise direcionando suas economias para o mercado interno.

A repercussão da Depressão na América Latina foi abrangente em termos de crescimento econômico, queda no comércio exterior, crise no balanço de pagamentos, crise cambial e de elevação do desemprego. A crise generalizada dos países desenvolvidos levou a queda dramática dos preços dos produtos primários, muitos dos quais já enfrentavam problemas de superprodução, deteriorando rapidamente a situação das economias latino-americanas. (Diaz Alejandro, 1975; Thorp, 1988; Rapoport, 2000, p. 21; Limoncic e Martinho, 2009).

A depressão que seguiu a *débâcle* da Bolsa de Valores de Nova York atingiu em cheio a Argentina e o Brasil, encerrando uma fase no desenvolvimento desses países. O PIB argentino, entre 1929 e 1932, caiu 14,3%. O crescimento foi retomado em 1933. Em 1935, o PIB ultrapassaria o de 1929. No Brasil, a crise, embora grave, foi aparentemente menos profunda. O PIB retrocedeu, entre 1929 e 1931, 8,2%. A economia brasileira voltaria a crescer um pouco antes, em 1932, 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 das suas respectivas moedas e crises cambiais. Entre 1929 e 1933, o produto real da indústria manufatureira argentina retrocedeu 6,5%, enquanto no Brasil verificou-se um crescimento de 1,3%. O setor agrícola também retrocedeu nos dois países. As exportações argentinas declinaram 67% entre 1928 e 1932, enquanto as importações caíram 73,3%. Os preços dos produtos de exportação caíram 42% no mesmo período. A Argentina, além da queda dos preços, enfrentava crescente fechamento dos mercados externos para os seus produtos, em particular o norte-americano. Para o Brasil, o problema central, nesse aspecto, era o declínio dos preços de seu principal produto de exportação. Os preços do café despencaram no mercado mundial. De 11 pence a libra-peso no início da crise para 7 pence no final de 1929, atingindo 4 pence em 1931. Entre 1928 e 1932, o quantum das importações declinou cerca de 60% e o valor 66%, enquanto o quantum das exportações recuou 17% e o valor recuou em 50%. Os termos de intercâmbio

caíram cerca de 30% e a capacidade de importar 40% nesse mesmo período. Entre 1929 e 1934, o custo de vida caiu 15,6% no país platino, enquanto no Brasil a deflação foi 25,5% no mesmo período. A fuga de capitais levou ao rápido declínio das reservas. A Argentina perdeu 173 milhões de libras nos anos de 1928 e 1929. No caso do Brasil, observa-se o esgotamento das reservas em 1931, com perdas da ordem de 30 milhões de libras. De 1929 a 1934, a moeda desvalorizou-se em 73% no Brasil e em 36,7% na Argentina (Gerchunoff e Llach, 2005, p. 112-15; Diaz Alejandro, 1975, p. 350-351, 355, 373 Abreu, 1986, p. 16-19, 1992; Cano, 2000; Sánchez, 2009, p. 97).

O desemprego foi severo nos dois países. Algumas estimativas, segundo Gerchunoff e Llach (2005, p. 120), calculavam o desemprego em 28% da força de trabalho argentina na fase mais aguda da crise. Os salários declinaram mais que o custo de vida. No Brasil, as consequências sociais da crise também foram graves. Dados apresentados por Carone (1977 e 1982) apontam que cerca de 2 milhões pessoas estariam desempregadas ou semiempregadas nos centros urbanos no auge da crise. Só na cidade e São Paulo seriam 100 mil desempregados.

A vida política argentina e brasileira não passariam incólumes pela crise, embora não se possa estabelecer uma relação simplista entre as mudanças políticas e a crise internacional. O golpe de Estado que derrubou Yrigoyen não foi um resultado direto da crise, embora os seus impactos iniciais sobre a economia tenham sido um dos determinantes da queda do governo constitucional. A queda de Yrigoyen deveu-se, sobretudo, a luta política interna, que estava, todavia, entrelaçada e condicionada pelos interesses e projetos econômicos das classes dominantes. Desde sua primeira eleição em 1916, amplos setores das classes dominantes fizeram acirrada oposição, mesmo com a União Cívica Radical (UCR) tendo um projeto econômico que não diferia, no essencial, do projeto dos conservadores de uma Argentina fundamentalmente agrário-exportadora⁵. Os conservadores, o núcleo mais importante da oposição, buscavam retomar o controle direto do poder, perdido com a ascensão da UCR em 1916. Consideravam que Yrigoyen ameaçava a democracia liberal e subvertia a ordem social. Para os conservadores a retomada do controle direto do poder parecia vital para enfrentar o que eles viam como os males da democracia, a conturbada situação econômica e uma situação interna na qual começava a se tornar difícil sustentar que o interesse nacional era idêntico ao desenvolvimento agropecuário como no passado recente, quando a Sociedade Rural Argentina tinha como lema “cultivar el solo es servir a la patria” (apud Rapoport, 2000, p. 175).

O projeto liberal, sustentado pelos setores exportadores e pelo capital britânico, segundo o qual a economia argentina deveria basear-se no desenvolvimento agropecuário, sendo a industrialização restringida ao processamento de produtos primários, de acordo com a divisão internacional do trabalho estabelecida pela Grã-Bretanha⁶ (Jorge, 1975), estava em questão em decorrência da perda de dinamismo da economia exportadora e em virtude das transformações em curso na economia mundial, sendo a principal delas a decadência inglesa e a ascensão dos EUA. Ao contrário do Brasil, a Argentina tinha

⁵ Como assinala Rapoport (2000, p. 175): “*la producción agropecuaria destinada a la exportación continió siendo el eje central de la política económica radical, pues según conceptos del propio presidente Yrigoyen: ‘La riqueza agraria continuará siendo por mucho tiempo la base de la esbabilidad económica’*”. No entanto, Avelar adotou uma política moderadamente protecionista e um discurso favorável a indústria. O discurso nacionalista de Yrigoyen era mais retórico do que norteador de políticas efetivas de desenvolvimento, embora ele tenha criado uma empresa estatal no setor de exploração do petróleo e adotado medidas duras em relação à empresas no setor ferroviário. Sobre a política econômica de Yrigoyen e Avelar ver Rapoport (2000 e 2007), Gerchunoff (2005 e 2010), Romero (2006), Jorge (1975) Etulain (1991) e Villanueva (1975).

⁶ A seguinte passagem de um discurso de Luis Duhau, então Presidente da Sociedade Rural Argentina, proferido em 1927 é ilustrativo do pensamento liberal desses setores e de suas debilidades: “*Com una determinada cantidad de granos exportada al mercado británico, por ejemplo, puede (el país) conseguir en esse mercado una determinada cantidad de tejidos [...] El costo indirecto de esos tejidos para nosotros, no es otra cosa que lo que nos há costado producir los granos con que obtivemos en cambio. Si quiséramos fabricar esos tejidos en nuestro país, incurriríamos en un costo mucho más alto que el costo de esos granos. Y si no obstante ello, insistiéramos en producir directamente esos tejidos, a pesar de poderlos conseguir más baratos por médio de un proceso producción indirecta, nos veríamos en esta situación originalísima o singular: que nos habríamos propuesto producir una cantidad máxima de artículos, para aumentar nuestro bienestar, si embargo, estaríamos produciendo una cantidad inferior. Inferior, a todas luces, puesto que podríamos producir indirectamente mayor cantidad de tejidos que la obtendríamos directamente en nuestra industrias protegidas*” (apud Jorge, 1975, p. 50-51).

dificuldade para ampliar as suas exportações para o novo centro do capitalismo, pois sua economia não era complementar à norte-americana e, além disso, enfrentava crescente protecionismo dos EUA. Porém, era uma grande importadora de bens de consumo duráveis e de bens de capital norte-americanos, incorrendo em déficits comerciais. O equilíbrio do comércio argentino era alcançado, sobretudo, pelos superávits comerciais obtidos com a Grã-Bretanha, grande importadora de bens primários, em especial das carnes resfriadas. A Argentina também se destacava como absorvedora de caudalosos fluxos de capitais britânicos tanto na forma de empréstimos quanto na de investimento diretos. A dependência argentina era patente em relação à Grã-Bretanha, apesar do crescimento da entrada de capitais dos EUA em sua economia a partir da década de 1920. Esta dependência condicionava vários aspectos da política argentina, sobretudo a política externa (Fodor e O'Connell, 1973)⁷.

O Brasil encontrava-se em uma situação inversa a da Argentina, pois estava diretamente vinculado a economia norte-americana, apresentando superávits comerciais em relação ao seu maior parceiro comercial e déficits com a Grã-Bretanha. Embora absorvesse empréstimos e investimentos de ambos os países, sendo que a maior parte do estoque da dívida externa coubesse aos credores britânicos, os EUA eram, já nos anos 1920, o maior provedor de capitais do Brasil, e isso reforçava a dependência em relação a esse país (Abreu, 1985).

Configurou-se, dessa forma, uma relação triangular entre a Argentina, a Grã-Bretanha e os EUA, cujo equilíbrio a Grande Depressão colocava agora em xeque pelo avanço do protecionismo, pela redução dos fluxos de capitais, pela queda dos preços dos produtos primários e pelo fim da conversibilidade da libra em 1931 (Fodor e O'Connell, 1973).

A crise de 1929 tornou urgente o enfrentamento dos dilemas da economia argentina. Com a crise afloraram os limites estruturais da economia agrária-exportadora, cujos primeiros indícios de esgotamento⁸ datam da década de 1920 (Rapoport, 2000). Nos anos que se seguiram, uma das questões de fundo que se colocava para os setores das classes dominantes congregados na coalizão conservadora⁹, que tinha acabado de tomar o poder, era como se adaptar ao novo contexto e isso implicava em tentar reafirmar sua hegemonia, o que parecia cada vez mais difícil em uma sociedade crescentemente polarizada, e repensar o seu projeto para o país, sobretudo no que diz respeito aos rumos da economia e a inserção da Argentina em uma economia mundial em crise e em transformação. A própria classe dominante tinha se diferenciado com o surgimento de grandes grupos de origem agrária, mas que tinham diversificado suas atividades para o setor comercial, bancário, de serviços e industrial. Processo semelhante ao verificado no Brasil com o estrato superior da burguesia cafeeira (Silva, 1981), só que em maiores proporções. Formou-se um setor oligopolizado da burguesia urbana, composto por conglomerados como Bunge & Born, Braun Menendez, Bemberg e Tornquist. Este setor ganhou crescente peso a partir da década de 1930 (Etulain, 1991, p. 54-55, O'Donnell, 1977, Jorge, 1975, Basualdo 2010). Foi a partir dessa nova situação interna e externa, sob o comando dos conservadores, que os rumos da economia argentina seriam decididos (Villanueva, 1975, p. 9-10).

⁷ Desde o final do século XIX até o final do período em estudo, a Argentina manteve uma umbilical relação com a Grã-Bretanha e tensas relações com os EUA. A Argentina se opôs a Doutrina Monroe, fez oposição sistemática nos foros diplomáticos e manteve-se neutra nas duas guerras mundiais. Esta postura deveu-se ao desenvolvimento dependente da Grã-Bretanha, a pretensão da Argentina no período de prosperidade de ser uma potência regional a partir de uma avaliação exagerada das potencialidades do país e a certo isolamento geográfico (Escudé, 1997). Enquanto isso o Brasil manteve-se, de maneira geral, alinhado aos EUA a partir da segunda década do século passado, quando cresceu a importância deste país como maior comprador de café e crescente fornecedor de capitais, ao mesmo tempo em que declinava a influência britânica (Cervo e Bueno, 2008).

⁸ Um balanço do debate sobre essa questão pode ser encontrado em Rapoport (2000, p. 164-171).

⁹ A coalizão conservadora era composta pelo Partido Conservador, que aglutinava partidos e grupos provinciais, que expressavam os interesses das oligarquias proprietárias de terras, pelo Partido Socialista Independente, racha do Partido Socialista, pelos antipersonalistas, racha da UCR, pelos nacionalistas, muitos deles defensores de regimes autoritários e influenciados pelo fascismo, e pelo Partido Democrático Nacional, que aglutinava setores tradicionais e liberais (Romero, 2006).

Enquanto na Argentina as forças conservadoras encaminhavam os destinos da economia, a Revolução de 1930 abria novas possibilidades para a economia brasileira. A revolução não estava, como o golpe que derrubou Yrigoyen um mês antes, diretamente relacionada à crise internacional, embora esta tenha colocado novas questões e contribuído para aguçar as contradições e evidenciar os limites da economia agrário-exportadora. A crise fragilizou a burguesia cafeeira e sua relação com o governo federal, o que contribuiu para o sucesso do movimento revolucionário (Fausto, 1990, p. 423-426). As contradições econômicas e políticas que desembocaram na Revolução já estavam colocadas na década de 1920, embora nelas não estivesse inscrito esse resultado e houvesse naqueles anos um leque de possibilidades históricas. A revolução foi a resultante de um conjunto de acontecimentos e processos de sentidos e pesos diferentes, muitos dos quais fortuitos, como a morte de João Pessoa. (Fausto, 1990 e 2004, p. 236). A Revolução foi muito além de um rearranjo de setores das classes dominantes. O movimento 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)

Os desdobramentos e a resultante dos embates que marcaram o período não estavam decididos de antemão. Os anos iniciais a década de 1930 foram de grande instabilidade política e econômica, com diferentes projetos em luta (Pandolfi, 2003, p. 15-16). Vargas tinha dificuldade de costurar sólida aliança de classes para dar sustentação ao seu governo. Não estava decidido ainda por quais caminhos seguiria a economia brasileira. Mesmo porque a maioria desses projetos carecia de maior definição naquele momento. O movimento tenentista, que passaria por paulatino processo de esvaziamento político, ainda almejava impor seu programa reformista. O acirramento da luta de classes em escala mundial influenciou o surgimento, de um lado, da Ação Integralista Brasileira (AIB), de inspiração fascista, e, de outro, da Aliança Libertadora Nacional, movimento que articulava ampla coalizão de forças de esquerda e democráticas e que defendia um programa de reformas políticas, sociais e econômicas. A burguesia cafeeira não estava totalmente batida e tentaria voltar a controlar o poder em 1932. Continuava a defender seu projeto nacional calcado na agricultura de exportação¹⁰, a semelhança dos setores conservadores na Argentina, só que estes tinham reafirmado seu predomínio. Era acompanhada, neste aspecto, por outros setores exportadores. Mas muitos setores oligárquicos tinham cada vez mais interesse no desenvolvimento do mercado interno, exemplo notório dessa evolução foi a oligarquia gaúcha. Nos anos que se seguiram, configurar-se-ia, pouco a pouco, à medida que o mercado interno se expandia,¹¹ uma composição heterogênea e instável de classes, a qual incluía a burguesia industrial e setores importantes das burguesias agrária e comercial, cujos interesses vinculavam-se ao mercado interno. Além desses diferentes setores vinculados ao mercado interno, Vargas contaria com apoio dos militares e com a simpatia dos trabalhadores.

Neste quadro de incertezas e instabilidade política, três tendências paulatinamente tomaram forma, a saber: centralização política, crescente atuação do Estado na economia e abrangente política trabalhista. O Estado ganhou autonomia e foi essa autonomia que o capacitou para levar avante um projeto nacional industrializante (Draibe, 1985), que amadureceria paulatinamente ao longo dos anos 1930, embora este resultado não estivesse inscrito na Revolução. Nesse processo, Vargas lançou as bases do Estado Desenvolvimentista (Fiori, 1995)

Estas diferentes trajetórias políticas condicionariam os rumos das economias argentina e brasileira naquele contexto de crise internacional e reestruturação do sistema capitalista. A partir de 1930 a

¹⁰ Ver a respeito Perissinotto, 1999, p. 225; Capelato, 1989 e Luz, 1978, p. 100.

¹¹ Sobre a expansão do mercado interno a partir de 1930 ver, entre outros, Cano (1985). Este autor assinalou “Até meados da década de 1920 era pequena a integração do mercado nacional. O comércio inter-regional perfazia cerca de ¼ do total do comércio externo de todos os estados e regiões do país [...] À medida que a integração do mercado nacional aumentasse, aquela cifra também cresceria, atingindo pouco mais de 50% no imediato pós-Segunda Guerra Mundial” (Cano, 1985, p. 157). Villela e Suzigan (1973, p. 191) observam: “Nesse período [anos 1930] ocorreu um aumento extraordinário na importância relativa das culturas para o mercado interno (arroz, feijão, cana-de-açúcar, mandioca, milho, trigo etc.), que passaram a representar cerca de 58% do valor da produção das lavouras”.

economia brasileira apresentaria um crescimento médio superior ao apresentado pela economia argentina, que seria superada pela sua rival¹². Os anos dourados da Argentina, fruto do impressionante crescimento do final do século XIX até a I Guerra Mundial, que gerou a “crença em um ‘destino manifesto’ excepcional e único no contexto latino-americano”, tinham acabado (Fausto e Devoto, 2004, p. 24), embora isso não fosse ainda claro para muitos contemporâneos, que acreditavam no retorno a “normalidade”. A industrialização avançaria mais no Brasil, que ganharia crescente peso na economia regional, ofuscando a Argentina. Em grande parte, creditamos esse desfecho as diferentes políticas econômicas e políticas externas adotadas, aos projetos nacionais, as alianças de classe que sustentavam o Estado e as alianças externas firmadas no período 1930-1945.

3- As políticas de combate à crise e os projetos de desenvolvimento

Os governos de Uriburu e de Vargas ao assumirem o poder já enfrentavam uma situação econômica delicada, que exigia rápidas medidas. Porém, ambos, seguindo tendência geral à época, mantiveram políticas de cunho ortodoxo. A ruptura com a ortodoxia neoclássica não foi imediata e seguiu temporalidades distintas. De imediato, o governo Vargas adotou uma política que visava ao equilíbrio das contas públicas, a estabilização do câmbio e a contenção da expansão dos meios de pagamentos. Medidas que agravariam a crise. Em seu discurso de posse, Vargas colocou como uma de suas prioridades “manter uma administração de rigorosa economia, cortando todas as despesas improdutivas e suntuárias – único meio eficiente de restaurar as nossas finanças e conseguir saldos orçamentários reais” (Vargas, 1938-1945, v. 1, p. 73).

A proposta inicial para enfrentar a crise era diversificar a agricultura. A indústria era vista com ressalvas. No referido discurso de posse, Vargas afirmou:

intensificar a produção pela policultura e adotar uma política internacional de aproximação econômica, facilitando o escoamento de nossas sobras exportáveis [e] rever o sistema tributário, de modo a amparar a produção nacional, abandonando o protecionismo dispensado às indústrias artificiais, que não utilizam matéria-prima do país e mais contribuem para encarecer a vida e fomentar o contrabando (Vargas, 1938-1945, v.1, p. 73).

Este discurso de Vargas se assemelhava as posições dos setores anti-industrialistas na Argentina, que defendiam a vocação agrária do país e só admitiam o desenvolvimento de indústrias consideradas naturais. Vargas, contudo, mudaria de posição em relação à indústria pouco tempo depois¹³. O governo provisório sob a pressão da fuga de capitais, da carência de divisas, da queda dos preços dos produtos de exportação, da deflação, da incapacidade de pagar a dívida externa, da queda na atividade econômica, da falência de empresas e do avanço do desemprego foi obrigado gradualmente a curvar-se diante dos problemas colocados pela crise. Em 23 de dezembro de 1930, Vargas escreveu em seu diário: “Recebo o ministro Whitaker e o secretário da Fazenda de São Paulo. Faço várias objeções ao pedido de emissão, alegando que não devíamos reincidir nos erros dos governos passados [...] mas concordo, afinal, com a emissão.” (Vargas, 1995, V. 1, p. 34). Neste mesmo mês Whitaker assinalou a situação dramática do câmbio: “O câmbio continua a cair e eu não tenho elementos no Banco do Brasil para tentar qualquer ação contrária, nem créditos, nem recursos. O único meio seria intervir [...] Assim o fizeram alguns outros presidentes [...] Se V. Exa. não repelir *in limine* essa sugestão que faço a contragosto e em desespero de causa, poderei dar os detalhes pessoalmente” (apud Oliveira, 1978, p. 412).

¹² Entre 1929 e 1939 a Argentina creceu 14,5% e o Brasil 36%, enquanto a Colômbia cresceu 44,6%; a Venezuela 42,6 e o México, 25,6% (Gerchunoff, 2009, p.184)

¹³ Em 1931 afirmou: “impõe-se-nos, como medida natural de defesa econômica, única ao nosso alcance, a redução da importação [...] devemos aceitar, como postulado cívico, o compromisso de ampliar as nossas lavouras e aperfeiçoar as nossas indústrias, de forma tal que passe a ser considerado deslize de patriotismo alimentarmos-nos ou vestirmos-nos com tecidos e gêneros importados” (Vargas, 1938-1945, v.1, p. 73 e 97).

