

O DESENVOLVIMENTISMO EM NOVO ESTILO NA AMÉRICA LATINA: KUBITSCHKE E FRONDIZI

Pedro Cezar Dutra Fonseca (Professor Titular/UFRGS)

Maria Heloisa Lenz (Professora Associada/UFRGS)

Resumo

O artigo analisa as políticas econômicas de duas experiências de governos desenvolvimentistas ocorridos no Brasil e na Argentina em um mesmo período histórico do século XX: Kubitschek (Brasil, 1956-61) e Frondizi (Argentina, 1958-62) e discute a aproximação das mesmas ao tipificado na literatura como “populismo econômico”. A pesquisa utiliza uma metodologia que recorre como fontes primárias aos discursos de ambos os presidentes para cotejá-las com os resultados alcançados. O trabalho será dividido em quatro partes. Na primeira faz-se uma abordagem teórica sobre o significado do desenvolvimentismo como fenômeno latino-americano, ao mesmo tempo em que se discute sua relação com o fenômeno do populismo, principalmente em matéria de economia, quando também são apresentadas sinteticamente as principais hipóteses e conclusões da literatura sobre “ciclo econômico populista”. Na segunda parte analisam-se as principais medidas de políticas monetária, cambial, fiscal e salarial dos governos Kubitschek e Frondizi. Na terceira parte, mostra-se que o começo exitoso de ambos os governantes contrasta com a crise econômica do final dos respectivos períodos presidenciais. A conclusão salienta que a aproximação de ambos por uma proposta de desenvolvimento acelerado com abertura a investimentos estrangeiros coexiste com o proposto nos modelos de “ciclo populista”.

Palavras chaves: Brasil, Argentina, Kubitschek, Frondizi, desenvolvimentismo

Abstract

The article analyzes the economic policies of two governments developmental experiences that occurred in Brazil and Argentina in the same historical period of the twentieth century: Kubitschek (Brazil, 1956-61) and Frondizi (Argentina, 1958-62) and discusses the approach of the same typified in the literature as "economic populism". The research uses a methodology that takes speeches by both presidents as primary sources in order to detect their project, then collating them with the results. The work will be divided into four parts. At first we will present a theoretical approach to the meaning of developmentalism as a Latin American phenomenon, while discussing its relationship with the phenomenon of populism, mainly on economic basis, when are also briefly presented the main assumptions and conclusions of the literature on "populist economic cycle." In the second part we analyze the main measures of monetary, exchange, fiscal and wage policy taken by the Kubitschek's and Frondizi's governments. The third part shows that the successful start of both governments contrasts with the economic crisis. In the conclusion emphasizes that the approach for a proposal for accelerated development with opening to foreign investment coexists with the models proposed in the "populist cycle".

Key words: Brazil, Argentina, Kubitschek, Frondizi, developmentalism

Sessões Ordinárias 2. História Econômica e Economia Brasileira

Introdução

As políticas econômicas de Juscelino Kubitschek (Brasil, 1956-1961) e Arturo Frondizi (Argentina, 1958-1962), preenchem plenamente os requisitos propostos nos trabalhos clássicos de Bloch (1963; 1964; 1983) para a pertinência da análise comparada. Trata-se de dois governos em países espacialmente próximos e em uma mesma conjuntura histórica (internacionalmente marcada pelo expressivo crescimento econômico, pela Guerra Fria e por fatos relevantes na geopolítica, como a revolução em Cuba), com semelhanças e diferenças que justificam e incitam o paralelismo. A política econômica de ambos é o tema deste artigo. Todavia, seu foco não é a comparação *stricto sensu* – embora esta inevitavelmente acabe ocorrendo. Seu foco objetivo principal é, a partir de semelhanças observadas na condução da política econômica pelos dois governos, mostrar que as mesmas se aproximam do que diversos autores a seguir arrolados vêm denominando de “ciclo econômico populista” ou, simplesmente, *populismo econômico*.