O governo Provisório estava sob fogo cruzado. De um lado, tinha que responder as pressões dos credores externos, que advogavam a adoção de uma política econômica ortodoxa, visando garantir as condições necessárias ao pagamento dos compromissos externos, particularmente por meio de saldos positivos na balança comercial e superávits orçamentários. Acenavam com a possibilidade de refinanciamento dos passivos externos assim que a situação melhorasse. O problema não se reduzia ao financiamento dos passivos, mas também dizia respeito, em alguma medida, a necessidade de capital estrangeiro para financiar a expansão futura da economia. Vargas não poderia de forma alguma desprezar esses interesses, ainda mais que não havia previsão segura quanto à duração da crise e uma possível “normalização” da situação. Além disso, esses interesses estavam articulados a burguesia cafeeira e a outros setores exportadores, que comungavam com o capital estrangeiro o projeto de um Brasil fundamentalmente agrário-exportador. A burguesia cafeeira não estava morta política e economicamente, como ficaria claro nos eventos de 1932, e por isso tinha que ser levada em conta. O peso dessas questões impedia uma ruptura com a ortodoxia em um contexto em que as alternativas não eram claras. De outro lado, tinha que responder aos interesses dos heterogêneos setores que apoiaram a Revolução. Oligarquias que cada vez mais se vinculavam ao mercado interno e, portanto, eram defensoras de políticas expansivas de crédito e do gasto público. Medidas que também interessavam a burguesia industrial, em especial a paulista, que em pouco tempo deixou de ser oposição ao governo para tornar-se uma das forças de sua sustentação até as vésperas da queda do Estado Novo. Sustentar a atividade econômica, a expansão do mercado interno e, portanto, o emprego também passou a ser fundamental para responder aos anseios das classes médias e da classe trabalhadora. A política econômica buscava acomodar e responder, pelo menos parcialmente, a esses divergentes interesses e pressões. As incongruências entre os discursos defendendo austeridade e as ações e as medidas expansivas de política econômica, como apontou Bastos (2010), precisam ser entendidas nesse contexto. Vargas adotou uma postura pragmática diante dessas questões. Não só nessa situação, mas em muitas outras, Vargas também buscou preservar várias opções de ação ante um quadro de instabilidade e incerteza política e econômica. A perspectiva não ortodoxa de Vargas, que já tinha se manifestado quando ele era governador do Rio Grande do Sul, é, sem dúvida, elemento importante para explicar o pragmatismo e a busca de saídas alternativas (Bastos, 2010; Fonseca, 1989; Aureliano, 1981).

Neste contexto, o governo Vargas adotou uma política heterodoxa, embora tenha endossado as recomendações da missão financeira enviada pelos credores, sob o comando de Otto Neimeyer, para monitorar a economia brasileira e sugerir medidas que protegessem os interesses do capital estrangeiro. O eixo da política econômica de Vargas foi, como mostrou Furtado (1982), a política de defesa do café, que foi fundamental para antecipar a recuperação da economia e para a mudança do eixo da acumulação de capital para o setor industrial, desencadeando a industrialização via substituição de importações (Furtado 1982).¹⁴ Também contribuiu para a relativamente rápida recuperação da atividade econômica as políticas monetárias e fiscais expansivas adotadas a partir de 1931. Os recorrentes déficits públicos, em particular o de 1932, a política de expansão do crédito e a larga emissão de moeda não estavam nos planos do governo, deveram-se, sobretudo, à revolta de 1932, em São Paulo, e à grave seca no Nordeste no mesmo ano. O monopólio do câmbio, introduzido em 1931, ao dificultar as importações contribuiu para a expansão industrial (Cano, 1985, p. 173-174). Da mesma forma, a elevação das tarifas ocorrida em 1931 favoreceu a indústria, embora sua motivação tenha sido de ordem fiscal (Abreu, 1999), como ocorreu na Argentina no mesmo período. Estas políticas não eram algo isolado à época. Outros governos também adotaram medidas anticíclicas.

A política de defesa do café não almejava estimular a industrialização como bem mostrou Furtado (1982)¹⁵, mas ao contrário do que ele supôs não respondia apenas aos interesses cafeeiros. Respondia

14 O debate sobre as posições de Furtado foi intenso. Ver a respeito entre outros: Peláez (1968), Silber (1977) e (Mello, 1982).

15 A esse respeito, Furtado (1982, p. 193) afirma: “é, portanto, perfeitamente claro que a recuperação da economia brasileira, que se manifesta a partir de 1933, não se deve a nenhum fator externo e sim a política de fomento seguida inconscientemente no país e que era um subproduto da defesa dos interesses cafeeiros”.

também a interesses mais amplos. Esta política foi adotada em nome do interesse nacional. Vargas tinha clara consciência da necessidade e de pelo menos de alguns dos desdobramentos da política de sustentação do café:

Economicamente, o país caíra em verdadeiro colapso. A retenção prolongada do café nos reguladores paulistas obstruía literalmente os mercados nacionais, impedindo aos lavradores de vender, ou sequer, de caucionar o que produziam. Em conseqüência, cessaram eles os seus pagamentos aos próprios colonos, e, por tal motivo, os comerciantes do interior, privados de receber o que já haviam adiantado, colocaram os atacadistas em dificuldades extremas, que se refletiram, por seu turno, nas indústrias, paralisando o respectivo movimento [...] A urgência de restabelecer o ritmo de nossa vida econômica determinou a providência da compra dos stocks, a qual permitiria o livre escoamento das safras futuras. Com essa medida, esperavam-se dois efeitos; interno, que era o de restituir o crédito ao lavrador, restaurando, portanto, aquele ritmo interrompido, e outro, externo, que era o de restabelecer a confiança nos mercados consumidores. (Vargas, 1938-1945, v.1, p. 175-176)

José Maria Whitaker, então Ministro da Fazenda, também mostrou ter clareza da necessidade de manter a política defesa do café. Em carta a Osvaldo Aranha, datada de agosto de 1931, assinalou: “Acudindo o café [...] o Governo fez o que era urgente: restabelecer o ritmo da vida normal nos Estados cafeísta, permitindo sobretudo a São Paulo que recomeçasse o trabalho na lavoura, no comércio e nas indústrias” (apud Hilton, 1977b, p. 99).

Todavia, a política não ortodoxa de Vargas não pode ser considerada como a expressão de um amplo projeto nacional industrializante. É preciso, contudo, salientar mais uma vez que a formulação de uma política alternativa para sair da crise e a posterior definição de um projeto industrializante são um processo não linear e que essas políticas não nascem acabadas. Essa política objetivava diversificar a economia, fomentando tanto a agricultura quanto a indústria. Com isso, procurava superar a vulnerabilidade de uma economia dependente, em grande parte, de poucos produtos de exportação e, ao mesmo tempo, responder às inúmeras e contraditórias pressões a que o governo era submetido.

Isto fica claro, por exemplo, no tratamento dado a questão cambial. Embora a situação do câmbio fosse dramática, Vargas adotou uma política de liberdade cambial, suspendeu o controle do câmbio que Washington Luís, tardiamente, decretou em outubro de 1930. Nessas circunstâncias, o ajuste do balanço e pagamentos decorreu da contração das importações, devido à forte desvalorização do mil reis. Só em setembro de 1931, decretou a suspensão dos pagamentos da dívida externa e a introdução do controle do câmbio, seguindo tendência que vinha ganhando terreno na economia mundial. A escala de prioridades, estabelecida para o dispêndio das escassas divisas do país pelo Decreto 20.451 de setembro de 1931, não determinava a introdução de qualquer mecanismo seletivo de importações que favorecesse o setor industrial. O pagamento da dívida externa era considerado prioritário em detrimento das importações essenciais (Villela e Suzigan, 1973, p.324).

Importa observar, no entanto, que nas questões relativas ao caráter da política econômica e à definição do projeto nacional não podemos reduzir à discussão a esses aspectos. A discussão precisa ser mais abrangente. Desde logo, outras iniciativas do governo Vargas, além da política de defesa do café e das políticas monetária e fiscal expansivas, também indicam a sua perspectiva de colocar o Brasil em nova rota de desenvolvimento e inserção na economia mundial. Entender o projeto de Vargas para o Brasil passa também pela forma como foram enfrentados o problema agrário (Draibe, 1985), a questão social e a questão da relação com o capital estrangeiro, o que confere importância estratégica a política externa, vinculada a problemática do financiamento externo do desenvolvimento, que ganharia cada vez mais peso à medida que a industrialização avançava a partir de 1933. Também é preciso levar em consideração a ideia, que ganhou corpo ao longo do Estado Novo, mas que já estava presente nesse período, de tornar o Brasil uma potência na América do Sul. Pontos que foram encaminhados de maneira bem diferente no período na Argentina, embora esta também almejasse ser uma potência na região. Não

por acaso imprimiu uma política de ampliar sua influência regional, particularmente em relação aos Estados limítrofes, e de enfrentamento com os EUA.

Foi também crucial para a recuperação e para a posterior industrialização a abrangente ação estatal na economia em prol do desenvolvimento (Draibe, 1985; Oliveira, 2003). A partir de 1930, o Estado teve importância crescente na economia brasileira, como também na Argentina. De fundamental importância, segundo alguns autores, dentre eles Ianni (1986), foi, todavia, a introdução da legislação trabalhista. Essas medidas, que não atingiam o trabalhador rural, visavam à regulação das relações entre o capital e o trabalho no espaço urbano. Essas medidas, importantes para o reconhecimento social e político dos trabalhadores, foram colocadas por Vargas como uma dívida do Estado. O discurso oficial construiu uma ideologia da outorga dos direitos trabalhistas, na qual Vargas aparece como o “pai dos pobres” e que seria a base de sua política trabalhista, especialmente a partir de 1942 (Gomes, 1988).

Cabe também destacar outras medidas em prol do crescimento e da diversificação da economia adotadas pelo governo Provisório, tais como: (1) a criação de órgãos de regulação e fomento de setores específicos, como por exemplo: o Conselho Nacional do Café (depois transformado em Departamento Nacional do Café), 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) o Plano Geral de Viação Nacional de 1934, que tinha por objetivo expandir os meios de transporte para avançar na unificação do mercado interno; (6) a reforma educacional, em particular o incentivo ao desenvolvimento de cursos técnicos.

Como já foi afirmado, não existia um projeto prévio de industrialização a guiar a política econômica. Tal projeto foi uma construção paulatina, marcada por avanços e retrocessos, e só ganharia densidade no Estado Novo. Vargas tendeu para políticas expansivas à medida que ficava evidente a profundidade da crise mundial e o crescente robustecimento do mercado interno e das forças políticas a ele vinculadas (Corsi, 2000).¹⁶

As questões relativas às estratégias para enfrentar a crise não são menos complexas na Argentina. Apesar de sair vitoriosa a aliança conservadora enfrentava problemas de legitimidade e de esgarçamento de seu projeto nacional, em virtude tanto de transformações internas em curso na sociedade quanto do novo contexto internacional, que colocava em xeque a inserção da Argentina na economia mundial. O processo de diferenciação interna das classes dominantes foi acelerado pela própria crise, com o crescimento do peso da chamada oligarquia diversificada e com as disputas entre invernadores (grandes pecuaristas) e os pequenos e médios capitais do setor em um cenário de queda dos lucros. O projeto econômico pautado nas exportações, que admitia o desenvolvimento de indústrias consideradas naturais, já estava também pressionado pelo desenvolvimento, mesmo que modesto, dos setores têxteis, metalúrgicas e de bens de consumo duráveis na década de 1920 a partir de capitais internos marginais e de investimento estrangeiro, sobretudo norte-americano. Também estava pressionado pelo fato de setores da oligarquia diversificada investirem cada vez mais na indústria. (Etulain, 1991; Jorge, 1975; Rapoport, 2000).

Com a crise de 1929, observou-se drástica queda da capacidade de importar da Argentina¹⁷, o que colocava em questão a sua especialização na produção de produtos primários e a política econômica

¹⁶ Ao comentar a questão relativa à intencionalidade da política econômica, Fonseca (2003, p. 271) assinalou: “Esse grau de consciência pró-industrialização não estava presente na formação da chapa opositora da Aliança Liberal, em 1929, mas foi sendo construído ao longo da década de 1930”.

¹⁷ Segundo Gerchunoff e Llach (2005, p. 113): “se calcula que em 1933 la Argentina podia comprar en el exterior, com lo producido por sus exportaciones, sólo dos tercios de lo que compraba en 1929”

liberal. O argumento central dos conservadores, segundo o qual a especialização na produção agropecuária mais eficiente permitiria importar quantidades crescentes de produtos manufaturados a preços mais baixos, relativamente aos que vigorariam se tais produtos fossem produzidos internamente, carecia de sustentação, pois ajustar, agora, as importações de manufaturas ao nível permitido pelas exportações implicava reduzi-las quase a metade do período pré-crise por um longo tempo, o que era inviável (Jorge, 1975). Esta situação exigia a articulação de alternativas para a economia.

Entretanto, os governos do general Uriburo e depois do general Justo enfrentaram a crise até 1933 com políticas ortodoxas, talvez esperando que a crise fosse mais uma crise cíclica do capitalismo que rapidamente seria superada, como também avaliava Prebisch, que à época ocupava importante cargo de assessoria no Ministério da Fazenda (Dosman, 2011). Mas também porque a ideologia liberal e as relações políticas e econômicas com o imperialismo britânico permeavam a sociedade argentina, particularmente suas classes dominantes, o que tornava difícil a busca de saídas alternativas. Mesmo a UCR e os socialistas não tinham programa diferente dos conservadores. No Brasil a ideologia liberal perdeu terreno com o avanço de várias formas de pensamento autoritário e nacionalista, o que também ocorreu na Argentina, mas aparentemente com menor força. Vargas e o núcleo político do Estado se mostraram muito mais pragmáticos que seus congêneres argentinos (Jorge, 1975; Rapoport, 2000).

Quando Agustín P. Justo, eleito ao final de 1931, assumiu a presidência, em fevereiro do ano seguinte, a economia argentina continuava mergulhada na crise. Alberto Hueyo, Ministro da Fazenda, que permaneceria no cargo até meados de 1933, deu continuidade a política econômica de seu antecessor. Embora tenha sido, segundo Gerchunoff (2009), uma política errática, ela se caracterizou, em suas linhas gerais, pela busca do equilíbrio orçamentário por meio de cortes no gasto público e de elevação de impostos, além de manter os compromissos externos. Dessa forma, não contribuiu para deter a crise (Rapoport, 2000).

O governo Justo estava pressionado, mas só alteraria sua política econômica em meados de 1933. Em linhas gerais, a política econômica entre 1929 e 1933 pautou-se, como já foi afirmado, pela ortodoxia. Neste período, observa-se uma redução da oferta monetária de 14%, apesar do considerável volume de emissões em 1931 e 1932. As taxas de juros foram majoradas, da mesma forma que no Brasil (Vilella e Suzigan, 1973). Os rendimentos das Letras Hipotecárias aumentaram de uma média de 6,1% em dezembro de 1928/1929 para 7% em dezembro de 1932. Os rendimentos dos títulos do governo subiram de 6,2% para 7,5% no mesmo período. A elevação dos juros reais deve ter sido bem mais acentuada devido à deflação verificada nesse período. As taxas de juros só passaram a cair a partir dessa data. Com o objetivo de equilibrar as finanças públicas as tarifas aduaneiras foram majoradas em 1930 e 1932. Também foi introduzido o imposto de renda visando o incremento da arrecadação e a diminuição da dependência da receita pública em relação ao imposto de importação. O governo Justo também renegociou a dívida interna, alongando prazo e reduzindo juros por meio de substituição de títulos antigos por novos. Estas medidas reduziram de maneira significativa o déficit público, que caiu, contribuindo para aprofundar a crise, de 4,5% do PIB em 1930 para 2% em 1932. (Diaz Alejandro, 1975; Cano 2000; Romero, 2006; Ferrer, 2006).

O abandono do padrão ouro pela Grã-Bretanha e os Acordos de Ottawa¹⁸ colocaram a Argentina em uma situação bastante difícil. Temendo uma deterioração ainda maior da situação cambial, o governo Argentino reagiu, segundo Gerchunoff (2009), vinculando o peso às moedas que ainda permaneciam no padrão ouro. Manter o câmbio fixo e ao mesmo tempo pagar a dívida externa poderia levar, em curto espaço de tempo, a exaustão das reservas e a crise cambial. Daí a necessidade do controle de câmbio,

¹⁸ Em 1932 ocorreu na cidade de Ottawa uma conferência que resultou em uma série de tratados entre a Grã-Bretanha e os países que compunham o Commonwealth. Estes acordos estabeleciam extinção de tarifas e tarifas preferências para diversos produtos, entre eles as carnes resfriadas e congeladas. Também previam, para alguns casos, cotas de importações para compras realizadas fora do bloco. Esses tratados marcam o abandono do multilateralismo por parte do governo inglês e a adoção de uma política calcada no bilateralismo. Os acordos respondiam, em boa medida, as reivindicações de ex-colônias (Canadá, Austrália e Nova Zelândia).

instituído um mês após o Brasil ter implantado a mesma medida. A manutenção do pagamento da dívida externa e a fixação do valor da moeda denotam o apego do governo a ortodoxia e aos interesses do capital estrangeiro. O controle do câmbio era semelhante ao adotado por Vargas. Da mesma forma que no Brasil não estabelecia critérios seletivos de importação que favorecesse a indústria, apesar desta ser beneficiada pelo fechamento da economia. Também se observou o acúmulo de atrasados comerciais nos anos que se seguiram como ocorreu no Brasil. Porém, existem diferenças importantes. No Brasil o câmbio não foi fixado e a moeda desvalorizou-se. Apesar de Vargas não ter rompido com os credores depois da moratória de 1931, ele buscou adequar os pagamentos da dívida às reais condições do país, o que ficou evidente no chamado Esquema Aranha de 1934, enquanto a Argentina manteve os pagamentos, o que sugere que a crise cambial não foi tão severa neste país como no Brasil.

A deterioração da situação internacional, particularmente as restrições comerciais impostas pelos Acordos de Ottawa, também levou a Argentina a estreitar suas relações com a Inglaterra por meio do famoso acordo Roca-Runciman, assinado em maio de 1933, de largas consequências, pois condicionaria vários aspectos da política econômica argentina no período que se seguiu. A assinatura desse acordo foi o coroamento da política de cunho ortodoxo levada a cabo pela aliança conservadora. As restrições comerciais britânicas atingiam diretamente os interesses do núcleo das classes dominantes¹⁹. (Fodor e O'Connell, 1975; Rapoport, 2000; Gerchunoff e Llach, 2005).

As negociações foram conduzidas pelos britânicos, que impuseram aos argentinos seus principais pontos de vista²⁰. O poder de pressão da Inglaterra era considerável, pois, além de ser uma grande compradora de produtos argentinos e investidora de capitais no país, o déficit comercial com a Argentina tinha saltado de 18,1 milhões de libras, em 1913, para 38 milhões, em 1931. A perspectiva de uma Argentina inserida na economia mundial como exportadora de produtos primários norteou os negociadores platinos. O Vice-Presidente Roca, que presidiu a missão argentina a Londres, no curso das negociações teria declarado, “*la Argentina es, por su interdependência recíproca, una parte integrante del Reino Unido*” (apud, Rapoport, 2007, p. 181). Guillermo Leguizamón, outro integrante da missão argentina, ligado a empresas inglesas (Dosman, 201, p.110), declarou: “*la Argentina é una de las joyas mas preciadas de la corona de Su Graciosa Majestad*” (apud, Rapoport, 2007, p. 181)²¹. Estas declarações estavam totalmente em consonância com o projeto nacional dos setores conservadores. Os negociadores argentinos adotaram uma postura defensiva e não utilizaram a ameaça de sanções (suspensão do pagamento da dívida e manutenção dos bloqueios às remessas) ao capital inglês aplicado na Argentina como instrumento de pressão. Temas que foram levantados pela oposição, à época, diante da aparente debilidade da missão argentina. Temas que talvez estivessem além dos seus horizontes ideológicos. Os setores de oposição criticaram violentamente o acordo. A União Industrial Argentina

¹⁹ O momento era difícil. Entre 1929 e 1932, as exportações tinham se reduzido em cerca de 40%. A Inglaterra era o maior importador de produtos da Argentina, comprado 39% do total das exportações platinas em 1932, não só de carnes resfriadas e congeladas, mas também de trigo e frutas. O fechamento desse mercado era preocupante. O governo Justo mostrou-se totalmente receptivo as reivindicações do setor de carnes, que representava em torno de 10% da economia argentina e 15% de suas exportações, e iniciou negociações para tentar reverter à situação (Fodor e O'Connell, 1975; Rapoport, 2000).

²⁰ A Inglaterra tinha muitos interesses na Argentina. Seus investimentos no país platino montavam, à época, a 600 milhões de libras. Do lado britânico as questões pendentes eram as seguintes: resolver o problema das libras bloqueadas na Argentina em virtude dos controles de câmbio, recursos que correspondiam tanto a atrasados comerciais quanto a remessas das empresas inglesas; reverter à queda da venda de produtos como ferro, aço, carvão e material ferroviário; assegurar o livre funcionamento de suas empresas e facilidades comerciais (Fodor e O'Connell, 1975; Rapoport, 2000).

²¹ Enquanto isso Luís Duhau,, Ministro da Agricultura, em carta a Reveiw of the River Plate, assinalava: “*Debemos hacer todo lo posible de manera que los bienes de origen inglés puedan encontrar mercado fácil y favorable en nuestro país*”. A linha política dos grandes proprietários pode ser sintetizada na palavra de ordem que a Sociedade Rural Argentina defendia “*Comprar a quien nos compra*” (Gerchunoff e Llach, 2005, p. 127).

(UIA) foi uma das mais críticas. (Fodor e O'Connell, 1973 e 1985, Alhadeff, 1985; Rapoport, 2000; Gerchunoff e Llach, 2005 e Romero, 2006)²².

O resultado das negociações favoreceu mais os britânicos. A Argentina conseguiu manter sua posição no mercado de carnes inglês no patamar de 1932, o nível mais baixo desde o início da crise internacional. Além disso, esta cota poderia ser reduzida caso a situação econômica se deteriorasse. Enquanto isso, a Grã-Bretanha viu suas principais reivindicações satisfeitas. Acordou a liberação das libras bloqueadas. Garantiu a disponibilidade de divisas para as remessas de suas empresas. Garantiu a continuidade do pagamento da dívida externa. Também obteve tratamento preferencial em matéria cambial e tarifária para seus produtos. Acerca desse ponto, cabe ressaltar que o acordo vinculava o câmbio proveniente das exportações a Inglaterra ao pagamento das importações, do serviço da dívida externa e de outras remessas financeiras devidos a esse mesmo país. Além disso, a situação oligopolista das exportações de carnes, que eram dominadas por um pequeno número de frigoríficos ingleses e norte-americanos, organizados em um cartel e associados aos grandes invernadores, foi reforçada, pois 85% das exportações ficaram nas mãos dessas empresas. Enquanto que as empresas nacionais dividiram os restantes 15%, o que foi alvo de acirrada polêmica, que se arrastou por meses e contribuiu para a criação da Junta Nacional de Carnes, com o objetivo de o Estado regular o setor, mas com resultados escassos (Fodor e O'Connell, 1973 e 1985, Alhadeff, 1985; Rapoport, 2000; Gerchunoff e Llach, 2005 e Romero, 2006).