Essas leituras da política econômica de Juscelino Kubitschek (JK) e Frondizi à luz dos referidos modelos contribui, como corolário, para pôr em debate os próprios modelos e seu escopo analítico. Os dois presidentes fogem do que a literatura tradicionalmente associa seja ao populismo político seja ao econômico. Convém desde já esclarecer o que se entende por um e por outro; e que ambos os conceitos, embora apontem para fenômenos interligados, entende-se que não necessariamente precisam coexistir historicamente e constituem objetos de pesquisa com foro próprio (Bresser-Pereira, 1991, p. 8). Conquanto o termo populismo se preste a infinitos usos e significados, apontam-se como importantes para a teorização sobre a sociedade latino-americana do século XX autores das áreas de Sociologia e Ciência Política, como Gino Germani (1978 [1968]), Torcuato di Tella (*in*: Véliz, 1965) e Ernesto Laclau (1977; 1978), depois seguidos, dentre outros, por Cardoso e Faletto (1970), Weffort (1966; 1977; 2004; 2006) e Ianni (1977). Estes utilizaram o termo para designar líderes “de massa” carismáticos, com fortes apelos nacionalistas e aos sindicatos “atrelados” ao estado, os quais manipulam em benefício próprio e acima dos partidos e das instituições intermediárias. Já a literatura sobre *populismo econômico*, que serve de marco para discussão neste artigo, é mais recente, tendo como precursores Canitrot ([1975] 1991) e O'Donnell ([1977] 1991), inspirados na experiência argentina. Seus adeptos substituem o *approach* estruturalista-marxista do populismo político pelo *mainstream* econômico. Díaz-Alejandro ([1981] 1991), Sachs ([1989] 1991) e Dornbusch e Edwards ([1989] 1991; 1990) procederam a formalização mais acabada do assim chamado “ciclo econômico populista”, aos quais, mesmo a partir de outra vertente teórica, somou-se Bresser-Pereira (1989). A despeito das diferenças de nuances, esses autores convergem com os do populismo político ao associar o fenômeno, na análise econômica, à industrialização por substituição de importações (ISI), nacionalismo, intervencionismo estatal e primazia pelo mercado interno. Na década de 1990, esse modo de gerir a economia foi responsabilizado pela inflação galopante dos dois países, pelo baixo

crescimento e déficits públicos crescentes, e utilizados para legitimar a agenda liberalizante, com maior abertura ao exterior e menor tamanho do estado.

Juscelino e Frondizi, embora encampassem a proposta de industrialização, afastam-se da tipologia em aspectos que ferem seu *hard core*. Mostraram-se não só abertos ao capital estrangeiro como passaram a sustentar seu projeto de crescimento acelerado com base em investimentos das grandes empresas internacionais e com financiamento externo, ao contrário dos líderes “populistas”, cuja preferência recaía no capital nacional, estatal ou privado, e em financiamento via poupança interna e transferência de renda do setor exportador (ou das “oligarquias rurais”) para a indústria, através de impostos e/ou medidas discricionárias na área cambial. Mais cosmopolitas e “centristas” no campo político, Juscelino e Frondizi contaram para se eleger, respectivamente, tanto com o apoio dos trabalhistas no Brasil como dos peronistas na Argentina. Todavia, seus governos afastaram-se do projeto historicamente vinculado a Vargas e Perón - muitas vezes denominado de “nacional-desenvolvimentismo”-, e teriam representado uma inflexão de envergadura em seus países nos rumos da ISI, ao assumirem outro projeto, então denominado de “dependente- associado”.