Na mesma época, a Grã-Bretanha assinou um acordo com o Brasil sobre o desbloqueio de atrasados comerciais, no qual não obteve compensação. A capacidade de a Inglaterra pressionar o Brasil era bem menor, o que explica os resultados e a postura dos britânicos nesse caso (Abreu, 1999)²³. O Brasil também assinaria um tratado comercial com o seu maior parceiro, os EUA, dois anos mais tarde, só que em outra conjuntura que começou a delinear-se em meados da década de 1930.

4- A nova conjuntura internacional a partir de 1934 e a política econômica

O fracasso da Conferência de Londres (1933), reunida para tentar salvar o padrão monetário internacional, evidenciou que a volta à chamada “normalidade” parecia cada vez mais difícil. A partir de 1934 a crise mundial amainou e várias economias começaram a recuperar a atividade econômica. Acirraram-se também as disputas internacionais com a ascensão dos nazistas ao poder na Alemanha e com a continuidade do expansionismo japonês na Ásia.

O aprofundamento dos conflitos internacionais levou a América do Sul a ser alvo de disputa entre os EUA e a Alemanha. A Grã-Bretanha, em franca decadência, continuou a perder terreno, embora tenha aumentado sua presença na Argentina. Adotou uma política defensiva, cujo objetivo principal era preservar “*una de las joyas mas preciadas de la corona de Su Graciosa Majestad*” ante a concorrência cada vez maior dos EUA. A Alemanha imprimiu agressiva política comercial e de propaganda na região. O avanço comercial alemão ameaçou a posição dos EUA e superou, em muitos países, a posição comercial da Inglaterra. Em uma situação de carência de moedas conversíveis e de relativo fechamento da economia norte-americana, o governo alemão firmou vários acordos bilaterais de comércio, tendo por base os chamados marcos de compensação (Corsi, 2000).

Os EUA consideravam que esta política ameaçava sua influência regional. Não só os mercados e os espaços de acumulação de capital estavam em jogo, mas ganhava cada vez mais relevância à posição estratégica da região, sobretudo a saliência nordeste do Brasil, que passou a ser considerada área de

²² A Missão argentina era composta, além do Vice-Presidente Júlio A. Roca, pelos seguintes nomes: Guillermo Leguizamon, Carlos Brebia e Miguel Angel (especialistas em agricultura), Raúl Prebisch, que foi o secretário efetivo da missão, e Manuel Malbran, embaixador em Londres (Dosman, 2011, p. 111).

²³ Em 1932, 7,0% das exportações brasileiras destinavam-se para a Inglaterra. Três anos mais tarde esse número era de 9,3%. Enquanto as importações provenientes da Inglaterra caíram, no mesmo período, de 19,2% para 12,4% (Gambini, 1977, p. 106).

segurança dos EUA pelo governo Roosevelt. Dessa forma, a Argentina tinha menor importância estratégica que o Brasil para os norte-americanos (Moura, 1980, p. 59).

Nesse novo contexto de incerteza e instabilidade internacional, o governo Roosevelt a partir de 1933 abandonou a tradicional política do *Big Stick* e passou a adotar uma política cujo objetivo consistia em estreitar o relacionamento político, militar e econômico com os demais países do continente. Dessa maneira, esperava assegurar a proeminência dos EUA a partir do consentimento e da colaboração. As razões da adoção dessa política, denominada de “boa vizinhança”, são complexas e não caberia aqui esmiuçá-las (Moura, 1980; Bandeira, 1978). Um dos aspectos dessa política residia no aumento do intercâmbio comercial, que serviria de base para uma maior aproximação política e econômica entre os países da região e os EUA, e ao mesmo tempo conteria o expansionismo comercial da Alemanha. Esta política enfrentaria alguns obstáculos, entre eles a oposição cerrada da Argentina. Os países latino-americanos ficaram sob fogo cruzado dos blocos imperialistas. Enfim, EUA, Grã-Bretanha e Alemanha intensificaram a luta para definir áreas de influência e acesso a mercados (Corsi, 2000).

O reconhecimento da alteração do quadro internacional e os desdobramentos do acordo bilateral com a Grã-Bretanha levaram o governo argentino a adotar uma linha calcada no bilateralismo, então predominante no mundo. O governo Justo assinou uma série de acordos bilaterais com vários países, cabendo destacar os tratados firmados com outros países latino-americanos, que expressavam uma política de aprofundamento dos laços regionais. Esta política buscava diversificar mercados e ampliar as exportações (Rapoport, 2000; Lopez, 2006).

Entretanto, a aliança com a Grã-Bretanha continuava a ser a linha mestra da política externa argentina, tanto é que o acordo Roca-Runciman seria revisto em 1936, quando foi então assinado um novo acordo, o Tratado Malbrán-Eden, que era mais duro que o anterior. O governo Justo também não intensificou as relações comerciais com a Alemanha justamente quando esta buscava incrementar as trocas com os países da região. Ponto que seria explorado por Vargas e adquiriria central importância em sua política externa (Corsi, 2000; Rapoport, 2000).

Estes esforços de aproximação com outros países da região também respondiam a necessidade de ampliar a influência e articular alianças regionais em virtude das tensas relações com os EUA. Tensões aprofundadas pela sistemática oposição argentina as iniciativas norte-americanas nas conferências continentais, em especial na mediação da guerra do Chaco (1932-1935), e pela reafirmação da posição da Grã-Bretanha como aliada privilegiada do país platino, em uma área que os EUA visavam consolidar sua hegemonia. Esta postura também fazia parte da política de transformar a Argentina em uma potência regional. Nesse aspecto, disputava espaço com o Brasil, apesar do incremento dos laços comerciais. A rivalidade entre ambos e a pretensão de se tornarem potências regionais condicionaram a política dos dois países (Bandeira, 1993; Escudé, 1983 ; Morgenfeld, 2011)²⁴.

A Argentina continuava voltada para a Europa e procurava fortalecer o papel da Liga das Nações em detrimento dos organismos regionais, onde os EUA desfrutavam de amplo domínio. O governo argentino opunha-se a política de boa vizinhança, que era vista como uma nova versão da Doutrina Monroe. Outro ponto importante de atrito entre os dois países consistia nas barreiras comerciais impostas pelos EUA as carnes da Argentina sob o pretexto dos seus rebanhos estarem infestados pela febre aftosa. A liberação das importações de carnes provenientes da Patagônia não resolvia a questão. Esta postura do governo dos EUA estreitava as opções de política externa do governo Justo (Escudé, 1983 ; Morgenfeld, 2011).

²⁴ Aranha ao discutir a posição brasileira na guerra do Chaco, em 1935, assinalou: “*Não interessa o Chaco em si [...] mas unicamente o Brasil, a sua posição na política continental e sua proeminência na América do Sul, apoiada nos Estados Unidos*” (apud Hilton, 1994, p. 232).

Foi nesse novo contexto que o Brasil assinou um tratado comercial com o seu tradicional aliado e maior parceiro comercial²⁵ em 1935. O tratado de Comércio com os EUA seguia as diretrizes da política comercial seguida até aquele momento. Diferentemente da Argentina, que em 1933 passou a privilegiar acordos bilaterais, o Brasil continuava a seguir a linha de estabelecer acordos comerciais baseados na cláusula de “nação mais favorecida”, indo na contracorrente da tendência mundial de fechamento de mercados e de acordos bilaterais (Corsi, 2000)²⁶.

As negociações do tratado com os EUA foram desencadeadas a partir de iniciativas norte-americanas, que contaram com apoio de Aranha. As negociações se estenderam de julho de 1933 até o início de 1935, sendo que o acordo foi ratificado no Congresso depois de muita oposição, particularmente da burguesia industrial, em novembro deste ano. Vargas era reticente quanto à necessidade de um acordo com os EUA, pois o Brasil apresentou superávit no comércio com os norte-americanos. A situação vigente era considerada confortável. Mas o poder de pressão dos EUA era considerável e se baseava no fato de terem um comércio deficitário em relação ao Brasil e serem o nosso maior parceiro comercial. Interessava aos norte-americanos resolver os problemas dos atrasados comerciais e das outras remessas bloqueadas, obter tratamento de nação mais favorecida, reduzir tarifas e obrigar o Brasil assumir o compromisso de não assinar acordos de compensação (Hilton, 1977a; Gambini, 1977, p. 106; Abreu, 1999; Corsi, 2000.).

O Tratado Comercial firmado entre o Brasil e os EUA, baseado na cláusula de nação mais favorecida, era o típico acordo assimétrico assinado entre um país industrial e um país agrário exportador. Os EUA concederam o rebaixamento de tarifas para produtos como minério de manganês, mate, castanha etc. e a não taxaço do café, cacau, óleo de babaçu etc. Por seu turno, o Brasil reduziu ou manteve as tarifas de 34 produtos (automóveis, tintas, máquinas, cereais etc.). O governo brasileiro também se comprometeu em adotar uma política cambial mais liberal. (Moura, 1980, p. 73-90; Abreu, 1999)

No decorrer dessas negociações, em meados de 1934, o governo Vargas começou, paralelamente, a discutir a partir de uma proposta apresentada pela Alemanha a assinatura de um acordo bilateral com base em marcos de compensação. A proposta contou com crescente apoio dentro do governo e junto a diferentes setores da economia. Sob a ameaça de ser excluído do mercado alemão, o Brasil firmou, em novembro, um acordo bancário sobre a utilização de “marcos de compensação” no comércio entre os dois países. Pesou também nessa decisão o fato desse acordo permitir a venda de mercadorias que não encontravam outros mercados e a obtenção de produtos manufaturados importantes para a continuidade do crescimento econômico. (Hilton, 1977a).

Este acordo resultou em grande incremento do comércio entre os dois países. A Alemanha, entre 1934 e 1938, passou de quarto para segundo parceiro comercial do Brasil. Esta evolução seria da maior importância, como discutiremos mais adiante, para a política externa independente, que ganhou contornos mais nítidos a partir de meados da década de 1930. Também representou mais um ponto de ruptura com a ortodoxia.

A mesma missão alemã que negociou com o Brasil esteve em Buenos Aires com o objetivo de incrementar o comércio teuto-argentino. Mas sem muito sucesso, o que teria levado, segundo Hilton (1977a, p.108), o negociador alemão, Otto Kiep, afirmar “que a Argentina parecia contente com sua forte dependência à Grã-Bretanha, o maior consumidor de carnes do pampa, enquanto o Brasil parecia ansioso por encontrar outros clientes externos, de modo a minimizar sua dependência econômica aos

²⁵ Em 1934, os EUA compravam o correspondente a 39,1% das nossas exportações e as compras brasileiras de produtos norte-americanos representaram, nesse mesmo ano, 23,7% das importações totais do Brasil (Gambini, 1977, p. 106)

²⁶ Entre 1930 e 1934, segundo Ricardo Seitenfus (1985, p. 63), foram assinados 27 tratados comerciais com base “na concessão mútua e incondicional da cláusula de nação mais favorecida”. Os resultados desses convênios foram praticamente nulos, o que levou o Brasil a cancelá-los a partir de 1935.

Estados Unidos”. Apesar do tratado comercial entre ambos os países e de iniciativas desse tipo, o comércio entre Argentina e Alemanha permaneceu estável no período depois de ter se recuperado em 1934 da queda observada durante a crise. Dessa forma, indícios sugerem que o governo Justo não ocupou os espaços abertos na nova conjuntura internacional e com isso restringiu sua margem de manobra.

O acordo com a Alemanha propiciou ao Brasil a possibilidade de ampliar o fornecimento de bens de capital, pois os alemães estavam dispostos a trocar máquinas e equipamentos por matéria-prima, especialmente algodão. Em pouco tempo, eles se tornaram os maiores fornecedores de uma série de produtos manufaturados (Conselho Federal de Comércio Exterior, 1944; Bandeira, 1993). Além disso, o próprio tratado com os EUA, apesar de ter sofrido forte oposição da burguesia industrial, possibilitava o acesso ao mercado norte-americano de bens de capital. Isto era importante, pois o avanço da industrialização dependia de importações em um quadro de parco desenvolvimento do setor de bens capital, baixa entrada de capitais e modesto desempenho exportador. Enquanto o Brasil buscava ampliar suas fontes de bens de capital, a Argentina aprofundava sua dependência da Grã-Bretanha.

O acordo Roca-Ranunciman e a continuidade do pagamento da dívida externa engessavam o comércio exterior e a nova política cambial instituída em 1933, que alguns autores, como Dorfman (1983) e Villanueva (1975), consideram o cunho industrializante. Os desdobramentos do tratado com a Grã-Bretanha e a percepção mais clara das transformações em curso na economia mundial e na sociedade argentina levaram alterações mais amplas na política econômica da coligação conservadora.

Logo após o referido acordo, Justo, em meados de 1933, demitiu Hueyo e nomeou para seu lugar Frederico Pinedo, do Partido Socialista Independente, que contaria com uma equipe de assessores liderada por Raúl Prebisch, um dos principais formuladores da política econômica do período. Pinedo imprimiria nova direção à política econômica. Segundo Jorge (1975), a nomeação de Pinedo expressou o redimensionamento do projeto das classes dominantes no sentido de abarcar certos setores da burguesia industrial ligados a indústria de bens de consumo não duráveis, em especial o setor têxtil, ampliando o conceito de indústria natural²⁷. Também cabe destacar que setores da oligarquia diversificada investiam cada vez mais na indústria. Não por acaso, a União Industrial Argentina (UIA) apoiou com entusiasmo a política econômica adotada por Pinedo, considerada favorável ao setor industrial. (Rapoport, 2000, p 310-311). Entretanto, esse redimensionamento do projeto nacional da oligarquia diversificada e dos grandes proprietários de terras não significava a adesão a uma proposta de abrangente industrialização. Representava muito mais a adaptação do velho projeto a nova situação interna e internacional ante a cada vez mais minguada perspectiva de retorno a ordem internacional liberal (Jorge, 1975, p. 25)²⁸.

²⁷ A burguesia, segundo Jorge (1975, p. 23-30) estava em processo de diferenciação. Os setores produtores de bens de consumo não duráveis, agora considerados indústrias naturais, que controlavam a União Industrial Argentina (UIA), liderada por Luis Colombo, aderiram à nova aliança proposta pelos conservadores, enquanto os setores vinculados à produção de bens de capital e bens intermediários, em especial a indústria metalúrgica, que continuavam classificadas como indústrias artificiais, não tinham força naquele momento para expressar-se de forma independente, o que só viria acontecer na década seguinte. Durante todo esse período a UIA esteve nas mãos da indústria alimentícia, em particular de representantes ligados a Bunge Y Born. Isto indica a forte articulação da oligarquia diversificada, que também atuava no setor industrial, com a burguesia industrial. Enquanto os rachas na burguesia industrial eram ainda pouco visíveis, a diferenciação no interior da burguesia agropecuária era mais nítida. Os criadores em oposição aos grandes investidores se organizaram na Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires e La Pampa e mostrar-se-iam muito aferrados ao velho projeto conservador, como ficaria evidente na discussão do Plano Pinedo no início da década de 1940.

²⁸ A seguinte passagem de Luis Duhau, Ministro da Agricultura, um dos principais representantes dos grandes pecuaristas e grande entusiasta da teoria das vantagens comparativas, em dezembro de 1933, denota sua postura pragmática e é esclarecedora da nova perspectiva: *“Há concluído la etapa histórica de nuestro prodigioso desenvolvimiento bajo el estímulo directo de la economía europea [...] Somos demasiados pequeños en el conjunto del mundo para torcer las corrientes de la política económica mundial, mientras las grandes potencias se empuñan .en poner nuevas trabas al intercambio [...]La Argentina podía obtener buena parte de las manufacturas que requeriría ya sea produciéndolas o ya obteniéndolas en los países extranjeros mediante el canje con sus productos agrarios. Lo más económico, lo más provechoso para el país resultaba con frecuencia el último procedimiento, el procedimiento del intercambio. A la industria nacional le tocará pues, resarcir a la economía nacional de las pérdidas incalculables que provienen de la brusca contracción de su comercio exterior”* (apud Gerchunoff, 2010, p. 127-128).

Pinedo lançou o Plan de Acción Económica Nacional, visando à recuperação da economia. O plano representou, em muitos aspectos, uma ruptura com a ortodoxia. Os juros foram reduzidos paulatinamente, o que estimulou a retomada dos investimentos. O Estado passou a ter uma ação mais ampla na economia. Foram criados, como no Brasil e em muitos outros países, diversos organismos de fomento e regulação de setores específicos da economia, sendo os principais deles a Junta Nacional de Carnes e a Junta Nacional de Granos. Muitos desses organismos tiveram vida efêmera e seus resultados, de modo geral, foram modestos. Neste aspecto, parece que as ações de fomento e regulação do Estado de setores da economia foram muito mais abrangentes e com resultados mais palpáveis no Brasil. Como uma das decorrências do acordo Roca-Runciman e para evitar o acúmulo de novos arrasados comerciais, Pinedo alterou o controle de câmbio, o que estimulou a substituição de importações. A política comercial, como discutimos acima, foi alterada, buscou-se diversificar mercados com base em acordos bilaterais, mas sem um questionamento das relações com a Grã-Bretanha. Também enviou ao congresso uma proposta de criação do Banco Central, elaborada por Prebisch, que seria seu Diretor Geral até 1943 (Dosman, 2011).

A política econômica adotada por Pinedo estimulou a retomada da atividade econômica na Argentina, que foi consolidada no ano seguinte com a recuperação dos preços dos produtos primários no mercado mundial, em virtude de uma melhora na situação internacional e da quebra de safras nos EUA. Também foi de grande importância o avanço do processo de substituição de importações (Cano, 2000, p. 96-97; Rapoport, 2000). Em 1934 as economias argentina e brasileira estavam em franco crescimento.

Neste contexto, o governo Vargas, não sem ambigüidades, adotou uma postura cada vez mais favorável ao desenvolvimento calcado na indústria do que o governo Justo, apesar do redimensionamento do projeto da coligação conservadora. Embora as dificuldades em relação às contas externas persistissem, o governo brasileiro flexibilizou o controle de câmbio a partir de 1933. Mas, ao mesmo tempo, alterou sua postura no tocante a dívida externa. Era vital reduzir os pagamentos aos credores externos. O governo Vargas passou a se contrapor as pressões dos credores externos, o que indica a adoção de uma postura de defesa do crescimento e de menor subordinação aos interesses do capital estrangeiro, que culminaria na moratória de 1937. A própria crise ao enfraquecer o capital financeiro abria essas possibilidades em um contexto internacional no qual a suspensão dos pagamentos tinha se generalizado. O Brasil passaria utilizar cada vez mais esse maior espaço propiciado pela conjuntura internacional.

A diferença com a Argentina neste ponto é crucial, pois um dos pilares da política econômica argentina era justamente a manutenção dos serviços da dívida externa, na esperança de conseguir financiamentos e investimentos, não obstante o quadro internacional de quase interrupção dos fluxos de capital. (Rapoport, 2007, p. 171). Esta política sofreu oposição. Muitos congressistas pressionavam o governo Justo no sentido da suspensão dos pagamentos, como muitos outros países estavam fazendo. Mas o governo argentino manteve-os, apesar do peso que significavam para os gastos do governo, cerca de 30% em 1932. Entre 1934 e 1937 o governo argentino renegociou sua dívida por meio da conversão dos títulos antigos em novos com prazos maiores e juros mais baixos. A Argentina ao não suspender os pagamentos conseguiu, todavia, manter certo nível de crédito no mercado financeiro internacional. (Gerchunoff e Llach, 2005, p. 134).

No Brasil, o chamado “Esquema Aranha” buscou adequar os pagamentos às reais possibilidades do país, que não tinha condição de efetuar os pagamentos estabelecidos pelos contratos dos empréstimos, em torno de 23 milhões de libras. O Esquema de 1934 acordou dispêndios anuais da ordem 7,5 milhões de libras. Mesmo assim, essas condições eram pesadas, pois a balança comercial apresentou saldos médios da ordem de 11 milhões entre 1934 e 1936. Apesar da mudança da postura do governo Vargas em relação ao pagamento da dívida externa, a alocação de divisas continuou comprometida com os interesses dos credores, desviando os recursos que de outra forma poderiam ser empregados na

importação de bens de capital no momento em que o país dava os primeiros passos rumo à industrialização (Corsi, 2000)²⁹.

Em 1935, apesar de todas as dificuldades em pagar a dívida externa, dos atrasados comerciais e da carência de importações em um momento de aceleração do crescimento, a flexibilização do câmbio continuou. Configurou-se um sistema cambial no qual 35% das cambias obtidas das exportações não cafeeiras deveriam ser vendidas à taxa oficial e seriam destinadas as compras oficiais e ao pagamento da dívida externa. As 65% restantes deveriam alimentar o mercado livre, que passou a absorver todas as importações privadas. As divisas das exportações de café continuavam a serem vendidas, à taxa oficial, ao Banco do Brasil. A taxa do chamado mercado livre, da mesma maneira que na Argentina, era controlada pelo governo. (Abreu, 1999, p. 138-139).

A política cambial no Brasil, como na Argentina, favoreceu a indústria. Porém, esta política não tinha, como os indícios sugerem, o objetivo de fomentar a industrialização. Foi fruto de uma crise cambial crônica. A prioridade no dispêndio das escassas divisas continuou sendo a dívida externa. Esta política visava, sobretudo, incentivar as exportações alternativas ao café, à medida que as cambiais resultantes seriam vendidas à taxa em vigor no mercado livre. Isto denota uma preocupação em diversificar a economia, o que implicava estimular tanto a agricultura quanto a indústria. Mas não se observa uma preocupação específica com a industrialização. Não se estabelecia uma diferenciação entre as importações de bens de capital e bens de consumo; todas passaram a ser negociadas no mercado livre. Caso o governo estivesse preocupado em favorecer o crescimento industrial deveria ter estipulado que as importações de bens de capital e matérias-primas deveriam ser realizadas através do mercado oficial, que apresentava uma taxa de câmbio mais valorizada (Corsi, 2000, p. 44).

A reforma tarifária de 1934, por outro lado, tinha caráter protecionista, embora o objetivo de ampliar a arrecadação também tenha pesado em sua adoção. A iniciativa de alterar as tarifas resultou, em parte, das demandas e pressões dos industriais. Seja como for, a reforma não estabelecia um sistema seletivo, que favorecesse as importações de bens de capital e penalizasse as de produtos similares aos produzidos internamente, como defendia o setor industrial. Apesar de sua crescente influência e participação na definição da política econômica, a burguesia industrial não conseguiu impor uma política aduaneira que taxasse seletivamente as importações. Pontualmente foram introduzidas isenções para produtos considerados importantes para alguns setores industriais. Política nesse sentido só seria definida a partir de 1942, quando na situação de aguda carência de importações, devido à guerra, o país se viu obrigado a adotar medidas seletivas. Nesse processo a burguesia teria influência direta (Diniz, 1978; Leopoldi, 2000; Corsi, 2000; Bastos, 2001).

A política tarifária na Argentina estava em consonância com o projeto da coligação conservadora. O incremento das tarifas em 1930 e 1932 não tinha por objetivo proteger o setor industrial, mas sim melhorar a arrecadação pública. Não estabelecia nenhum critério de seletividade que beneficiasse as importações de bens de capitais e intermediários. Taxava com impostos mais altos os insumos industriais que os bens acabados, o que foi denominado de “proteccionismo al revés”. O resultado dessa política era dificultar o desenvolvimento das indústrias consideradas artificiais Rapoport (2000, p. 330-331).

Não obstante as convergências e semelhanças, o tratamento dispensado a essas questões esteve na Argentina muito mais subordinado aos interesses do capital estrangeiro do que no Brasil. Apesar das ambiguidades e das dificuldades em romper com a ortodoxia, o governo Vargas começava a dar nítidos sinais de uma postura mais independente, aproveitando os espaços decorrentes da relativa desarticulação da economia mundial e do acirramento das disputas interimprialistas. Postura presente na tentativa de

²⁹ A Argentina que manteve o pagamento da dívida externa, adotou uma política ortodoxa pelo menos até 1933 e não ficou tão alijada dos fluxos internacionais de capital como o Brasil cresceu menos. Na fase de recuperação da economia (1932- 1937) o Brasil cresceu 7,5 e a Argentina 5% (Rapoport, 2000, p. 236). Para o período 1928-1939, o PIB brasileiro cresceu 3,7% ao ano e o argentino 1,8%. Neste período, a produção industrial brasileira cresceu a taxa média anual de 5%, enquanto na Argentina o setor cresceu em média por ano 3,2% (Abreu, 1985, p. 10).

readequar os pagamentos da dívida externa, na adoção de medidas nacionalistas como a promulgação dos Códigos de Águas e de Minas em 1934 e na política de aproximação comercial em relação à Alemanha. Estas medidas estavam em consonância com outras políticas no âmbito interno que também indicavam a busca de novos rumos para a economia brasileira, como, por exemplo, a criação de inúmeros organismos de fomento e regulação de setores da economia, as políticas monetária e fiscal expansivas e a regulamentação das relações entre o trabalho e o capital por meio da legislação Trabalhista. Cabe destacar aqui a criação do Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE) em 1934. Este conselho foi um dos fóruns mais importante de formulação de política econômica. Nessa época, discutia-se nesse organismo a diversificação da economia, problemas comerciais, a expansão do mercado interno e o desenvolvimento da indústria. Vargas participava com frequência das reuniões do CFCE (Hilton, 1977a).

Da mesma forma que o Brasil, mas com diferenças importantes, a Argentina introduziu, em 1933, um novo regime de câmbio múltiplo. O peso foi desvalorizado, o que favoreceu o setor exportador e aumentou o grau de proteção da indústria. Os efeitos sobre a atividade econômica foram positivos. O mercado de câmbio foi dividido em dois, o oficial e o livre. As cambias geradas pelas exportações tradicionais deveriam ser vendidas no mercado oficial com o objetivo de garantir câmbio para as importações aprovadas pela Comisión de Cambios e para o pagamento da dívida externa com os países que a Argentina tinha convênios de câmbio. Apesar dos inúmeros acordos bilaterais assinados, o grande favorecido desse mecanismo foi a Grã-Bretanha. Pelo acordo Roca-Runcimam, a Argentina se comprometia a garantir cobertura cambial à taxa oficial às importações provenientes da Inglaterra, aos serviços da dívida externa e a outras remessas, na mesma proporção do valor das exportações argentinas para este país. Isto implicava que os importadores de mercadorias inglesas tinham permissão prévia assegurada pela Comisión de Cambios. As cambias geradas pelas exportações não tradicionais e pelas exportações aos países limítrofes eram vendidas no mercado livre, que tinha uma taxa mais elevada que o oficial. No início do novo regime, no mercado oficial vigorava a taxa de 15 pesos por libra e 20 pesos por libra no livre. Dessa maneira, se incentivava a diversificação das exportações e o comércio regional. Do lado da demanda por cambiais participavam do mercado livre todas as exportações sem permissão prévia e os demais pagamentos ao exterior não autorizados a operarem no mercado oficial. As exportações tradicionais argentinas sofriam uma espécie de confisco cambial, como ocorria com o café no Brasil. O novo regime de câmbio visava também evitar o acúmulo de atrasados comerciais e impedir o funcionamento do mercado paralelo, que tinha se formado, como no Brasil, depois da introdução do controle de câmbio em 1931 (Gerchunoff e Llach, 2005, p. 132-133. Este e os próximos parágrafos baseiam-se nessa obra).

Este mecanismo era uma clara discriminação em relação aos EUA, pois as importações de produtos e as remessas norte-americanas eram realizadas no mercado livre, cuja taxa era mais elevada, apesar dessa política estimular a entrada de capitais. Isto acontecia devido ao fato dos EUA não ter um acordo bilateral com a Argentina. Criou-se assim outra fonte de atrito entre os dois países. Quando o diferencial entre as taxas dos dois mercados tendeu a diminuir, as pressões da Grã-Bretanha levaram o governo Justo, em 1935, a estabelecer uma taxa de 20% sobre as importações que não tinham permissão prévia (Gerchunoff e Llach, 2005).

Este regime de câmbio também proporcionava ao Estado ganhos de receita. No mercado oficial, a Comisión de Cambios estabelecia uma taxa mais baixa para a compra de cambiais que eram vendidas a uma taxa mais alta. No início, a taxa de compra era de 15 pesos por libra e a de venda 17 pesos. Os recursos obtidos dessa forma foram utilizados para financiar a execução de obras públicas, que foram importantes para estimular a atividade econômica, e a compra de colheitas pela Junta Nacional de Granos, que garantia a compra dos grãos a um preço mínimo. Esta medida protegeu o setor e foi importante para a retomada da economia, particularmente no ano de 1933 (Gerchunoff e Llach, 2005). Cabe observar que esse mecanismo era bem distinto da política de defesa do café adotado pelo Brasil alguns anos antes.

Este sistema cambial e as melhores condições de crédito, devido à continuidade do pagamento da dívida externa, estimularam a entrada de capitais estrangeiros na Argentina tanto na forma de fundos de curto prazo quanto de investimento direto externo a partir de 1934, em um contexto de retomada da atividade econômica e melhora da situação internacional que se estenderia até o primeiro semestre de 1937. Segundo Dorfman (1983), em 1938, cerca de metade do capital do setor industrial estava nas mãos de empresas estrangeiras, que dominavam de forma oligopolista vários setores, dentre os quais o frigorífico, de cimento, de borracha, farmacêutico, de petróleo, produtor de energia elétrica, de condutores elétricos e o de montagem de automóveis. Enquanto isso, o Brasil ficou alijado dos fluxos de capital estrangeiro entre 1930 e 1940 (Abreu, 1999, p. 260-263). Esta evolução deveu-se tanto aos recorrentes problemas cambiais enfrentados pelo país em um contexto de crise mundial e interrupção do pagamento da dívida externa quanto à legislação nacionalista introduzida a partir de 1934, embora o governo Vargas tenha sido flexível na sua aplicação. Os códigos de Minas e Águas e a Constituição de 1934 eram restritivos em relação ao capital estrangeiro. Restrições que seriam, como veremos, incorporadas e enrijecidas pela Constituição de 1937 (Abreu, 1999).

Seja como for, os indícios sugerem que a Argentina sofreu menor carência de capitais. Ou seja, no tocante ao financiamento externo parece que a Argentina teve melhores condições para financiar sua expansão industrial que o Brasil, em um momento em que a industrialização começava a deslançar e que se colocava cada vez mais a necessidade de importações de bens de capital. Situação que ficou mais equilibrada na 1ª metade da década de 1940.

Apesar da relativa melhora da situação das contas externas entre 1934 e 1937 e de medidas de estímulo à indústria, como a política cambial, a Argentina não se utilizou disso para avançar mais no processo de industrialização. Isto se deveu, segundo López (2006), a não suspensão do pagamento da dívida externa e aos acordos bilaterais de comércio. A Argentina ao manter os pagamentos da dívida externa, que correspondiam à parte nada desprezível dos saldos positivos da balança comercial, como pedra angular de sua política reduziu, provavelmente, o volume de recursos disponível para incrementar a importação de bens de capital, vitais para garantir a expansão da indústria. O acordo Roca – Runciman estabelecia, como foi discutido acima, que as divisas obtidas pelas exportações argentinas para a Inglaterra deveriam ser gastas neste mesmo país no pagamento da dívida externa e na compra de carvão, produtos têxteis e material ferroviário a taxas cambiais e tarifas favoráveis. A Inglaterra, contudo, não tinha as melhores condições de satisfazer as necessidades argentinas de meios de produção, essencial para o avanço e diversificação do setor industrial. Desde antes da crise, esse espaço vinha sendo ocupado pelos EUA, que tinham se convertido no principal fornecedor de bens de capital da Argentina. A inconvertibilidade da libra e o referido acordo bilateral de comércio comprometeram o comércio triangular da Argentina com os EUA e a Inglaterra (López 2006).

Neste contexto, a política contraditória dos EUA em relação à Argentina, que desde os anos 1920 fechavam seu mercado para os produtos argentinos ao mesmo tempo em que pressionavam contra o tratamento privilegiado dado aos ingleses no comércio, no câmbio e no pagamento das dívidas, também contribuiu para este encaminhamento, que atrelou ainda mais a evolução da economia argentina a decadente Inglaterra (López, 2006). Dessa maneira, se fecharam espaços para a busca de saídas alternativas.

Os argumentos de López (2006) são pertinentes. Nessa situação, a Argentina encontraria enormes dificuldades para enfrentar o crucial problema de financiamento externo da industrialização, embora vários aspectos da política econômica adotada a partir de 1933 terem estimulado o setor industrial. Contudo, o ponto central parece residir no caráter do projeto nacional da coligação conservadora, que não contemplava um abrangente processo de industrialização. O conjunto da política econômica reflete essa perspectiva. As dificuldades acerca deste problema não podem ser atribuídas a questões institucionais, pois uma das principais iniciativas de Pinedo foi a criação do banco central, que teria grande poder de regulamentação da economia e poderia ter atuado de maneira ampla na criação de

mecanismos internos e externos de financiamento da industrialização ao invés de se preocupar em demasia com a estabilidade da economia ao longo do ciclo.

O Banco Central ocupou o centro do palco no que se refere à condução da política econômica. O banco desempenhou importante papel no saneamento do sistema bancário argentino. O banco foi concebido para desempenhar um papel anticíclico, absorvendo fundos nos momentos de abundância de liquidez e crescimento econômico para moderar a ascensão da economia, por meio da esterilização de fundos excedentes e da moderação da expansão do crédito, e ampliando a liquidez nos momentos de retração da atividade. De 1935 a 1938, quando o crescimento foi retomado, o Banco adotou uma política anticíclica. Talvez esta política tenha sido uma das causas do relativamente modesto crescimento neste período. A política mudaria de sentido com a deterioração da situação econômica a partir de 1938 (Dosman, 2011; Rapoport, 2000). A seguinte passagem da Memória Anual de 1938 é ilustrativa da atuação do banco;

los trastornos monetarios del ciclo económico radican en la tendencia espontánea hacia la expansión del crédito cuando si acumulan en los bancos los fondos provenientes de los saldos positivos de nuestras cuentas internacionales [...] Sea suficiente recordar que el Banco Central jugó indispensable aplicar esta política de absorción para sustraer al país de una pletora monetaria [...] En abril de 1937, las tenencias totales de oro y divisas alcanzaron la cifra extraordinaria de m\$ 1.224 millones [...] en el viejo régimen de la Caja [de Conversión] habria duplicado por conseguinte la emisión total [...] Es fácil imaginar los efectos que hubiera tenido el empleo de esos fondos sobrantes [...] Durante la fase ascendente del ciclo se logro limitar la expansión del crédito a cifras moderadas” (Memória Anual. Banco Central de la Republica Argentina, 1938, p. 19, 23)

Enfim, o projeto da coligação conservadora obstaculizou um avanço maior da industrialização na Argentina. Enquanto isso avançava no Brasil as discussões em torno da opção pela industrialização e adoção de medidas neste sentido. Mas a conjuntura mundial mudaria novamente em 1937 a partir de novo mergulho da economia norte-americana na recessão e do acirramento dos conflitos internacionais, que desembocariam na II Guerra Mundial.

5- O projeto de desenvolvimento de Vargas e o Plano Pinedo

O golpe de novembro de 1937 ocorreu em uma conjuntura de forte instabilidade política, marcada pelo clima de medo das classes dominantes em relação à revolução comunista depois do fracassado movimento de 1935 e pelo acirramento das disputas inter-oligarquicas, que Vargas soube explorar para manter-se no poder, o que só foi possível graças ao apoio fundamental das forças armadas. No Estado Novo as tendências de centralização política e de maior ação do Estado na economia, delineadas desde a Revolução de 1930, foram aprofundadas. A tendência a maior intervenção do Estado na economia também estava presente na Argentina, embora as bases ideológicas do governo Justo fossem diferentes das do governo Vargas, crescentemente influenciado pelos pensadores autoritários antiliberais. Porém, a questão da centralização do poder e do mercado interno não estava colocada no debate na Argentina com a mesma intensidade que no Brasil. Aparentemente, o Estado e o mercado interno já eram mais centralizados no país platino.

Vargas justificava o golpe e a implantação da ditadura pela necessidade de consolidar a nação, fundada até então apenas na unidade política, por meio de uma política integradora que unificasse o mercado nacional³⁰ e pela “execução [de] largo programa administrativo, capaz de abrir novos rumos à

³⁰ Para Vargas (1938-1945, v.5, p. 164): “O imperialismo do Brasil consiste em ampliar as suas fronteiras econômicas e integrar um sistema coerente, em que a circulação das riquezas e utilidades se faça livre e rapidamente, baseada em meios de transporte eficientes, que aniquilam as forças desintegradoras da nacionalidade. O sertão, o isolamento, a falta de contato são os únicos inimigos temíveis para a integridade do país. Os localismos, as tendências centrifugas, são o resultado da formação estanque de economias regionais fechadas.

vida econômica do país e permitir iniciativas de grande relevância” (GV 1937.11.08/1)³¹, o que só seria possível através de um “governo forte, dotado de recursos suficientes” (Vargas, 1938-1945, v. 5, p. 163). Para ele, “O Estado, segundo a nova ordem, é a nação, e deve prescindir, por isso, dos intermediários políticos, para manter contato com o povo e consultar as suas aspirações e necessidades” (Vargas, 1938-1945, v.5, p. 123).

No Estado Novo o esboço do projeto de desenvolvimento ganhou consistência. O governo Vargas adotou uma postura mais dura em relação ao capital estrangeiro. A declaração da moratória da dívida externa e a reintrodução do controle do câmbio foram medidas emblemáticas da nova postura, que desagradou profundamente os interesses externos e o governo dos EUA (Bandeira, 1978). Essas medidas, apesar de decorrerem fundamentalmente da crise cambial do segundo semestre daquele ano, buscavam subordinar os pagamentos externos à manutenção do crescimento da economia brasileira. Especialmente importante era a necessidade de garantir um nível elevado de importações de bens de capital, necessários para a continuidade da industrialização, pois a capacidade ociosa, que foi central na recuperação e crescimento da produção industrial no início da década, tinha se esgotado e se colocava a necessidade de incrementar os investimentos.³² Postura bem distinta da do governo argentino, que também diante de graves problemas nas contas externas, manteve o pagamento da dívida em uma fase em que o avanço da industrialização dependia do aumento dos investimentos e, portanto, do incremento das importações de bens de capital, que estavam estancadas na Argentina³³. A moratória também denota uma alteração da postura do governo brasileiro em relação a momentos anteriores de crise cambial, quando o governo brasileiro evitou entrar em confronto direto com os credores externos. Vargas ao declarar a moratória foi enfático em relação a essas questões:

A situação impõe, no momento, a suspensão do pagamento de juros e amortizações, até que seja possível reajustar os compromissos sem dessangrar e empobrecer o nosso organismo econômico. Não podemos por mais tempo continuar a solver dívidas antigas pelo ruinoso processo de contrair outras mais vultosas, o que nos levaria, dentro de pouco tempo, à dura contingência de adotar solução mais radical ... As nossas disponibilidades no estrangeiro, absorvidas, na sua totalidade, pelo serviço da dívida e não bastando, ainda assim, às suas exigências, dão em resultado nada nos sobrar para a renovação do aparelhamento econômico, do qual depende todo o progresso nacional (Vargas, 1938-1945, v.5, p. 27).

O retorno ao controle de câmbio complementava a moratória, pois visava à redução da saída de recursos para o exterior, necessária a obtenção do equilíbrio na balança de pagamentos. Visava também garantir a manutenção do patamar das importações, em especial as de bens de capital e matérias primas para a indústria, embora o decreto que instituiu a medida não contemplasse um controle seletivo de

Desde que o mercado nacional tenha sua unidade assegurada, crescendo-se a sua capacidade de absorção, estará solidificada a federação política. A expansão econômica trará o equilíbrio desejado entre as diversas regiões do país” (Vargas, 1938-1945, v.5, p. 164).

³¹ As referências dos documentos pesquisados nos arquivos Getúlio Vargas (GV), Osvaldo Aranha (OA) e Sousa Costa (SC) do CPDOC-FGV indicam o código de localização do documento com base na data de cada um. À sigla segue a data do documento na seguinte ordem: ano, mês e dia. Sob uma determinada classificação pode-se encontrar mais que um documento.

³² Entre 1936 e 1937, as importações de máquinas e ferramentas cresceram de cerca de 3,5 milhões de libras para cerca de 5,5 milhões; as de aço e ferro manufaturado de 1,9 para 2,9 milhões de libras. Foram os itens da pauta de importações que mais cresceram. Para os anos de 1938 e 1939, embora existam divergências em relação aos dados, Abreu (1986, p. 38) e Malan (1977, p. 138-141) assinalam que o nível de importações se manteve relativamente estável. Nesses dois anos, as importações de bens de capital ficaram em torno de 1.400 milhões de cruzeiros (cerca de 30% do volume total). A relativa estabilidade das importações de bens de capital, em um período de crise cambial, só foi possível, provavelmente, graças à moratória da dívida externa. A manutenção de importações de cerca de 60 milhões de libras, em 1938 e 1939, dificilmente teria sido possível se não fosse a moratória. Como afirma Abreu (1986, p. 38): “Embora o nível das importações tenha caído em 1938-1939, o de importações de bens de capital se manteve, resultados que foram viabilizados pela suspensão dos pagamentos da dívida”.

³³ Segundo Gerchunoff e Llach (2005, p. 145): “no hubo mucha renovación de maquinarias e equipo, y se aprovechó al máximo la capacidad productiva, que habia ampliado vigorosamente em los años 20.El estancamiento de la inversión fue provocado en buena medida por las dificultades para importar bienes de capital. Como porcentaje de las importaciones totales - que declinaran em la década de 30- las de bienes de capital representaron alrededor de 15%, contra um promedio cercano a 20% em la década previa. La inversión total tambien cayó bastante, um 16% de principios a finales de la década según algunos cálculos”

importações que beneficiasse claramente o setor industrial. Contudo, não é fortuito que os níveis de importação de bens de capital se mantivessem estáveis em 1938 e 1939 em um contexto de aguda crise cambial e queda das importações (ver os dados apresentados na nota 31), o que significou a redução de outros itens considerados menos essenciais da pauta de importações, apesar da legislação não estabelecer critérios que privilegiassem as importações de bens de capital³⁴. Os interesses estrangeiros ficaram em último lugar nos critérios de dispêndio de divisas. A nova política cambial também estabeleceu um imposto de 3% sobre as operações cambiais, cujo objetivo era a formação de um fundo de investimento para projetos do governo. Este fundo seria a principal fonte de recursos da primeira tentativa de planejamento mais amplo da economia brasileira por meio do Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelamento Nacional de 1939 (Corsi, 2000). Na Argentina não se observa experiências dessa natureza nesse período.