A hipótese aqui formulada, em consonância com o objetivo anteriormente firmado, é que *as políticas econômicas dos governos de Juscelino e Frondizi, em direção diferente do normalmente aceito, aproximam-se de forma típica ao que os autores antes mencionados descrevem como “ciclo econômico populista”*. A crítica da categoria populismo vem sendo realizada por inúmeros autores, inclusive numa tentativa de desconstruir o conceito e mostrar sua imprecisão analítica (Gomes, 1989, 2005; Ferreira, 1997, 2001, 2005; Fonseca, 2010, 2011). O escopo deste trabalho é mais modesto: optou-se por uma metodologia que não o questiona diretamente, mas parte dos próprios modelos formulados pelos autores adeptos da categoria teórica “populismo econômico” para mostrar que as políticas econômicas de Juscelino e Frondizi vão em direção oposta ao proposto em suas formulações. Em decorrência, subjaz *a impropriedade da relação indissociável de entre ISI, nacionalismo, “nacional-desenvolvimentismo” e populismo, tal como boa parte da literatura considera e consagrou-se no imaginário intelectual, econômico e político, latino-americano*.

Apesar das múltiplas acepções que o temo populismo abarca, as quais dificultam sua precisão analítica (Weiland, 2001), pode-se afirmar que há certo consenso na literatura que se debruça sobre *populismo econômico* quanto a sua definição. Os autores geralmente assumem a existência de uma curva de Philips de curto prazo negativamente inclinada, o que forçaria os *policymakers* a uma opção entre crescimento da produção e do emprego *versus* estabilização. Os governos populistas optam pelo crescimento acelerado e rejeitam a opção pela estabilidade. Problemas como inflação, déficit público ou no balanço de pagamentos, desemprego e concentração de renda são geralmente atribuídos a uma opção política dos governos antecessores. Como afirmam Dornbush e Edwards (1991, p. 9): *“Policymakers explicitly reject the conservative paradigm”*. Não raramente propõem não só a compatibilidade entre crescimento e estabilização, mas defendem maior crescimento como caminho aconselhável para os problemas antes

assinalados. Não cabe aqui detalhar cada uma das abordagens, sobejamente conhecidas¹. É importante assinalar, todavia, que ao se perscrutar pontos coincidentes entre os autores, constata-se que todos eles assumem, implícita ou explicitamente, a proposição segundo a qual o *populismo econômico se revela logo após o governante assumir o cargo (ou até antes, nos discursos de campanha), na primeira fase de um “ciclo”, quando já demonstra suas intenções, explicita seus propósitos e toma as primeiras medidas de governo* (Fonseca, 2011). Sem embargo, cada um dos autores enfatiza mecanismos nem sempre coincidentes, embora todos expansionistas da demanda agregada. Díaz-Alejandro ([1981]1991, p. 79) frisa o aumento de salários e de gastos públicos não coberto por impostos, mas com expansão da oferta monetária. Sacks ([1989]1991, p. 131), na linha de O’Donell ([1977]1991), elabora um modelo com dois setores, um exportador de bens primário e outro produtor de bens não-comercializáveis, trabalho intensivo e dependente de insumos importados. O governo populista valoriza o câmbio (por exemplo, fixando-o nominalmente e expandindo a oferta monetária), o que diminui a taxa de juros, eleva a demanda agregada, o emprego, a demanda por trabalho no setor de não-comercializáveis e o poder de compra dos salários, este definido como a razão entre os salários nominais e os preços dos bens de consumo. Dornbusch e Edwards ([1989] 1991, p. 154) na mesma direção, assinalam os aumentos salariais e a opção incondicional pelo crescimento. Bresser-Pereira (1989, p.111), por seu turno, mostra várias opções para a primeira fase do “ciclo”: aumentos salariais, seja do setor público ou do setor privado; represamento de preços e tarifas públicas; valorização cambial, com o decorrente crescimento das importações, dos salários e do consumo doméstico; elevação das despesas e do déficit público; e taxa de juros artificialmente baixa. Elas *não são excludentes* e podem ser implantadas simultaneamente; todas convergiriam para um “distributivismo ingênuo” e um “desenvolvimentismo que não mede custos” (*id.*, p. 8).