Na Argentina, diante do agravamento da situação das contas externas, decorrente da recessão internacional iniciada em 1937, o governo enrijeceu o controle de cambio com o propósito de reduzir as importações³⁵. O câmbio oficial foi desvalorizado de 16 pesos por libra para 17 pesos por libra. A desvalorização não foi maior graças ao uso das reservas pelo Banco Central para segurar o câmbio. A emissão de permissões prévias para importações tornou-se mais rigorosa. As importações realizadas no mercado livre passaram também a depender de permissões prévias. Esta medida foi considerada essencial para compensar as políticas monetária e creditícia expansivas adotadas para combater a recessão, pois o Banco Central temia que a manutenção do nível de atividade econômica pressionasse as importações e agudizasse a crise no balanço de pagamentos. O enrijecimento do controle de importações permitiu, dessa forma, compatibilizar a política anticíclica com o equilíbrio das contas externas. A política fiscal também foi expansiva. Esperava-se que essas medidas ao dificultarem as importações estimulassem a produção industrial, compensando a queda da atividade no setor exportador. Esta política difere substancialmente da implementada por Uriburu no início da década de 1930, quando uma política de cunho ortodoxo agravou a crise, o que sugere que o governo buscava imprimir novo rumo a economia. Porém, as medidas adotadas não podem ser consideradas como uma clara política industrializante, embora a substituição de importações tenha sido estimulada. Mas o Banco Central tinha clara percepção que essas medidas estimulavam a indústria. (Memoria do Banco Central de la Republica Argentina, 1937-1938; Gerchunoff e Llach, 2005).

No Brasil, concomitantemente a moratória e a reintrodução do monopólio do câmbio, o governo Vargas radicalizou sua postura nacionalista ao estabelecer na Constituição outorgada de 1937 a nacionalização dos recursos naturais e de setores considerados estratégicos para a economia e a segurança nacional, aprofundando os dispositivos constantes nos Códigos de Água e Minas de 1934. Os bancos de depósito e as companhias de seguros também deveriam ser progressivamente nacionalizados. Embora boa parte dessa legislação não tenha saído do papel ou tenha sido flexibilizada nos anos que se seguiram, a criação do Conselho Nacional do Petróleo (1938) e do Conselho de Águas e Energia (1939), com o objetivo, entre outros pontos, de implantar essas determinações, indica que o governo estava disposto, em alguma medida, a dar novo tratamento a questões consideradas estratégicas, essenciais para definir os rumos do desenvolvimento (Corsi, 2000).

A partir de 1937, também se observa o aprofundamento da política exterior mais independente, adotada desde meados da década. A assinatura de um grande acordo de fornecimento de armas com a empresa alemã Krupp, em 1938, indica o quanto o Brasil se aproximava da Alemanha na conjuntura que

³⁴ Segundo o novo regime de câmbio, os exportadores deveriam vender suas cambiais à taxa oficial para o Banco do Brasil, que as distribuiria de acordo com o seguinte critério de prioridade: atendimento das necessidades governamentais, importações consideradas essenciais para a economia, fretes de exportação, requisitos de empresas de utilidade pública e remessas de lucros, dividendos e outras remessas

³⁵ 1937 e 1938 foram anos difíceis para a Argentina. Devido a recessão internacional e a quebra da safra 1937/1938 as exportações tiveram uma queda de quase 50% no seu volume físico e os preços caíram 8,2%. Em 1938, as exportações argentinas diminuíram 44% em relação a 1937. O déficit em transações correntes somou 379 milhões de pesos. (Murmis e Portantiero, 1972, p. 33).

antecedeu a II Guerra Mundial. Porém, é na intensificação do comércio bilateral com este país, que chegou, como já foi assinalado, a ser a nosso segundo parceiro comercial, logo atrás dos EUA, que reside o aspecto central da política externa independente³⁶. O Brasil resistiu às sistemáticas pressões dos EUA contra o comércio compensado com a Alemanha, colocadas desde o início das negociações em 1934³⁷. Em 1937, pouco antes do golpe de Estado, Sousa Costa, em missão nos EUA para discutir as relações comerciais teuto-brasileiras enfrentou fortes pressões do governo Roosevelt, descontente com a moratória, com o controle de câmbio, com as medidas nacionalistas e, principalmente, com o comércio bilateral entre Alemanha e Brasil. Mas Sousa Costa resistiu às investidas norte-americanas alegando que o Brasil não “poderia se dar ao luxo de abrir mão do mercado alemão num momento de crise aguda de seu comércio exterior” (SC 1937.05.21).

Era vital assegurar a colocação para os produtos brasileiros que não encontravam escoamento em outros mercados, particularmente no norte-americano. Este era o caso do algodão, cujas exportações para a Alemanha cresceram substantivamente no período, chocando-se com os interesses dos EUA. Além disso, a Alemanha era fonte importante de bens de capital e armas (Wirth, 1973). Itens considerados prioritários pelo governo Vargas naquele momento, e cuja importação enfrentava grande dificuldade dada à escassez de divisas. A aproximação em relação à Alemanha e o afastamento em relação aos EUA levou o Brasil, nas palavras de Moura (1980), a manter uma “equidistância pragmática” das duas potências. Ao mesmo tempo, ganhava peso a ideia do Brasil tornar-se uma potência regional³⁸, embora o principal formulador dessa proposição, Osvaldo Aranha, advogasse amplo alinhamento aos EUA, contrariando os rumos que a política externa estava adotando naquele momento.

Em consonância com essas políticas, Vargas, em fevereiro de 1938, apresentou as linhas mestras de seu programa econômico: criação da indústria de base, em particular da grande siderurgia, considerada decisiva para a industrialização do país; nacionalização das jazidas minerais, quedas d’água e outras fontes de energia; nacionalização dos bancos e das companhias de seguros estrangeiros; elaboração de um plano “geral e único, conjugando as redes ferroviárias, de navegação, as rodovias e as linhas aéreas”, com vistas a uma substancial expansão dos transportes; implantação do salário mínimo, visando complementar a legislação trabalhista; elaboração de políticas visando incrementar a produção do carvão nacional; elaboração de políticas com o objetivo de diversificar as exportações e a elaboração de um plano de desenvolvimento do vale do rio São Francisco (Vargas, 1938-1945, v.5, p. 163-189). Esse programa, segundo Vargas, exigiria para ser levado a cabo um Estado forte, que tivesse abrangente papel na economia. (Corsi, 2000).

³⁶ O seguinte trecho de um relatório do Conselho Federal de Comércio Exterior (1934, p. 229, 238-239) sintetiza a situação: “A Alemanha [em 1934] ocupava, no quadro geral do nosso comércio externo, o terceiro lugar quanto à importação, concorrendo com 14% do total, e segundo quanto as exportações com 13%. [Quatro anos depois,] A Alemanha tomara a dianteira, e não só na Europa, pois também lograra ultrapassar até mesmo os Estados Unidos nas vendas ao Brasil [...] no ano em exame [1938] foi o mercado germânico o nosso maior fornecedor, vendendo-nos 25%[...] do total comprado pelo país. Na exportação ocupava o segundo lugar, absorvendo 19% de nossas exportações, logo depois dos Estados Unidos. Suas vendas foram então três vezes superiores as de 1934. Tornara-se o maior fornecedor de máquinas, aparelhos e utensílios para a indústria [...] Em conjunto forneceu 32% do total de máquinas compradas pelo Brasil, convindo assinalar que as máquinas, aparelhos e ferramentas continuavam em 1938 na vanguarda dos produtos importados por nosso país [...] O mercado germânico lograra ainda tornar-se o nosso maior fornecedor de folhas de flandres, sobrepujando os Estados Unidos, que tinham mantido a dianteira até 1937” (Conselho Federal de Comércio Exterior, 1944, p. 229, 238-239).

³⁷ Em 31 de outubro de 1934, Vargas (1995, p. 338) escreveu em seu diário: “O nosso embaixador em Washington continua a transmitir informações sobre a pressão americana para que não aceitemos a política de compensações no intercâmbio de produtos”

³⁸ O seguinte trecho do parecer do general Francisco José Pinto, secretário do Conselho de Segurança Nacional, proferido, em 1939, sobre a questão siderúrgica ilustra o amadurecido desta ideia: “A situação atual do mundo, as ameaças de uma catástrofe próxima que pesam sobre os povos, os desrespeitos às leis internacionais e aos tratados, não mais permitem a existência de países fracos, objeto da cobiça de povos fortes [...] Só as nações fortes, econômica e militarmente, estão, hoje, em condições de, provendo a sua defesa própria, poderem subsistir e viver com dignidade [...] O Brasil precisa constituir-se, o mais rapidamente possível, em grande potência [...] Possui vários fatores determinantes para isso; falta-lhe, porém, o desenvolvimento industrial [...] Impõe-se, então, a organização da indústria pesada, para ficar em condições de, com outros povos, sentir-se confiante no seu progresso e segurança”. (GV 1939.05.11/2 – Parecer datado de 11/05/1939).

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 poucas divisas também deveriam cobrir as necessidades de modernização das forças armadas. O clima de acirramento dos conflitos 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 as 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 principais 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 27/08/1937); 3- implantação do Plano Especial de Obras Públicas, que contava como fonte principal de financiamento com os recursos advindos da introdução do imposto sobre as operações cambiais, instituído juntamente com o monopólio do câmbio para formar um fundo de investimentos governamentais³⁹.

Esse conjunto de medidas denota que, entre 1937 e 1939, Vargas passou a apostar na possibilidade de um desenvolvimento mais autônomo. Na sua concepção o desenvolvimento centrado no capital nacional não significava de maneira alguma qualquer forma de autarquia ou exclusão do capital estrangeiro. Vargas nunca abandonou a idéia 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 ampla participação do capital externo na economia brasileira. No exato momento em que parecia adotar uma postura claramente nacionalista, buscava empresas estrangeiras para levar a cabo o seu mais ambicioso projeto, o da grande siderurgia. 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 (Corsi, 2000).

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). Ao longo de todo o período em pauta, a falta de recursos continuou sendo um obstáculo para uma ação estatal mais abrangente e efetiva em prol da industrialização. A utilização de fundos paralelos (Plano de Obras e Equipamentos, Orçamento de Guerra, imposto específico sobre combustíveis e lubrificantes etc.) e de entidades de administração descentralizada (Caixas Econômicas, Instituto Nacional do Café etc.), que muitas vezes tinham fontes próprias de receitas, para financiar o gasto público, minorou a carência de recursos, mas não resolveu o

³⁹ Documento do Ministério da Fazenda, que discutia o plano, não deixa dúvidas quanto às suas intenções industrializantes. Mas a promoção do desenvolvimento deveria se dar sem desequilíbrio nas contas públicas: “*A idéia central do governo consiste em promover a criação das chamadas indústrias básicas, a execução de obras públicas produtivas e o aparelhamento da defesa nacional de maneira a não afetar o resultado expresso no saldo positivo do orçamento do corrente exercício*” (GV 39.01.09 – Documento 4. Grifos nossos)

problema do financiamento do setor estatal. (Draibe, 1985, p. 119-124; Szmrecsányi e Coutinho, 1987, p. 7-8). Segundo Coutinho e Szmrecsányi (1987, p. 11): “Getúlio Vargas talvez possa ser considerado pioneiro na utilização da receita tributária como instrumento de desenvolvimento econômico”.

Não obstante as tentativas enfrentar o problema do financiamento do gasto público e do investimento privado, 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 Brasil⁴⁰. Trilhar o caminho de um desenvolvimento mais autônomo, naquele momento, implicaria uma aproximação à 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 às 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 se delinear no momento em que os conflitos internacionais caminharam para a guerra aberta. Como parte da 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 o 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. Isto sugere que ainda existia, em meados de 1939, uma margem de manobra para o Estado Novo se contrapor às pressões norte-americanas. A guerra fragilizou a posição brasileira e reduziu a ainda mais a margem de manobra de Vargas, o que o levou a readequar seu projeto de desenvolvimento a 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 instalação

⁴⁰ 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).

da grande siderurgia e o incremento das relações militares marcaram os primeiros passos desse processo de alinhamento. A entrada na guerra deveu-se tanto as pressões externas quanto 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 à obtenção de armamentos, de créditos e bens de capital. A criação da Cia. Siderúrgica Nacional (CSN) ocupou o centro desse processo. A CSN foi viabilizada a partir das negociações com os Estados Unidos, iniciadas logo após o término da Missão Aranha, em 1939. A partir de contatos estabelecidos por Aranha nos Estados Unidos, o Governo Vargas buscou insistentemente atrair uma empresa norte-americana para construir a moderna siderurgia no Brasil. Vargas viu nesse encaminhamento uma possibilidade palpável de avançar no desenvolvimento de um setor estratégico para a defesa nacional e para a industrialização. A U. S. Steel interessou-se pelo projeto, mas acabou desistindo, o que parecia indicar o fracasso das tentativas de Vargas em concretizar esse projeto. Vargas estava disposto a aceitar o controle da grande siderurgia pelo capital estrangeiro, contrariando o seu discurso nacionalista e os dispositivos da Constituição de 1937. Só depois de ter fracassado a tentativa de atrair empresas estrangeiras é que Vargas optou pela constituição de uma empresa estatal para levar a cabo a empreitada (Corsi, 2000).

Em meados de 1940, aproveitando-se dos rápidos avanços dos alemães, que estavam às portas de Paris, Vargas pronunciou o famoso discurso no encouraçado Minas Gerais no qual sugeria o alinhamento à Alemanha. O discurso também representou a tentativa de deixar uma porta aberta para a Alemanha e para a possibilidade de financiar o desenvolvimento via comércio de compensação. Aquela altura, o desfecho da guerra era incerto. As grandes vitórias no início do conflito sugeriam que a sorte da guerra penderia para a Alemanha (Corsi, 2000).

Os resultados não tardaram. O Governo Roosevelt prontificou-se a financiar e a fornecer tecnologia para a construção da grande siderurgia. O financiamento norte-americano deu-se no bojo de amplo processo de alinhamento do Brasil em relação aos Estados Unidos, que não pode ser reduzido à seção de bases militares no Nordeste para os norte-americanos. A CSN foi constituída em abril de 1941 e a Usina de Volta Redonda entrou em funcionamento em 1945. A concretização desse projeto, ao implicar a larga expansão da oferta de aço, foi um passo importante para a criação da indústria de base. A propaganda oficial procurou transformar a CSN em marco do Estado Novo e símbolo do nacionalismo e de uma nova era de progresso (Corsi, 2000).

Ao longo de 1941, foram assinados acordos de fornecimento de matérias-primas estratégicas para o esforço de guerra norte-americano (bauxita, berílio, cromita, ferro, níquel, manganês, mica, quartzo, titânio, borracha e titânio), que direcionavam as exportações desses produtos para os Estados Unidos. Esses acordos seriam complementados por outros assinados em 1942, os chamados Acordos de Washington, que estabeleciam rígido controle das exportações brasileiras desses materiais estratégicos pelos norte-americanos. Apesar desse controle, que reafirmava a posição subordinada do Brasil, esses tratados contribuíram para melhorar o saldo da balança comercial. Mas ampliaram o grau de dependência do comércio brasileiro em relação aos Estados Unidos.

Em 1941, também foi assinado acordo de fornecimento de armamentos com os Estados Unidos no valor de 100 milhões de dólares. No ano seguinte, novo acordo de fornecimento de armas da ordem de 200 milhões de dólares foi firmado com os norte-americanos, o que transformou o exército brasileiro em um dos mais bem equipados da América do Sul.⁴¹ Estes acordos mudaram o equilíbrio militar na América do Sul a favor do Brasil. A Argentina reagiu a sua exclusão do Lend Lease buscando fornecimento de armas junto a países do eixo e incrementando a produção interna por meio da criação da Direção Geral de Fabricação Militar. Os militares passaram a defender a expansão das indústrias ligadas

41 A partir desses acordos, o governo brasileiro autorizou o estacionamento de tropas e a ampliação dos alojamentos e dos depósitos de combustíveis das bases militares cedidas aos Estados Unidos em Belém, Natal e Recife, além de permitir a reforma da pista de pouso da base de Fernando de Noronha.

a segurança nacional. Rapidamente tomaram consciência da importância do desenvolvimento industrial em geral, o que teria desdobramentos na formulação de um projeto de desenvolvimento nacional calcado na indústria alguns anos depois (Romero, 2006).

Os créditos para Volta Redonda foram ampliados e teve início a discussão sobre o fornecimento de minério de ferro em larga escala para os Aliados, que culminou com criação da Companhia Vale do Rio Doce, que também se viabilizou graças a financiamento externo. O governo brasileiro também buscou insistentemente, nos anos que se seguiram, recursos para desenvolver os setores de transportes, hidroelétrico, fabricação de alumínio, vidro plano e papel e celulose (Corsi, 2000). Também cabe observar que a legislação nacionalista foi flexibilizada ao longo do Estado Novo (Corsi, 2000).

Paulatinamente, tomou corpo a ideia de um desenvolvimento fortemente articulado ao capital estrangeiro, mas Vargas, provavelmente, avaliava que essa articulação não comprometeria a soberania nacional, a proeminência do Brasil na América do Sul e o desenvolvimento centrado na indústria e no capital nacional. Vargas esperava que se estabelecesse um considerável fluxo de capitais norte-americanos para o Brasil, capaz de contribuir para o seu desenvolvimento. Expectativa que era compartilhada pelos empresários e parte da burocracia estatal. Com o alinhamento, um projeto de desenvolvimento mais autônomo ficava mais distante.

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 a pretensão brasileira de firmar-se como potência regional na América do Sul. Indícios dessa evolução foram à organização de uma força expedicionária para atuar diretamente no conflito mundial e a frustrada tentativa de obter um acento 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 como um país subordinado

Enquanto o Brasil alinhava-se aos EUA, buscando garantir posição de proeminência na América do Sul e financiamento, capitais e tecnologia para o seu desenvolvimento econômico, a Argentina manteve a sua velha aliança com a Inglaterra e a sua postura de neutralidade no conflito mundial. Ou seja, manteve sua política externa de relativa autonomia em relação aos EUA, o que foi a razão para as crescentes pressões políticas e econômicas do governo Roosevelt sobre a Argentina⁴². Essa opção, mais tarde, seria considerada um equívoco por setores da classe dominante argentina, que a ela creditariam, em parte, a perda de terreno frente ao Brasil (Fausto e Devoto, 2004).

Uma série de fatores estruturais e conjunturais condicionou essa postura do governo argentino. A pouca complementaridade entre as duas economias consistia em fator chave que dificultava a aproximação da Argentina ao novo centro hegemônico em um contexto em que ficava cada vez mais evidente a insustentabilidade da velha relação triangular entre Argentina, EUA e Grã-Bretanha, em virtude da franca decadência dessa última e da relativa desarticulação da economia mundial. Setores das classes dominantes se opunham ao pan-americanismo e neste aspecto eram apoiados por forças nacionalistas e antiimperialistas e por grupos favoráveis ao eixo. A tradição de uma política externa independente e a neutralidade durante a I Guerra também pesaram. Também pesou a avaliação

⁴² Escudé (1983) defende que as tentativas de desestabilização política da Argentina e o boicote econômico levados a cabo pelo governo Roosevelt são de suma importância para explicar a perda de dinamismo e o retrocesso da Argentina a partir da década de 1940, embora considere que outros fatores também tenham sido relevantes para esse resultado, particularmente a adoção de políticas econômicas e externas equivocadas. Argumenta que, até 1940, a inserção dependente e subordinada na economia mundial não teria bloqueado o desenvolvimento argentino, que se deu a taxas bastante razoáveis. Na década de 1940, a Argentina manteve a posição de subordinação e dependência, mas as condições de crescimento se deterioraram, sobretudo, devido ao boicote norte-americano. O Brasil ao se alinhar aos EUA recebeu tratamento bastante distinto, o que contribuiu para seu desenvolvimento. Embora o boicote econômico norte-americano seja um elemento relevante para explicar o baixo dinamismo argentino, suas proposições precisam ser, no mínimo, matizadas, pois a economia argentina vinha perdendo dinamismo desde a I Guerra Mundial em virtude de inúmeras determinações internas e externas. A Crise de 1929 e a depressão que se seguiu aprofundaram esse processo. Na década de 1930, as condições para uma economia aberta e dependente da exportação de produtos primários se estreitaram e demoraria pelo menos duas décadas para essa situação alterar-se novamente.

equivocada segundo a qual a Argentina seria uma potência regional que teria condições de enfrentar os EUA e disputar espaço com ele na região (Escudé, 1983; Rapoport, 2000; Gerchunoff e Llach, 2005; Fausto e Devoto, 2004).

Como no Brasil, as classes dominantes argentinas estavam divididas quanto às alianças externas do país. As alianças e os confrontos no interior dessas classes adquiriram crescente complexidade e instabilidade. A oligarquia diversificada, a burguesia industrial e o setor financeiro passaram a defender uma aproximação aos EUA, reconhecendo que não havia mais possibilidade de manter o vínculo umbilical com a Inglaterra. O avanço da economia dependia, em parte, do estreitamento das relações com os EUA, especialmente no tocante ao fornecimento de bens de capital e matérias-primas para a indústria. Estes importantes setores passaram a criticar a política externa de Castillo, o que contribuiu para enfraquecer ainda mais o governo. Os grandes proprietários de terras, em particular aos invernistas da região do Pampa defendiam uma Argentina agrário-exportadora articulada à economia inglesa. Os nacionalistas também apoiavam a neutralidade. A maior parte das forças-armadas era nacionalista, anticomunista e a favor da mais estrita neutralidade. Mas via com crescente desconfiança o governo, por não considera-lo suficientemente firme na defesa da neutralidade. Os criadores de gado, que não eram invernistas e que tinham sido alijados do mercado inglês pelo acordo Roca-Runciman, a partir da diversificação das exportações de carnes bovinas e ovinas congeladas para a Itália, a Alemanha e, sobretudo, para os EUA, passaram a defender a aproximação em relação a este último país, mas continuavam ferrenhamente contra qualquer desenvolvimento industrial (Murmis e Portantiero, 1972; Rapoport, 2000; Romero, 2006). Estas diferenças refletiram na política econômica e no debate sobre os rumos da economia argentina que tomaria corpo a partir desse período.