Todos os modelos concluem que essa primeira fase gera inicialmente um clima de euforia, com altos índices de popularidade aos governantes. Entretanto, começam aparecer pontos de estrangulamento, inflação, déficit no balanço de pagamentos e no orçamento público. Os governantes relutam em alterar os rumos da política econômica; às vezes, forçados pelas circunstâncias, acabam cedendo. A última fase do ciclo populista é sempre trágica: a inflação dispara, a desvalorização cambial torna-se inevitável, o déficit público acentua-se e a crise política se aprofunda, finalizando com “mudanças dos ministros responsáveis, senão por um golpe de estado” (Bresser-Pereira, *id.*, p. 111). A situação resultante é sempre pior do que a encontrada no início do “ciclo”.

A sessão 2, a seguir, abordará essa “primeira fase” dos governos, inicialmente de Juscelino e, posteriormente, de Frondizi. A sessão 3 focará o desfecho de ambos, mostrando sua semelhança com o previsto nos referidos modelos. A sessão 4 é de conclusão.

¹ Além das referências bibliográficas ao final, vejam os trabalhos desses autores na coletânea em português organizada por Bresser-Pereira (1989); optou-se aqui por manter o ano original da publicação entre chaves.

1. A prioridade ao crescimento acelerado

Em sintonia com a formulação dos modelos, JK explicitou sua proposta de crescimento acelerado já na campanha eleitoral. Em 1955 publicou “Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento”, obra antecipadora de seu Plano de Metas. Esta inicia com um histórico no qual associa o *colonialismo* e o *subdesenvolvimento* à agroexportação e define o Brasil como em *fase de transição*, iniciada na década de 1920 com as primeiras indústrias de bens de consumo (Kubitschek, 1955, p. 15; as citações a seguir foram daí extraídas). Para alcançar *etapa superior de pleno desenvolvimento* e a *emancipação* (p. 18), exigiam-se investimentos maciços, principalmente na indústria pesada (siderurgia; cimento; química, metais não ferrosos; equipamentos; e minérios) e em infraestrutura (petróleo; energia elétrica, mineral e atômica; transportes; e comunicações). O país não poderia contar com a possibilidade de *desenvolvimento espontâneo*; retardatário na corrida pela industrialização, deveria “substituir a intervenção esporádica e descoordenada do estado pela formulação de um programa orgânico” (p. 26). Esse discurso não difere em suas linhas básicas do costumeiramente associado ao “Nacional-Desenvolvimentismo”, a não ser quando explicita, sintomaticamente na primeira pessoa (a sugerir uma marca pessoal):

“Para esse fim, o programa de governo que me proponho a realizar, prevê, inicialmente, a adoção de um “**Plano Nacional de Desenvolvimento**”, no qual se determinem os objetivos e as condições necessárias para que a iniciativa privada nacional, com o auxílio do capital estrangeiro e a eficaz assistência do Estado, possa realizar a grande tarefa de nosso progresso e emancipação”(p. 26).

É verdade que o “nacional-desenvolvimentismo”, tal como aparece tanto em Vargas como em Perón, não excluía o capital estrangeiro, mas o restringia a determinadas áreas, em um jogo sempre disposto à barganha e que supunha como ator relevante o estado como freio à internacionalização dos setores produtivos; capital estrangeiro era ideologicamente considerado antitético a valores como soberania e independência nacionais. Em JK, ao contrário, este *passava a ser pedra angular da proposta de desenvolvimento, e ao estado não mais caberia um papel de vigilância, mas de parceria, pois os interesses de ambos agora convergiriam na realização de um mesmo projeto*. Para desafiar quem pretende interpretar o discurso político como um exercício de lógica, o próprio capital estrangeiro passaria agora a contribuir para “nosso progresso e emancipação”. O plano definia como *essencial* atrair poupança externa para lograr crescimento acelerado e criticava os “grupos de altas rendas, propensos geralmente a consumo hedonísticos e ostentatórios e à imitação de padrões de consumo dos povos que já alcançaram altos níveis de prosperidade” (p. 30). Assim, antes que enaltecer o empresariado local (ou à burguesia nacional, como se dizia à época), criticava-se seu comportamento. Essa retórica reforçava o argumento segundo o qual se impunha como exigência a atração ao estrangeiro, legitimando-a, e culminando com o paroxismo de apelar a termos de forte carga emocional, como fatalidade, para ressaltar sua importância para o êxito Plano de Metas: “Na definição de uma política de *atração* de capitais estrangeiros, não se pode esquecer a contingência *fatal* que *obriga* o país pouco