A conjuntura aberta com a irrupção da II Guerra Mundial trouxe bastante incerteza para a economia argentina. O clima era de pessimismo. Temia-se uma nova crise, semelhante a do início dos anos 1930. Nestas circunstâncias, foi lançado o Plano de Reativação Econômica, o chamado Plano Pinedo, em novembro de 1940⁴³.

O objetivo imediato do plano era dar uma resposta aos impactos da guerra na economia argentina, que no ano de 1940 pareciam preocupantes. As expectativas de seus formuladores, contudo, não se concretizaram e a economia apresentaria bom desempenho no período, em particular no que diz respeito às exportações, que cresceram bastante, gerando grandes superávits comerciais e acúmulo de reservas, que atingiram a cifra de 1,2 bilhão de dólares ao final do conflito (Vázquez-Presedo, 1992). O plano era claramente expansionista e subordinava equilíbrio financeiro e fiscal à necessidade de manter o crescimento econômico, representando, nesse aspecto, uma ruptura com o passado.

Para enfrentar a esperada recessão o plano propunha: 1- Estimular o setor da construção civil por meio de um programa de construção de casas populares; 2- Comprar as colheitas pelo Estado como forma de garantir preço mínimo para os produtos agrícolas e assim manter o nível de atividade no campo; 3- Estimular o crescimento da indústria, garantindo crédito e demanda para seus produtos. Os estímulos à construção civil e à produção agrícola ao sustentarem o emprego e a demanda sustentariam o setor industrial. Dessa forma, a economia como um todo cresceria. Prevvia-se uma intervenção moderada do Estado na economia, sobretudo por meios indiretos. Privilegiava-se a criação de mecanismos de financiamento para o setor industrial, para a compra de excedentes agrícolas e para a construção civil (Plan de Reactivación Económica, 1979; Llach, 1984). No que diz respeito ao papel do Estado na economia 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.

⁴³ Faziam parte da equipe que elaborou o plano, além de Pinedo, Raúl Prebisch, Ernesto Malacchetto e Guillermo W. Klein (Plan de Reativación Económica, 1979, p. 403). Embora o plano não tenha sido aprovado, sua discussão é importante porque expressa as mudanças do projeto da coligação conservadora, que buscava adaptar-se ao novo contexto interno e mundial.

Em relação ao comércio exterior o plano avaliava que os problemas concentravam-se na área do dólar, pois se previa um aprofundamento dos déficits nessa moeda. Esperava-se a manutenção dos superávits com a zona da libra e com os demais países da América Latina. Para contornar o problema de excesso de importações provenientes dos EUA, o plano considerava que era *indispensable limitar las importaciones procedentes de la zona de divisas transferibles*". Outro pilar do plano residia na expansão e diversificação das exportações, em especial das exportações de produtos industrializados para outros países da América do Sul e para os EUA. Isto implicava em aproximar-se deste país. Em relação à América do Sul propunha a adoção de medidas que contribuíssem para a formação futura de uma zona de livre comércio. (Plan de Reactivación Económica, 1979; Llach, 1984).

O centro da proposta residia na criação de mecanismos que possibilitassem a mobilização e a centralização de capitais nacionais, que seriam abundantes e estariam ociosos. A ideia era criar linhas de financiamento de longo prazo, de até 15 anos para o investimento industrial e 25 para o setor imobiliário, dado que os bancos não disponibilizavam linhas de longo prazo e o acesso das indústrias a bolsa de valores e ao capital estrangeiro era restrito. O plano previa criar um órgão de financiamento, cujos recursos deveriam ser empregados no financiamento da indústria, especialmente das empresas que exportam ou elaboram matérias-primas nacionais, da construção civil e da compra de colheitas (Plan de Reactivación Económica, 1979; Llach, 1984, p. 523)⁴⁴.

No Brasil, buscou-se, nesse período criar bancos de investimentos, mas sem sucesso. Discutiu-se intensamente a questão da constituição de um banco capaz de estabelecer linhas de financiamento de longo prazo para investimentos de larga envergadura no setor industrial e de infraestrutura. Essa discussão se deu em vários organismos estatais, a saber: no Conselho Federal de Comércio Exterior, no Conselho de Economia e Finanças, no Departamento Administrativo do Setor Público (DASP) e no Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial. Também foi bastante debatida nesses organismos a criação de um banco de financiamento agrícola. Esses temas também foram alvo de extensa discussão na Missão Cooke⁴⁵, no Primeiro Congresso Brasileiro de Economia (1943), no Primeiro Congresso da Indústria (1944) e na Conferência das "Classes Produtoras", em Teresópolis (1945). Esse processo, apesar das várias propostas apresentadas por empresários e técnicos públicos, não resultaram em nada de concreto, em virtude, sobretudo, do irrealismo das propostas e de elas requererem excessivos recursos estatais.⁴⁶ A Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (CREAI) continuou a desempenhar papel central nessa questão. Porém, esse órgão estava longe de ser a solução do problema do financiamento (Malan, 1977). A Argentina avançaria mais nesse aspecto. Em abril de 1944, foi criado o Banco de Crédito Industrial, com objetivo de estabelecer linhas de crédito de médio e de longo prazo para o setor industrial.

As medidas propostas por Pinedo favoreciam o setor industrial. No entanto, o plano defendia uma industrialização limitada e voltada para a exportação de produtos manufaturados que utilizavam sobretudo matérias-primas nacionais. O eixo central da economia continuava sendo o setor agropecuário. O programa de Pinedo visava à adequação da economia argentina à nova situação da economia mundial, que vinha se delineando desde a I Guerra, e às transformações em curso na própria economia do país a partir dos interesses da oligarquia diversificada, dos invernistas, do capital estrangeiro e de setores da burguesia industrial. Os formuladores do Plano tinham a percepção de que não havia no horizonte a possibilidade de retorno à situação anterior a crise e isto era visto com pesar. Nesse sentido, foi a

⁴⁴ Além dessas medidas, o plano estabelecia como forma de incentivar a indústria a generalização do regime de draw-back, medidas para evitar "protección al revés", diminuição de tarifas, incentivos cambiais para exportações de produtos manufaturados e políticas visando a ampliação e diversificação de mercados (Llach, 1984, p. 525)..

⁴⁵ A Missão Cooke consistiu em uma comissão, composta por técnicos norte-americanos e brasileiros, que, no segundo semestre de 1942, no bojo do processo de alinhamento do Brasil aos Estados Unidos, realizou abrangente estudo sobre a economia brasileira e propôs algumas medidas para o enfrentamento de seus principais problemas. Seu relatório final era nitidamente industrializante. Recebeu esse nome em homenagem a seu coordenador Morris L. Cooke (Corsi, 1991).

⁴⁶ Ver a respeito do assunto em Diniz (1978) e Corsi (1991 e 2000).

expressão mais elaborada do projeto nacional da coligação conservadora, ou mais precisamente de parte dela (Plan de Reativación Económica, 1979; Llach, 1984).

Ello no significa, desde luego, que toda industria deba ser fomentada. Debemos precaver-nos del error de promover aquellas producciones que tienden a disminuir las importaciones de los países que sigan comprando nuestros productos en la medida suficiente para permitirnos pagar esas importaciones. De lo contrario crearemos nuevos obstáculos a las exportaciones: hay que importar mientras se pueda seguir exportando (Plan de Reativación Económica, 1979, p. 409)

A indústria, embora importante, ocuparia uma posição secundária na economia. Pinedo considera necessário o desenvolvimento da indústria, das finanças e dos serviços para o equilíbrio geral da economia. Mas seu eixo principal continuaria sendo o setor agropecuário. Nos debates ocorridos no Congresso, Pinedo assinalou:

La vida económica del país gira alrededor de su rueda maestra, que es el comercio exportador. Nosotros no estamos en condiciones de reemplazar esa rueda maestra por otra, pero estamos en condiciones de crear al lado de ese mecanismo algunas ruedas menores que permitan cierta circulación de la riqueza, cierta actividad económica, la suma de la cual mantega el nivel de vida de este Pueblo a cierta altura (apud Llach, 1984, p. 521)

A partir dessa perspectiva buscava-se estimular a indústria voltada para as exportações e que elaborava matérias primas nacionais (carne, lã, milho, leite, algodão, madeira, zinco, cal, cimento etc.) e que possuíssem eficiência para competir no mercado externo. Ou seja, as indústrias consideradas naturais. O objetivo era ampliar as exportações, sobretudo para o mercado norte-americano: *“El gran mercado de Estados Unidos ofrece enormes posibilidades. No hay ninguna razón lógica para que nuestra industria no pueda aprovecharlas”* (Plan de Reativación Económica, 1979, p. 426)⁴⁷.

O plano apontava para a necessidade de diversificar as exportações e incrementar o seu valor agregado. Só assim seria possível sustentar o desenvolvimento calcado nas exportações. 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. Esse plano expressaria "uma 'opção' mais moderna e factível para o liberalismo argentino" (Etulain, 1991).

O plano foi apresentado ao Congresso Nacional em Novembro, sendo aprovado pelo Senado com relativa facilidade, dada a maioria governista na casa. Mas sofreu emendas que atenuaram seus aspectos mais industrializantes. Na Câmara dos Deputados, não chegou a ser votado, apesar das intensas discussões que suscitou. Contribuiu para o fracasso do Plano Pinedo o clima político vivido pela Argentina naquele momento. O governo Castillo tinha voltado a adotar práticas fraudulentas nas eleições, práticas que tinham sido abandonadas momentaneamente no governo Ortiz. Em dezembro de 1940, quando o projeto do plano estava em discussão no Congresso, fazia pouco tempo que os conservadores tinham vencido eleições provinciais de forma fraudulenta, o que indignou a oposição, que passou a boicotar todos os projetos do executivo na Câmara dos Deputados, onde detinha maioria. Pinedo tentou articular um acordo com Avelar, mas os conservadores vetaram a iniciativa, denotando a incapacidade desses setores de classe articularem ampla aliança capaz de sustentar a defesa de seu projeto nacional. Pinedo também tentou uma aproximação com o governo Roosevelt. Viajou para os

⁴⁷ 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 superávites no comércio com os norte-americanos. 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)

EUA para discutir as relações comerciais e financeiras entre os dois países. O episódio indica as dificuldades de qualquer setor das classes dominantes firmar sua hegemonia (Murmis e Portantiero, 1972; Llach, 1984; Romero, 2006; Gerchunoff e Llach, 2005; Dosman, 2011).

O Plano Pinedo recebeu o entusiástico apoio da UIA. A Sociedade Rural Argentina (SRA) não recusou o plano, pois este também convergia, de modo geral, com o seu projeto. De imediato colocou-se a favor da compra das colheitas pelo governo. A Bolsa do Comércio, também dominada pelos grandes exportadores, seguiu a SRA. Contudo, cabe observar que este setor defendia a manutenção dos vínculos com a Grã-Bretanha e o Plano Pinedo propunha privilegiar as relações com os EUA. Sobre este ponto não encontramos nenhum posicionamento da entidade e da literatura. Parece que o eixo dos debates foi a questão do fomento a indústria e não o problema das alianças externas, apesar de sua importância. A Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y la Pampa (CARBAP) e outras associações regionais de pecuaristas se opuseram firmemente ao Plano, pois defendiam como princípio a vocação agrária do país, embora não fossem contrários a política de aproximação aos EUA. (Murmis e Portantiero, 1972).

Na Câmara dos Deputados, os partidos conservadores que compunha a base do governo apoiaram o plano. Mas eles eram minoria. Os socialistas se opuseram, pois as propostas de Pinedo feriam seu programa liberal, favorável ao livre mercado e a inserção agrária da Argentina na economia mundial. A UCR rachou. O partido tinha uma base muito heterogênea. Mas neste momento parece ter pesado a posição dos pecuaristas, muitos dos quais faziam parte do partido. A grande maioria do partido se opôs ao plano. Seis meses depois a UCR proporia um plano de financiamento da indústria semelhante ao proposto por Pinedo, que foi aprovado na Câmara, o que sugere a falta de rumo da UCR.

A não aprovação do plano e a frustrada tentativa de firmar um acordo com a oposição para aprovar o plano levaram Pinedo a renunciar a seu cargo. Também o seguiu o então Ministro das Relações Exteriores Júlio Roca. A partir desse momento o governo Castillo assumiria mais claramente uma posição neutralista. Pouca coisa do plano foi colocada em prática. A compra das colheitas foi implementada. Também foi criada a Corporación para la Promoción del Intercâmbio, destinada a promoção do comércio com os EUA, um dos pilares centrais do plano. Os resultados dessa corporação foram pequenos e sua vida curta, principalmente em virtude do contexto de deterioração das relações entre os dois países.

6- O Projeto de desenvolvimento e política externa ao final do conflito mundial

Durante os anos de guerra (1939-1945) a economia Argentina cresceu cerca e 3% ao ano. A economia brasileira, no mesmo período, cresceu 3,5% ao ano. Ambas as economias enfrentaram severos problemas de obsolescência do parque industrial, desenvolvimento insuficiente da infraestrutura, em particular no setor de energia e carência de bens de consumo, sobretudo de bens duráveis. A carência de energia foi uma constante nos dois países, sobretudo no que diz respeito a combustíveis fósseis, o que levou a crescente utilização de fontes alternativas. Por outro lado, a situação das contas externas apresentou sensível melhora devido à ampliação das exportações vinculadas ao esforço de guerra e as restrições às importações, o que acarretou o crescente acúmulo de reservas. Em consequência destes e de outros problemas, verificou-se, no período em pauta, um forte incremento da inflação, que foi mais vigoroso no Brasil. (Abreu, 1992; Escudé, 1983; Rapoport, 2000; Gerchunoff e Llach, 2005).

A política econômica do Estado Novo enfrentou os problemas gerados pela situação de guerra sem sacrificar o crescimento econômico em nome da estabilidade. Porém, os resultados não foram muito satisfatórios. A inflação elevada mostrou-se resistente. O combate a inflação sobretudo por meio da combinação de controles de preço, racionamentos e ampliação da oferta não conseguiu deter a escalada dos preços (Corsi, 1991; Bastos, 2004). O programa industrializante do Governo Vargas apresentou resultados relativamente modestos. Para enfrentar a situação o governo considerava necessário continuar

a priorizar o crescimento econômico, ainda mais que se colocava de forma premente ampliar o emprego em um contexto em que Vargas buscava estreitar os laços com a classe trabalhadora em vista da crise do Estado Novo, aberta com a entrada do Brasil na guerra em 1942 e aprofundada a partir de fins de 1944.

Entretanto, a manutenção do crescimento implicava, entre outros pontos, incrementar as importações necessárias para reequipar a indústria e a infraestrutura. Portanto, a aliança com os EUA continuava a desempenhar um papel central na estratégia de desenvolvimento de Vargas, apesar do apoio norte-americano a ditadura estado-novista ter diminuído drasticamente à medida que o conflito mundial chegava ao seu final. A política externa estava subordinada à meta de desenvolver o país. A Argentina ao adotar uma política de confronto com os EUA, como mostrou Escudé (1983), sofreu grave carência de bens de capital. Vargas tentou assegurar financiamentos e a liberação de exportações norte-americanas, que eram fundamentais para a execução de projetos estratégicos. Uma série de projetos estava em andamento e necessitavam de bens importados. Esses projetos eram importantes tanto para o enfrentamento dos problemas conjunturais da economia quanto para o avanço da industrialização⁴⁸. O principal deles era o estratégico projeto da grande siderurgia. Não foram medidos esforços para a construção da Usina de Volta Redonda. Outro projeto de particular importância foi criação da Cia. Vale do Rio Doce⁴⁹. A criação desta companhia, que implicou o controle das jazidas e das exportações de minério de ferro pelo governo, não se deu em oposição ao capital estrangeiro. Pelo contrário, só se viabilizou com sua ampla colaboração. O concurso do capital estrangeiro era considerado fundamental para o desenvolvimento do país. É digno de nota que Volta Redonda foi objeto de ampla campanha de propaganda do governo, que a colocava como um marco da independência econômica do país (Fonseca, 1989, p. 270). A independência nacional seria alcançada com a colaboração do capital estrangeiro.

Outro ponto fundamental era a formação de fundos que permitissem o referido reequipamento e a modernização do setor produtivo e da infraestrutura. Estritamente vinculada a essa questão estava a renegociação da dívida externa, a adoção de controles de importação e a formação de fundos a partir da introdução das leis sobre taxação dos lucros extraordinários, medida que também estava relacionada ao combate a inflação.

O governo brasileiro procurou renegociar a dívida externa tendo como objetivo a preservação das reservas, fruto dos saldos positivos da balança comercial, para financiar, pelo menos em parte, as importações de máquinas e equipamentos necessários à modernização da economia após o término do conflito. Também almejava adequar os pagamentos as reais condições financeiras do país. As negociações ocorridas em 1940 e 1943, quando foi firmado um acordo definitivo sobre a questão, que

⁴⁸ No setor de transportes, os principais projetos então em fase de implementação eram os seguintes: ampliação da rede rodoviária, reorganização e reforma da estrada de ferro Vitória-Minas, eletrificação da estrada de ferro Sorocabana, sinalização da estrada de ferro Central do Brasil e complementação da ligação ferroviária entre o sul e o nordeste do país. No setor de energia, existiam dez projetos de construção e ampliação de usinas hidrelétricas e termoelétricas. Infelizmente, não pudemos precisar quantos desses projetos estavam efetivamente em andamento. Além disso, o governo procurava equipar melhor o Conselho Nacional do Petróleo, visando intensificar a pesquisa e a produção. Dois projetos eram de maior interesse: a exploração de petróleo na Bahia e de xisto em São Paulo. O Estado também estava empenhado direta ou indiretamente na construção de fábricas e usinas em importantes setores da economia, a saber: fábricas de alumínio, de papel e celulose, de vidro plano, de álcalis, de motores de avião (Corsi, 2000).

⁴⁹ A companhia surgiu de um acordo, firmado em março de 1942, entre o Brasil e os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, segundo o qual o Brasil assumiria as minas da Itabira Iron Co., e a indenização dos acionistas ingleses seria paga pelo governo britânico, e o Export-Import Bank dos Estados Unidos abriria linha de crédito no valor de 14 milhões de dólares para viabilizar a exploração do minério, a reconstrução da estrada de ferro Vitória-Minas e a reforma do porto de Vitória. A companhia, criada em junho de 1942, teria em seu corpo diretivo diretores norte-americanos enquanto os empréstimos não fossem saldados. Também ficou estabelecido que, para levar a cabo o projeto, seria contratada uma empresa norte-americana (Corsi, 2000, p. 214-218).

implicou na redução da dívida e de seus serviços, seguiram essas diretrizes. (Abreu, 1999; Corsi, 2000)⁵⁰.

Em 1943, Vargas, em discurso na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) sobre o acordo da dívida externa afirmou: “O maior proveito da operação consiste, porém, **na possibilidade de realizarmos o plano de industrialização progressiva do país, no imediato pós-guerra**” (Vargas, 1943, p. 6. Grifos nossos)

A subordinação da política cambial e de controle das importações a meta de industrializar o país ficou mais evidente. O governo manteve a taxa de câmbio estabelecida em 1939 (Cr\$ 18,50 por dólar) ao longo de todo o período, apesar das pressões no sentido de valorizá-la, devido aos crescentes superávits comerciais, que acarretaram um acúmulo de reservas, que, ao final da guerra, alcançaram a cifra de 634 milhões de dólares (Malan, 1977). A manutenção da taxa de câmbio respondia tanto aos interesses da burguesia exportadora quanto aos da industrial. O setor exportador sofreria com a valorização, pois sua remuneração em cruzeiros seria reduzida exatamente em um momento de incremento de seus custos de produção devido à inflação. Para os industriais, uma valorização naquele momento seria inócua, pois as importações de bens de capital e matérias-primas, como já dissemos, não dependiam apenas do nível do câmbio. O setor industrial parecia bastante preocupado em enfrentar forte concorrência de produtos importados quando da normalização da economia mundial no pós-guerra, em virtude da valorização da moeda. (Corsi, 1991).

Até o início da guerra, o Governo Vargas não tinha uma política aduaneira e um sistema de controle de importações, que favorecesse seletivamente as importações de bens de capital e de matérias-primas, que era reivindicado pelas lideranças industriais no período (Leopoldi, 2000). O monopólio do câmbio, introduzido junto com a moratória de 1937, apesar de significar a subordinação da política cambial à manutenção do desenvolvimento econômico, não implicou o estabelecimento de um controle seletivo de importações. A carência de importações decorrente da guerra passou a exigir um controle mais rigoroso do comércio exterior.

As primeiras medidas mais rigorosas datam de 1939, quando da criação da Comissão de Defesa da Economia Nacional, que tinha como um dos seus principais objetivos “assegurar uma oferta regular de bens essenciais importados”. Em maio de 1941, foi criada a Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (CEXIM), que desempenharia importante papel no controle e fomento das importações e exportações a partir desse momento (Corsi, 2000. Este e os próximos parágrafos se baseiam extensamente nesta obra).

A partir de meados de 1941 o controle das importações passou a ser debatido na CEXIM, no Ministério da Fazenda e no Ministério das Relações Exteriores. Em 27 de dezembro daquele ano, o governo baixou o Decreto-lei nº 3.980, que introduziu um controle de importações a ser administrado pela CEXIM. A partir da criação da Coordenação da Mobilização Econômica o controle das importações ficou mais rigoroso. A CEXIM ficou subordinada a esse órgão. A ideia e a prática de priorizar importações destinadas a sustentar o avanço da indústria, esboçadas a partir de 1942, evoluíram para uma proposta mais consistente ao final do Estado Novo. É importante notar que uma política de controle de importações voltada para a industrialização definiu-se no momento em que as restrições impostas pelos EUA começaram a ser afrouxadas (Malan, 1977, p. 360). Este fato indica que o Governo Vargas buscou estabelecer um mecanismo que regulasse o uso das reservas acumuladas durante a guerra no momento em que a disponibilidade de produtos importados começou a aumentar e esperava-se para breve a normalização do mercado internacional.

⁵⁰ Em 1940, foi firmado um acordo provisório que determinava uma redução nos pagamentos equivalente a 50% dos pagamentos estabelecidos pelo Esquema Aranha. Este acordo teria vigência até março de 1944. O acordo definitivo assinado em 1943 estabelecia uma redução dos juros e das amortizações da ordem de 35% da dívida em circulação, o que significou um alívio do problema da dívida externa (Corsi, 2000).

A primeira medida nesse sentido data de abril de 1944. A CEXIM introduziu um sistema de controle próprio de importações, independente do sistema de acompanhamento norte-americano, alterando assim a prática, seguida pelo menos desde 1942, de um controle conjunto dos pedidos de importação. De acordo com Abreu (1977), esta atitude desagradou ao governo norte-americano, que protestou, pois considerava que ela burlava o acordo de 1935. A irritação do governo Roosevelt deveu-se ao fato de o novo sistema proposto, além de impor controles independentes de importação, estabelecer critérios de acordo com a essencialidade dos produtos. (Malan, 1977).

Em janeiro de 1945, o sistema de controle de importações adquiriu sua forma mais acabada com a Portaria Interministerial nº 7, assinada pelos ministros da Fazenda e das Relações Exteriores. A portaria estabelecia severas restrições às importações de “produtos suntuários e dispensáveis”. Também instituiu a Comissão de Estudos das Importações, destinada a classificar os produtos nas categorias de bens essenciais ou supérfluos, estabelecendo listas a partir das quais se realizaria o licenciamento das importações. O objetivo era claro: resguardar as reservas acumuladas durante o período de guerra e utilizá-las preferencialmente no reaparelhamento do parque industrial e da infraestrutura (Malan, 1977, p. 453).⁵¹ A preocupação com a formação de fundos visando ao desenvolvimento da indústria era nítida (Corsi, 2000).⁵²

Enquanto isso, a Argentina, com a melhora na balança comercial em virtude da forte elevação das exportações e contração das importações, o que também ocorreu de forma semelhante no Brasil, relaxou os controles de câmbio, que tinham se tornado mais rígidos em fins de 1937, quando dos impactos negativos da recessão da economia mundial sobre a economia argentina. Em junho de 1941, foi suspensa a necessidade de emissão da permissão prévia para as importações. O controle que continuou existindo foi o imposto pelos EUA. O governo Roosevelt só autorizava exportações norte-americanas para as mercadorias que recebessem o certificado de necessidade com o objetivo adequar as exportações ao esforço de guerra e a carência de praça marítima. Na Argentina, a emissão dos certificados ficou a cargo do Banco Central (Vázquez-Presedo, 1992, p.24-25). Cabe observar que na Argentina não se verifica a preocupação com a formação de fundos de investimentos, com o estabelecimento de controle de importação e com a criação de um arcabouço institucional capaz de regular o uso das reservas e dos fundos de investimento, visando garantir que as reservas acumuladas durante a guerra fossem utilizadas na modernização da indústria e da infraestrutura no pós-guerra. Nesse aspecto, a diferença com a política econômica Vargas é sensível.

Na visão do governo Vargas, a formação de fundos e o controle de importações também estavam relacionados à política de combate à inflação⁵³. A política anti-inflacionária de Vargas baseava-se fundamentalmente na ampliação da oferta, no controle de preços, no racionamento de alguns produtos de primeira necessidade e no combate aos oligopólios. Sua política distava das propostas da oposição, que defendia uma política ortodoxa, calcada no corte do gasto público e no aperto creditício e monetário, com o objetivo de reduzir a demanda e assim controlar a inflação. Oposição que passou a crescer a partir de fins de 1944, tendo como uma de suas bandeiras o combate à inflação. Souza Costa, então ministro da Fazenda, argumentava que tal política geraria uma recessão em plena situação de guerra. Defendia em seus discursos uma política de ampliar a oferta como forma de debelar a inflação. Os fundos de investimentos e os controles de importação seriam fundamentais para que isso ocorresse após o término do conflito (Sousa Costa, 1945; Bastos, 2004).

51 Essa portaria seria revogada logo após o fim do Estado Novo, por meio da Resolução Interministerial 258, datada de 28 de dezembro de 1945.

52 Um dos aspectos dessa questão da formação de fundos para o desenvolvimento foi a criação dos certificados de equipamentos, que estava associada à introdução do imposto sobre lucros extraordinários (Carone, 1988).

53 A inflação resultava de um conjunto de problemas. Não pode ser reduzida as conseqüências dos elevados superávits comerciais e dos déficits públicos. Também foram de suma importância para a aceleração dos preços a carência de combustíveis, matérias-primas, peças de reposição e gêneros de primeira necessidade, assim como as dificuldades de ampliar a oferta e a especulação (Corsi, 1991).

A esse respeito Souza Costa, em 1945, ao discutir a formação de fundos de reaparelhamento a partir da taxaço dos lucros extraordinários afirmou:

Os produtos manufaturados acusam alta violenta que ultrapassa de muito o custo de produção. Daí a enorme margem de lucro. São esses lucros acumulados que devem propiciar o reaparelhamento industrial depois da guerra, permitindo baixa acentuada nos preços [...] É em atenção a esse programa de racionalização da indústria que o governo vem insistindo tanto no congelamento de tais lucros e na formação de reservas” (Souza Costa, 1945, p. 42-43, 45. Grifos nossos)

Pouco tempo depois de decretar a Instrução nº 7 o governo Vargas promulgou a Lei dos Atos Contrários à Economia Nacional, a chamada “Lei Malaia” em junho de 1945. Esta medida estabelecia uma série de preceitos legais visando coibir a formação de cartéis e trustes, ou qualquer outra forma de determinação de preços. Item importante da nova lei consistia na Comissão Administrativa de Defesa Econômica (CADE). Seus poderes eram amplos: intervir em todas as empresas envolvidas nos atos considerados contrários à economia nacional, podendo inclusive desapropriá-las. A fusão, a incorporação e a dissolução de empresas de vários setores (indústrias bélicas, básicas, editoriais, de rádio etc.) passaram a depender de prévia autorização da CADE. As empresas que atuavam nesses setores, se organizadas na forma de sociedades anônimas, teriam também seu capital dividido em ações nominativas. A CADE teria acesso a todos os livros e documentos das empresas. Em relação às empresas estrangeiras, a lei estabelecia a possibilidade de desapropriá-las sem indenização em dinheiro. A “Lei Malaia” era severa com as grandes empresas nacionais e com o capital estrangeiro. Vargas, ao promulgá-la, procurava caracterizar o seu governo como nacionalista. Buscava também apresentar uma política mais consistente de combate a inflação e, dessa maneira, responder aos persistentes ataques da oposição a sua política anti-inflacionária. Com isso, esperava fechar um flanco e ao mesmo tempo aproximar-se dos trabalhadores. (Carone 1982; Corsi, 2000).

O problema da inflação também foi grave na Argentina. A política anti-inflacionária do país platino, da mesma forma que o Brasil, fez uso de controle de preços, que foi instituído logo no início do conflito mundial ainda em 1939. Porém, o controle só atingiu alguns produtos considerados mais essenciais, como algumas categorias de alimentos, roupas, material de construção civil, calefação e energia elétrica. O núcleo da política de combate à inflação residia na política fiscal restritiva, no aumento de impostos e na colocação de títulos do governo no mercado com o objetivo de enxugar a liquidez. O governo Vargas também utilizou medidas semelhantes. Porém, parece ter enfatizado o controle de preços e o incremento da oferta. Particular importância foi dada na Argentina à venda de letras e bonos do Tesouro Nacional. O Banco Central colocou grandes quantidades desses títulos no mercado ao longo de todo o período. Também foi instituído um controle de ingresso de capitais estrangeiros, que começaram a afluir em volume considerável em busca de proteção e aplicação remunerativa, o que não aconteceu no Brasil. A entrada desses capitais acarretava a expansão do volume de moeda em circulação, se fazendo necessário, segundo o Banco Central, coibir a sua entrada. Como no Brasil, a política anti-inflacionária não deteve a escalada dos preços, que subiram 56% nos anos de guerra (Vásquez-Preledo, 1992, p. 29, 41).

A “Lei Malaia”, a política relativa ao câmbio, o controle de importações, as medidas visando a utilização das reservas no reequipamento da indústria, o combate à inflação por políticas não ortodoxas e uma série de outras medidas voltadas para o desenvolvimento indicam que o projeto de Vargas ganhou densidade ao final do Estado Novo. Cabe também destacar as medidas para ampliar as bases de financiamento do gasto público⁵⁴. Esse conjunto de medidas também poderia indicar uma postura mais autônoma e um afastamento em relação aos EUA.

⁵⁴ No Brasil, na questão do financiamento do gasto público várias medidas foram adotadas no período, apesar das resistências das classes dominantes em pagar mais tributos. Em 1942, foi criado o Plano de Financiamento de Guerra, segundo o qual os gastos militares passaram a ter um orçamento próprio e paralelo ao da União. O objetivo era alcançar o equilíbrio nas contas públicas e no orçamento de guerra. O imposto de renda foi alterado em 1942 com a introdução de um sistema de alíquotas progressivas, que visava à elevação da carga tributária das faixas mais altas de renda. Um ano mais tarde, novas mudanças foram introduzidas com o fito de aperfeiçoar a medida anterior (Draibe,

Contudo, Vargas manteve firme a aliança estratégica com os EUA. A esse respeito, Aranha escreveu em carta, datada do início de 1943, a Dutra: “Só temos motivos para acreditar que o programa Vargas de industrialização do país continue a ser executado com crescente ajuda norte-americana [...] É isso essencial e não devemos medir sacrifícios para desenvolver esse concurso” (apud Hilton, 1994, p. 411). Sousa Costa, em 1945, também foi enfático: “O concurso do capital estrangeiro é indispensável à nossa expansão e desenvolvimento e a confiança que o país lhe inspire o ponto que maior zelo exige de nossa parte” (Sousa Costa, 1945, p. 15).

Vargas entendia a aliança estratégica com os norte-americanos de forma peculiar. Para ele o Brasil deveria colocar-se na posição de “aliado especial dos Estados Unidos” (Moura, 1980). Isto significava contar com créditos norte-americanos, com o fornecimento de armas e com o apoio dos Estados Unidos à pretensão brasileira de firmar-se como potência regional na América do Sul.⁵⁵ Porém, o governo dos EUA considerava o Brasil um país subordinado, que deveria alinhar-se estritamente a sua política, embora alimentasse as expectativas de Vargas tanto em relação ao papel que o país desempenharia no cenário internacional do pós-guerra quanto à função de receptor de capitais norte-americanos.

Muitos autores, entre eles Escudé (1983) e Vázquez-Presedo (1992), atribuem a esta política de alinhamento aos EUA, o avanço econômico mais rápido do Brasil em relação à Argentina. A aliança estratégica com os EUA teria propiciado uma ampla modernização das forças-armadas brasileiras, que tiveram acesso aos empréstimos do programa Lend and Lease, do qual a Argentina foi alijada em virtude de sua neutralidade no conflito mundial. Isto alterou o equilíbrio militar na região, que até então pedia para a Argentina, em favor do Brasil. Este teria obtido na forma de financiamentos de longo prazo cerca de 150 milhões de dólares no período para financiar a expansão da infraestrutura e da indústria, cabendo destacar a construção da Usina de Volta Redonda, agraciada com recursos da ordem de 45 milhões de dólares. A grande siderurgia só entraria em funcionamento na Argentina em 1960. Enquanto isso, a Argentina teve sua expansão bloqueada, em boa medida, pelo bloqueio econômico norte-americano, que a privou de bens de capital e matérias-primas.

Embora a argumentação desses autores seja pertinente, parece conter um certo exagero, pois não é possível creditar os problemas que reduziram o avanço da industrialização argentina ao boicote norte-americano, que de fato diminuiu bastante a oferta de bens de capital e matérias-primas em um momento em que a indústria argentina trabalhava a plena capacidade e necessitava de máquinas, equipamentos e matérias-primas para ampliar a capacidade produtiva. Porém, essa carência atingiu também o Brasil, apesar de seus vínculos estreitos com os EUA. Os problemas relacionados à praça marítima e às prioridades do esforço de guerra norte-americano limitaram as importações de bens de capital pelo Brasil. Ao término da guerra, o parque industrial brasileiro também estava desgastado e obsoleto. É preciso levar em consideração também que a subordinação e dependência do Brasil aos EUA se aprofundaram. É preciso matizar as vantagens brasileiras. O desempenho econômico de um país depende de um conjunto de determinações e o boicote norte-americano não parece ter sido decisivo. Tão ou mais importante foi a política econômica levada a cabo pelos governos conservadores. A política de Vargas foi claramente mais favorável ao desenvolvimento calcado na indústria. Estas diferenças

1985). Essas medidas contribuíram para que o imposto de renda se tornasse em uma das principais fontes da receita federal no período. Em 1944, foi introduzido o imposto sobre os lucros extraordinários, vinculados aos certificados de equipamentos, e o Depósito de Garantia, com a finalidade, por um lado, de retirar o excesso de liquidez da economia e assim ajudar no combate à inflação, por outro, de formar um fundo para o reequipamento da economia no pós-guerra, que poderia ser resgatado pelos contribuintes em moeda de curso internacional para importar máquinas e equipamentos. Os empresários se opuseram firmemente a essa medida, que marcou o início do afastamento de importantes setores da burguesia industrial em relação ao governo (Corsi, 1991).

55 Osvaldo Aranha, um dos principais formuladores da política externa brasileira, estabelecia, desde o final dos anos 1930, como uma das linhas mestras da política brasileira “o apoio à preeminência continental dos Estados Unidos em troca do seu reconhecimento da nossa supremacia na América do Sul” (apud Hilton, 1994, p. 250).

dependem de uma série de condicionamentos de ordem estrutural e conjuntural. Além disso, a economia argentina vinha perdendo dinamismo desde a I Guerra Mundial.

Seja como for, o governo Vargas avaliava fundamental para o Brasil manter o alinhamento em relação aos EUA. A retomada de uma postura nacionalista mais firme ao final do Estado Novo, delimitada a partir da introdução de um rígido controle de importações e de uma legislação antitruste, que atingiam os interesses do capital estrangeiro, relacionavam-se muito mais com a situação política interna em um momento de rápida erosão das bases de sustentação do Estado Novo, que obrigava Vargas a se aproximar dos trabalhadores, e de acirramento de discussão dos rumos da economia brasileira, cujo ápice foi o famoso debate entre R. Simonsen e E. Gudín, do que uma ruptura com os EUA

Depois da queda do Presidente Castillo por um golpe militar, em junho de 1943, a política econômica tendeu a promover a industrialização e amadureceu um projeto nacional centrado no mercado interno e na industrialização.

Em largos traços, três projetos estavam em choque naquele momento. O projeto dos pecuaristas, que defendiam uma Argentina agrário-exportadora e se opunham a qualquer desenvolvimento industrial. O projeto da oligarquia diversificada, dos invernistas, do capital financeiro, do capital estrangeiro que atuava no setor industrial e de parcela da burguesia industrial, que concebia a exportação de produtos agropecuários e de matérias-primas processadas industrialmente como o eixo da economia argentina. Este projeto também admitia a necessidade do desenvolvimento de certos setores da indústria voltados para o mercado interno, assim como o desenvolvimento da construção civil, do comércio, dos serviços e do setor financeiro. Concebia a Argentina como uma sociedade mais complexa, que não poderia ser mais reduzida a uma economia agrário-exportadora. O objetivo era adaptar a economia do país as novas condições da economia mundial decorrentes da Grande Depressão, da decadência da Grã-Bretanha, da ascensão dos EUA e das transformações socioeconômicas em curso na sociedade argentina. O Plano Pinedo foi a expressão mais elaborada desse projeto (Llach, 1984; Jorge, 1971; Villanueva, 1975; Rapoport, 2000; Romero, 2006; Murmis e Portantiero, 1971).

Nesse período, articulou-se outro projeto em torno dos militares, que propunha uma industrialização mais ampla e voltada para o mercado interno por meio do aprofundamento do processo de substituição de importações, o que incluía o desenvolvimento da produção de insumos, como petróleo e aço, e de bens de capital. O Estado teria papel fundamental nesse processo. Esse projeto tinha suas raízes na ideologia nacionalista, que avançou desde 1930, e nas necessidades de armas das forças armadas, sobretudo depois que elas se viram alijadas dos fornecimentos norte-americanos e diante do fortalecimento do exército brasileiro, que rompeu com o equilíbrio militar da região. Tornou-se prioritário o equipamento e o fortalecimento das forças armadas e isso implicava em desenvolver de forma ampla a indústria. Um dos palcos centrais desse debate foi Consejo Nacional de PosGuerra. Este órgão, vinculado a Vice-Presidência da república, foi criado por Perón em agosto de 1944. O conselho era composto por representantes de todos os setores sociais, cabendo destacar os membros da burguesia industrial de ramos que tinham crescido durante a guerra. Setores que, pelo menos inicialmente, seriam uma das bases importantes de Perón (Villanueva, 1975; Llach, 1984; Rapoport, 2000 e 2007; Romero, 2006; Consejo Nacional de Posguerra. Plan de ordenamiento económico-social, 1980).

O Conselho aprovou um documento, o Plan de Ordenamiento Económico-Social, que sintetizava as discussões ocorridas. Este documento, em linhas gerais, defendia o aprofundamento da industrialização voltada para o mercado interno, mas sem hostilizar as indústrias exportadoras. Um dos objetivos principais da política econômica deveria ser a manutenção do pleno emprego. Também assinalava a necessidade de elevar o nível de vida dos trabalhadores e estabelecer um sistema de seguridade social. Este documento inspiraria a política econômica de Perón, em particular o seu primeiro plano quinquenal (Rapoport, 2000 e 2007; Romero, 2006; Consejo Nacional de Posguerra. Plan de ordenamiento económico-social, 1980). Com base na forte ligação com as classes trabalhadora e média,

Perón foi eleito Presidente em fevereiro de 1946, o que abriu uma nova fase no nacionalismo argentino, particularmente no tocante a economia.

A tentativa de Vargas de conduzir a transição do regime fracassou e um golpe militar o derrubou do poder em outubro de 1945. Sem abandonar suas concepções e práticas paternalista e corporativista, ele procurou, ao final da ditadura, enfatizar uma postura popular e nacionalista, embora tenha mantido firme sua aliança com os EUA. Seu projeto não excluía o capital estrangeiro. Este era bem-vindo desde que se subordinasse às leis do país e aos interesses nacionais. De maneira geral, desenvolvimento nacional não significava para ele abandonar a ideia da necessidade de larga ajuda externa para desenvolver o país nem deixar de negociar com o capital estrangeiro recursos para empreendimentos considerados estratégicos. Vargas achava ser possível fortalecer o capital nacional, industrializar o Brasil, mudar sua inserção na economia mundial, garantir a soberania nacional e conseguir um papel de destaque na América Sul, contando, para tanto, com o extenso financiamento externo e 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.

7- Considerações finais

Buscamos mostrar ao longo do texto os diferentes caminhos percorridos pelas economias argentina e brasileira entre a crise de 1929 e meados da década de 1940. Período de relativa desarticulação da economia mundial que abriu novas possibilidades de desenvolvimento para o Brasil e para a Argentina. O fio condutor foi a discussão em torno do processo de elaboração do projeto nacional de Vargas e do processo de adaptação do projeto da coligação conservadora ao novo contexto interno e externo configurado na década de 1930. Projetos que de forma alguma podem ser considerados acabados, mas mesmo assim condicionaram a política econômica adotada por ambos os países.

A forma como os governos reagiram à crise e buscaram saídas alternativas no novo quadro do capitalismo foi condicionada, por um lado, pelo desfecho das lutas pelo poder e, por outro, pelos limites estruturais decorrentes da inserção do Brasil e da Argentina na economia mundial. O vínculo umbilical da Argentina com a Inglaterra e a falta de complementaridade de sua economia em relação à norte-americana, que se firmava como novo centro hegemônico estreitaram a margem de manobra dos governos conservadores. O Brasil, por seu turno, foi favorecido por ter relações mais estreitas com os EUA, por ter uma economia complementar à norte-americana e por ter também sabido aproveitar melhor os espaços abertos pelo acirramento das lutas interimperialistas.

O golpe da coligação conservadora em setembro de 1930 na Argentina e a Revolução de outubro no Brasil são fundamentais para entender os diferentes caminhos trilhados pelos dois países. Na Argentina, a resposta à crise da economia agrário-exportadora ficou nas mãos dos setores conservadores, enquanto no Brasil a Revolução ao estabelecer uma crise aberta de hegemonia abriu um leque de possibilidades para a economia brasileira. Em uma situação de grande instabilidade, vários projetos estavam em luta e não estava decidido que Vargas se sairia vitorioso. No país platino, naquele momento não existia de fato um projeto alternativo ao dos conservadores. Os socialistas e a União Cívica Radical comungavam o mesmo programa de uma Argentina centrada nas exportações de produtos primários. As demais forças políticas, que tinham programas alternativos, como os comunistas, apresentavam baixa capacidade de interferência nos rumos do país.