desenvolvido a *interferir diretamente* no comércio exterior, em busca de situações que facilitem ou *permitam* o seu desenvolvimento” (p. 31, grifos nossos).

A repetição do conteúdo dessas citações permeia a obra e sua menção aqui se faz aqui necessária diante da proposta dos modelos de populismo econômico de entendê-lo como um fenômeno explícito e intencional do governante. Cabe, indo além, mostrar o firme desígnio em sua execução. Já antes de assumir a presidência, JK viajou para os principais centros internacionais e divulgou sua intenção de atrair investimentos diretos e financiamento externos. Garantiu que a influência nacionalista e sindical da “Era Vargas” ficara no passado e que, ao contrário do apregoado por Goulart, seu Vice-Presidente, a esquerda e os trabalhistas não iria revogar a Instrução 113 da SUMOC. Esta se tornara símbolo, na visão desses segmentos, do “entreguismo” do governo anterior, de Café Filho, cujo Ministro da Fazenda era Eugênio Gudin, o tradicional crítico da substituição de importações e ferrenho antivarguista. A referida Instrução permitia às empresas estrangeiras obtenção de licenças para importar equipamentos para ampliar suas plantas sem cobertura cambial, privilégio não concedido ao capital nacional e visto pelos nacionalistas como forma das matrizes estrangeiras exportarem equipamentos sucateados. Essas importações sem cobertura cambial chegaram alcançar “parcela significativa (70%) em média das importações de máquinas, veículos e equipamentos” no governo de JK (Malan, *in*: Fausto, 1984, p. 84). Ainda nessa área, o governo passou a usar o BNDE como instrumento para assegurar acesso a créditos no exterior, assumindo corresponsabilidade, ao lado dos empresários, com a liquidação de débitos externos – “aval, em muitos casos decisivos para o êxito da operação de financiamento externo (Lessa, 1982, p. 159). Por outro lado, manteve inicialmente a Instrução 70 da SUMOC, de 1953 (governo Vargas), a qual estabelecia leilões de câmbio que, na prática, firmava um sistema de taxas múltiplas de câmbio, com cinco categorias de importação de acordo com a essencialidade do bem - esta definida de acordo com as prioridades do projeto de substituição de importações. Em agosto de 1957 essas categorias foram substituídas por duas, mantendo-se o critério da essencialidade. Também foram criadas taxas *ad valorem* (até então a predominância era de arcaicos impostos específicos, com pouca eficiência numa economia inflacionária) de até 150% para gravar produtos similares, ao mesmo tempo em que isentava a importação de bens tidos essenciais à industrialização, como máquinas e insumos².

Como consequência, o PIB passou a crescer a taxas significativas: 7,7 % em 1957, 10,8 em 1958 e em torno de 9% nos anos seguintes, com liderança do setor industrial, com crescimento de 16,8 % em 1958 e acima de 10% nos três anos seguintes. Para viabilizar