Uma vez que o sonho de retornar a situação anterior a 1929 ficava cada vez mais distante, os grandes proprietários e a oligarquia diversificada passaram a defender uma economia aberta baseada nas exportações tanto de produtos primários quanto de matérias-primas processadas industrialmente. O Plano Pinedo foi uma tentativa de reformular a velha estratégia de inserção na economia mundial a partir das

vantagens comparativas da Argentina.. Também implicava no desenvolvimento dos serviços, das finanças, do comércio, da construção civil e de até alguns setores da indústria voltados para o mercado interno, que teriam, contudo, um papel e um peso secundário na economia. Mas esses setores de classe mostraram-se incapazes de impor seus interesses e seu projeto as demais classes sociais, o que sugere não existir coesão na coligação dominante e a cristalização de uma correlação de forças mais equilibrada em uma sociedade cada vez mais polarizada.

Os obstáculos desse projeto não eram nada desprezíveis. A proposta de Pinedo esbarrava na necessidade de redirecionar a Argentina para os EUA, o que enfrentava forte oposição de diferentes setores de classe. Também esbarrava na falta de complementariedade entre as duas economias. A estratégia de desenvolvimento baseada nas exportações pressupunha uma economia internacional aberta, o que não existia mais naquele momento. Mesmo depois do término da guerra, a economia mundial continuaria calcada em fortes economias nacionais fechadas. As condições para uma estratégia de desenvolvimento baseada nas exportações só voltariam a se colocar em meados dos anos 1950. Os setores conservadores neste aspecto encontravam-se em uma situação difícil.

A saída para o impasse da economia argentina, naquele contexto, foi dada por Perón, que definiria uma nítida política industrializante voltada para o mercado interno, com base em sólido apoio popular. A postura nacionalista, a ideia de transformar a Argentina em uma potência regional, o desenvolvimento do mercado interno e da indústria, a política de pleno emprego, a elevação dos salários e a assistência social, medidas importantes para garantir o apoio dos trabalhadores, foram os eixos do programa peronista, que estava em consonância com a nova correlação de forças na sociedade e com as tendências internacionais daquele momento, que apontavam para o desenvolvimento voltado, sobretudo, para o mercado interno.

O projeto de Vargas que foi sendo definido ao longo da década de 1930 só ganharia densidade a partir do Estado Novo. O governo Vargas optou por uma política de fomento a industrialização e de aproximação em relação aos EUA, o que sugere ter o governo brasileiro uma percepção mais clara dos processos em curso na economia mundial, que abriam novas possibilidades para países como o Brasil. Este projeto foi viabilizado pelo amplo arco de forças políticas que se constituiu em torno da unificação e expansão do mercado interno e do avanço da indústria. Esta aliança de classes sustentaria o regime até pelo menos o início de 1945. Não por acaso, Vargas tentou recompor sua base de sustentação, tentando mobilizar a classe trabalhadora, quando essa ampla aliança começou a fazer água.

O processo de construção desse projeto não foi linear e apresentou inflexões importantes, decorrentes tanto dos limites impostos pelas classes dominantes à ação do Estado quanto pela conturbada situação internacional. Também pesou a dificuldade de articular um consistente esquema interno de financiamento da acumulação de capital. As divergências no interior do Estado e das classes dominantes quanto as alianças potenciais do Brasil, as enormes dificuldades de articular o financiamento externo, o peso político e econômico dos EUA e o cenário internacional adverso também impuseram limites e moldaram o projeto de Vargas. Fatores que acabaram fechando a possibilidade da manutenção da política externa independente e condicionando o alinhamento do Brasil aos EUA.

A partir do processo de alinhamento aos Estados Unidos, Vargas redefiniu seu projeto de desenvolvimento. O programa de Vargas, apesar de voltado para o mercado interno e para o fortalecimento do capital nacional, não se opunha à participação do capital estrangeiro na economia. Pelo contrário, defendia sua ampla participação, desde que esta se subordinasse aos interesses nacionais. Tudo indica que Vargas considerava que o largo financiamento externo e a aliança estratégica com os Estados Unidos não fossem incompatíveis com a industrialização centrada em capitais nacionais, com a autonomia nacional e com um papel de potência média na América do Sul. O projeto de Vargas oscilou entre um desenvolvimento autônomo e um desenvolvimento integrado ao capital estrangeiro. A estratégia industrializante, baseada em forte presença estatal na economia, proteção ao mercado nacional e ampla participação do capital estrangeiro parecia ser a alternativa fatível à época do ponto e vista do amplo arco de forças que se aglutinou em torno da expansão do mercado interno.

7- Bibliografia

- ABREU, Marcelo P. (1975) – “A dívida pública externa do Brasil: 1931-1943. In : Pesquisa e Planejamento Econômico, v.5
- _____ (1985) “ La Argentina y Brasil em los anos treinta. Efectos de la politica económica internacional britânica e estadunidense” In: Desarrollo Económico. Buenos Aires, vol. XXIV, nº 96.
- _____ (1986) - “Brasil e a economia mundial”. In: FAUSTO, Boris (org.). 2ª ed. *História geral da civilização brasileira*, t. III, v. 4. São Paulo: Difel,.
- _____ (1992) – “Crise, crescimento e modernização autoritária (1930-1945)”. In: ABREU, Marcelo P. (org.) (1992) – *A ordem do progresso. Cem anos de política econômica republicana (1889-1989)*. Rio de Janeiro, Campus.
- _____ (1999) – *O Brasil e a economia mundial (1930-1945)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- ASHWORT, Willian. (1958) – *Breve história de la economia internacional: 1850-1950*. México, Fondo de Cultura Económica,
- AURELIANO, L. M. L. (1981) – *No limiar da industrialização*. São Paulo: brasiliense.
- BANDEIRA, Moniz (1978) - *Presença dos Estados Unidos no Brasil*. Dois séculos de história. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. .
- _____ (1993) - *Estado nacional e política internacional na América Latina. O continente nas relações Argentina - Brasil (1930-1992)*. São Paulo, Ensaio.
- BASTOS, Pedro Z. (2001) – A dependência em progresso: fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises cambiais no Brasil, 1890-1954. Tese de Doutorado. Campinas, IE-UNICAMP.
- _____ “Raízes do desenvolvimento associado. Sobre sonhos prussianos e cooperação panamericana no Estado Novo (1937-1945)”. In: Revista EconomiA. Brasília (DF), v.5, n. 3 dez.
- _____ (2004) - “O presidente desiludido: a campanha liberal e o pêndulo da política econômica no governo Dutra (1942-1948)” In: História Econômica & História de Empresas. São Paulo, v. VII, n. 1, jan/jun.
- _____ (2009) – “Qual era o projeto econômico varguista?”. Campinas, IE/UNICAMP, Texto para Discussão, nº 161, maio.
- _____ (2010) – “Ortodoxia e heterodoxia antes e durante a era Vargas: contribuições para uma economia política da gestão macroeconômica nos anos 1930”. Campinas, IE/UNICAMP, textos para Discussão, nº 179, junho.
- BASUALDO, E. (2010) – *Estudios de historia econômica argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- BLOCK, Fred. (1980) – *Los origenes del desorden económico internacional*. México, Fondo de Cultura Económico.
- CANO, Wilson. (1985) – *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970*. São Paulo, Global.
- _____ (2000) - *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo, UNESP.
- CAPELATO, M. H. (1988) – *Os arautos do liberalismo*. Imprensa Paulista (1920-1945). São Paulo: Brasiliense.
- CARONE, E. (1977) – *O pensamento industrial no Brasil (1880-1945)*. Rio de Janeiro: Difel.

- _____ (1982) – *A República Nova (1930-1937)*. São Paulo: Difel.
- _____ (1988) – *O Estado Novo (1937-1945)*. Rio de Janeiro: Bertrand.
- _____ (1991) – *Brasil: anos de crise (1930-1937)*. São Paulo: Ática.
- CERVO, A. L. e BUENO, C. (1992) – *História da política exterior do Brasil*. São Paulo Ática.
- CONSEJO NACIONAL de POSGUERRA (1980) – Plan de ordenamento económico-social. In: Desarrollo Económico. Buenos Aires, n. 77.
- CONSELHO FEDERAL DE COMÉRCIO EXTERIOR.(1944) - *Dez anos de atividade*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.
- CORSI, Francisco. L. (1991) - Os rumos da economia brasileira ao final do Estado Novo. Campinas, IE-UNICAMP, Dissertação de Mestrado.
- _____ (1999) –“O projeto de desenvolvimento de Vargas, a missão Aranha e os rumos da economia brasileira”. In: História Econômica & História de Empresas. São Paulo, V.2, n. 1.
- _____ (2000) – *Estado Novo: política externa e projeto nacional*. São Paulo, EDUNESP.
- _____ (2002) “A questão do desenvolvimento à luz da globalização da economia capitalista”. In: Revista de Sociologia e Política. Curitiba, n.19.
- DIAZ ALEJANDRO, Carlos D. (1975) - *Ensaio sobre la historia económica argentina*. Buenos Aires, Didot.
- _____ (1980) – “A América Latina em Depressão: 1929-1939. In: Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, nº 10.
- DINIZ, E. (1978) – *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil:1930-1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terr.
- DONGI, Halperin (1972) - *História contemporânea de América Latina*. Madrid, Alianza.
- _____ (3003) – *La Argentina y la tormenta del mundo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- DORFMAN, Adolfo (1983) – *Cincuenta anos de industrialización argentina, 1930-1980: desarrollo y perspectivas*. Buenos Aires, Solar.
- DOSMAN, E. J. (2011) – *Raúl Prebisch (19001-1986)*. A construção da América Latina e do Terceiro Mundo. Rio de Janeiro: Contra Ponto/ Centro Celso Furtado.
- DRAIBE: Sônia. M. (1985) - *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.
- ESCODÉ, C. (1983) - *Gran Bretana, Estados Unidos y la declinación argentina (1942-1949)*. Buenos Aires: Belgrano.
- ETULAIN, Carlos. (1991) - *Intervenção do Estado, economia e petróleo: um estudo sobre liberalismo e nacionalismo na Argentina*. Campinas: UNICAMP. Dissertação de mestrado defendida junto IE-UNICAMP.
- FAUSTO, Boris. (1976) – *A Revolução de 1930*. Historiografia e História. São Paulo: Brasiliense.
- _____ (1988) “Estado, classe trabalhadora e burguesia industrial (1920-1945)”. In: Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 20.
- _____ (1990) As crises dos anos vinte e a Revolução de 1930. In: Fausto, B (org.) - *História do Brasil republicano*. O Brasil republicano. Sociedade e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand.
- FAUSTO, Boris e DEVOTO, Fernando. J. (2004) - *Brasil e Argentina. Um ensaio de história comparada (1850-2002)*. São Paulo, Ed. 34.

- FERREIRA, Jorge. L. e DELGADO, L. A N. (orgs.) (2003) – *O Brasil republicano. O tempo do nacional estatismo*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- FERREIRA, M. M. e Pinto, S. C. (2003) – A crise dos anos 1920 e a Revolução de 1930. In: FERREIRA, Jorge. L. e DELGADO, L. A N. (orgs.) (2003) – *O Brasil republicano. O tempo do nacional estatismo*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- FERRER, Aldo (2006) – *A economia argentina*. De suas origens ao início do século XXI. Rio de Janeiro, Campus.
- FIORI, Jose. L. (1995) - *Em busca do dissenso perdido. Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro, Insight.
- FISHLOW, A. (1972) – “Origens e consequências da substituição de importações no Brasil”. In: VERSIANI, F. e BARROS, J. R. (orgs.) – *Formação econômica do Brasil: a experiência da industrialização*. São Paulo.
- FODOR, J. G. e O’CONNELL, A (1973) - “La argentina y la economía atlantica en la primeira mitad del siglo XX” In: *Desarrollo Económico*. Buenos Aires, v.13, n. 49.
- _____ (1985) – “Dependencia, historiografía y objeciones al Pacto Roca. Un Comentario. In: *Desarrollo Económico*. Buenos Aires, v25, n. 99.
- FONSECA, Pedro C. D. (1989) – *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo, Brasiliense.
- _____ (2003) – “Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930” In: *Revista de Economia Política*. São Paulo, v.23, n.I (89), jan-mar.
- FURTADO, Celso - (1982)- *Formação econômica do Brasil*. 18 ed. São Paulo, Nacional, 1982.
- GAMBINI, R. (1977) – *O duplo jogo de Getúlio Vargas*. São Paulo: Símbolo.
- GAZIER, B. (2009) – *A crise de 1929*. Porto Alegre, L&PM.
- GERCHUNOFF, Pablo e LLACH, Lucas (2005) – *El ciclo de la ilusión y el desencanto*. Buenos Aires Ariel.
- _____ (2009) – “Circulando no labirinto: a economia argentina entre a depressão e a guerra, 1929-1939” In: LIMINCIC, F. e MARTINHO, F. C. P. (orgs.) (2009) – *A grande depressão. Política e economia na década de 1930 – Europa, Américas, África e Ásia*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- _____ (2010) Causas y azares en más de un siglo de historia económica argentina. In: RUSSEL, R. (org.) – *Argentina, 1910-2010*. Balance de siglo. Buenos Aires: Aguilar.
- GOLDENSTEIN, L. (1994) - *Repensando a dependência*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- GOMES, Ângela C. (1988) – *A invenção do trabalhismo*. São Paulo, Vértice.
- GREMAUD, A. P. et all (1997) – *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Atlas.
- HILTON, E. (1977a) – *O Brasil e as grandes potências: os aspectos políticos da rivalidade comercial (1930-1939)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- _____ (1977b) - *O Brasil e a crise internacional: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- _____ (1994) - *Oswaldo Aranha: uma biografia política*. Rio de Janeiro: Objetiva.
- HOBSBAWM, Eric. J (1995) - *A era dos extremos. O breve século XX: 1914-1991*. São Paulo, Cia. das letras.
- IANNI, O. (1986) – *Estado e Planejamento Econômico no Brasil: 1930-1970*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- JORGE, E. (1975) - *Industria y concentración económica*. Buenos Aires: Siglo XXI

- LEOPOLDI, M. A. (2000) *Política e interesse na industrialização brasileira: as associações industriais, a política econômica e o Estado*. São Paulo: Paz e Terra.
- LIMINCIC, F. e MARTINHO, F. C. P. (orgs.) (2009) – *A grande depressão. Política e economia na década de 1930 – Europa, Américas, África e Ásia*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- LLACH, Juan. J. (1972) – “Dependencia, procesos sociales y control del Estado en la década del treinta”. In: *Desarrollo Económico*. Buenos Aires, v.12, n. 45.
- _____ (1984) “El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo”. In: *Desarrollo Económico*. Buenos Aires, 23 (92): 515-556.
- _____ e Lagos, M. (2011) - *Claves del retraso y del progreso de la Argentina*. Buenos Aires: Temas.
- LÓPEZ, Pablo J. (2006) – “Determinantes y motivaciones detrás de la política cambiaria de la Argentina en la década del treinta” In: *Anais I Conferencia Latino-Americana de História Econômica*. Montivideo.
- LUZ, N. V. (1975) *A luta pela industrialização do Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega.
- MALAN, P. et.al. (1977) – *Política econômica externa e industrialização no Brasil: 1939-1952*. Rio de Janeiro IPEA/INPES.
- MEDEIROS, Carlos A. (2010) - “Instituições e desenvolvimento econômico: uma nota crítica ao ‘nacionalismo metodológico’”. In: *Economia e Sociedade*. Campinas, v.19, n.3, dezembro.
- MELLO, J. M. C. (1982) – *O capitalismo tardio*. São Paulo, Brasiliense.
- MEMORIA ANUAL. BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, 1935-1945. Buenos Aires: Gotelli.
- MOURA, Gerson. (1980) – *Autonomia na dependência: a política externa brasileira (1935-1942)*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- _____ (1991) – *Sucessos e ilusões. Relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra*. Rio de Janeiro: FGV.
- MISSÃO COOKE NO Brasil (A) (1948) - *Relatório dirigido ao Presidente dos Estados Unidos da América pela missão técnica americana enviada ao Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.
- MORGENFELD, L. (2011) – *Vecinos en conflicto*. Buenos Aires: Lillo/Continente.
- MURMIS, M.. e PORTANTIERO, J. C. (1973) – *Estudos sobre as origens do peronismo*. São Paulo: Brasiliense.
- O’CONNELL, A (1984) – “La Argentina en la Depresión: los problemas de una economía abierta”. In: *Revista Desarrollo Económico*, nº 92, vol. 23, janeiro-março.
- _____ (2001) – “O retorno da vulnerabilidade e as reflexões iniciais de Raúl Prebisch sobre ‘el ciclo económico argentino’”. In: *Economia e Sociedade*. Campinas, v.16.
- O’DONNELL, G (1977) – *O Estado na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- OLIVEIRA, G. B. M. (1978) – “As indecisões do intervencionismo no Brasil após 1930. Estudo de caso: a política cambial no Brasil na época Vargas” In: *Revista Brasileira de Mercado de Capitais*. Rio de Janeiro: v.4
- OLIVEIRA, Francisco (2003) - *Crítica à razão dualista. O Ornitórrinco*. São Paulo: Boitempo,.
- PANDOLFI, Dulce (org.) (1999) – *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro, FGV.

_____ (2003) – “Os anos 1930: as incertezas do regime”. In: FERREIRA, M. M. e Pinto, S. C. (2003) – A crise dos anos 1920 e a Revolução de 1930. In: FERREIRA, Jorge. L. e DELGADO, L. A. N. (orgs.) (2003) – *O Brasil republicano. O tempo do nacional estatismo*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

PELÁEZ, C. (1971) – “As consequências econômicas da ortodoxia monetária, cambial e fiscal no Brasil entre 1889 e 1945”. In: Revista Brasileira de Economia, v.25, set.

PERISSINOTO, R. M. (1999) - *Estado e capital cafeeiro em São Paulo (1889-1930)*. São Paulo: Annablume.

PLAN de REACTIVACION ECONOMICA (1979). In: Desarrollo Económico. Buenos Aires, v.19 n. 75.

ROMERO, Luis A. (2006) - *História contemporânea da Argentina*. Rio de Janeiro: Zahar.

RAPORT, Mario (2000) – *Historia económica, política y social dela Argentina, 1880-2003*. Buenos Aries, Ariel.

_____ et all.(2007) – *Historia de la economia argentina del siglo xx*. Buenos Aires: La Página.

SÁNCHEZ, E. C. (2009) – “O México e a Grande Depressão”. In: LIMINCIC, F. e MARTINHO, F. C. P. (orgs.) (2009) – *A grande depressão. Política e economia na década de 1930 – Europa, Américas, África e Ásia*. Rio de janeiro, Civilização Brasileira.

SEITENFUS, R. A. S. (1985) – *O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos: 1939-1942*. O processo de envolvimento brasileiro na Segunda Guerra Mundial. São Paulo, Nacional.

SILBER, S. (1977) – “Análise da política econômica e do comportamento da economia brasileira durante o período 1929-1939”. In: VERSIANI, F. e BARROS, J. R. (orgs.) – *Formação econômica do Brasil: a experiência da industrialização*. São Paulo.

SILVA, Sérgio S. (1981) - *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega,.

SOUSA COSTA, A. (1945) – Questões financeiras. Rio de Janeiro: s.n.

SZMRECSÁNYI, T. E COUTINHO, M. C. (1987) – “As finanças públicas no Estado Novo”. Campinas, mimeogr.

TILLY, Charles (1984) – *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Madrid, Alianza.

THOMPSON, E. P. (2001) “ As peculiaridades dos ingleses”. In: Negro, A. L. e Silva S. S. (orgs.) - *As peculiaridades do ingleses e outros artigos*. Campinas, UNICAMP.

THORP, R. (org.) (1988) – *América Latina em los anos treinta*. El papel de la periferia em la crisis mundial. México, Fondo de Cultura Económica.

_____ (2000) - *Progreso, pobreza e exclusão*. Uma história econômica da América Latina. Rio de janeiro: Banco Interamericano de Desenvolvimento.

VARGAS, G. D. (1938-1945) – *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio.

_____ (1942) *As diretrizes da nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio.

VARGAS, G. D. (1943) – *Discursos em São Paulo*. Rio de Janeiro: Imprensa Mercantil.

_____ (1995) - *Diário*. Rio de Janeiro: Siciliano/FGV.

VÁZQUEZ-PRESEDO, Vicente (1978) – *Crisis y retraso: Argentina y la economia internacional entre las dos guerras*. Buenos Aires.

_____ (1992) – *Consecuencias económicas de la guerra para um país neutral – Argentina*; 1939-1945. Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias Económicas.

VELASCO e CRUZ, Sebastião C. (2007) – *Trajetória: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo, UNESP.

VILLANUEVA, J. (1969) – *Aspectos de la estrategia de industrialización argentina*. Buenos Aires, Jorge Álvarez.

_____ (1972) – “El origen de la insdustrialización argentina” In: *Revista Desarrollo Económico*, nº 47, vol.12 outubro-dezembro.

_____ (1975) – *La Depresion y la Segunda Guerra Mundial: sus efectos sobre el desarrollo económico argentino*. Buenos Aires:

VILLELA, A. e SUZIGAN W. (1973) - *Politica do governo e crescimento da economia brasileira: 1889-1945*. Rio de janeiro, IPEA/INPES.

WIRTH, Jhon. (1973) – *A política de desenvolvimento na era Vargas*. Rio de Janeiro: FGV.

8- Arquivos consultados:

Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)

Arquivo Getúlio Vargas – GV

Arquivo Osvaldo Aranha – AO

Arquivo Sousa Costa – SC

Bibliotecas do Banco Central da República Argentina

Biblioteca Raúl Prebish

Biblioteca Carlos Torniquist