² Cabe mencionar que a política cambial referenda exatamente o descrito pelos modelos de populismo econômico no que tange à opção de crescimento acelerado e à transferência de renda do setor agrário-exportador para a indústria e para o mercado interno, o que resultaria em futuro problema de balanço de pagamentos. Todavia, difere da proposta de alguns autores, como Bresser-Pereira: este associa o “populismo cambial” à valorização da taxa de câmbio para aumentar a demanda de consumo e, com isso, a popularidade fugaz do governante. No caso do governo de JK, assim como de Vargas, há uma diferença não desprezível quanto à intencionalidade: as faixas de importação associadas aos leilões de câmbio restringiam as divisas destinadas ao consumo para incentivar a importação de bens de capital e insumos necessários à produção.

tal intento, não só a política cambial voltou-se a esse objetivo, aos moldes dos modelos de populismo econômico, mas também as políticas fiscal e monetária (e, de forma menos clara, a salarial). Assim, registrou-se déficit de caixa do Tesouro em *todo* o período governamental; e enquanto a inflação, medida pelo IGP/FGV, entre 1955 e 1960 alcançou 238,5 %, as despesas da União cresceram 318,2 % (IBGE, 1986, p. 571). Na inexistência de banco central, cabia ao Banco do Brasil cobrir o déficit através da expansão primária de meios de pagamentos. A base monetária cresceu 19,3% em 1956 e saltou para 35,1 % no ano seguinte, e mais ainda nos dois últimos anos finais do governo, com taxas próximas a 40%. Tal procedimento, assim como imensa margem de expansão do crédito por parte do Banco do Brasil, era possível graças a outras variáveis institucionais decorrentes dessa simbiose entre banco comercial e autoridade monetária: cabia a sua Carteira de Redescontos a injeção de dinheiro na economia, além de não ter a restrição dos demais bancos quanto ao encaixe compulsório, pois ele mesmo era o depositário das reservas (Abreu, 1989, p. 406, 186).

Quanto aos salários, a dificuldade de interpretação prende-se a vários fatores, mas todos confluem para qual o critério utilizado pelos modelos para definir “populismo salarial”. Em primeiro lugar, se há a exigência de aumento real nos salários ou basta nominal, uma vez que os próprios modelos admitem que uma das consequências do populismo é a inflação; logo, a intenção do governante só pode ser manifesta em aumentos nominais, posto que pode ser frustrada em lograr aumento real. Em segundo lugar, mesmo que houvesse crescimento real de salários, sempre cabe a pergunta se este bastaria ou exigir-se-ia, como critério, crescimento acima da produtividade, uma vez que a incorporação desta aos salários é regra aceita pelo *mainstream* teórico. Em terceiro, também cabe esclarecer qual a variável utilizada para testar “populismo salarial”: se salário mínimo, sobre o qual o governante tem interferência mais direta na definição, ou se deve tomar para teste, por exemplo, os salários da indústria. Sabe-se que a determinação do salário no setor privado depende de algumas variáveis que escapam à interferência governamental - conquanto esta exista, seja na fixação do próprio salário mínimo, que pode servir de parâmetro para o mercado de trabalho e para as negociações salariais, seja pelo próprio clima político pró-sindicatos que o governo “populista” fomentaria.

Se a variável for o salário mínimo e seu crescimento real, não há dúvida quanto a sua elevação: JK continuou com uma política iniciada por Vargas (e não seguida pelos dois outros presidentes do Pós-Guerra até então, Dutra e Café Filho), de reajuste periódico do salário mínimo. Em seu governo houve três aumentos nominais que o elevaram em termos reais: o primeiro, já em junho de 1956, de 58%; o segundo em janeiro de 1959, de 58%; e o terceiro em outubro de 1960, de 60 %. Em consequência, durante o período de JK registrou-se o maior salário mínimo real do país até então (e até atualmente), com pico no ano de 1959³. Assim, quanto ao salário mínimo, parece não haver dúvida de que

³ O salário mínimo possuía era fixado em níveis diferentes de acordo com um critério regional. Quando houve diferenças, utilizou-se como parâmetro o da cidade de São Paulo. Para acessar séries históricas de salário mínimo real, ambas comprovando o aumento real do período, veja: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx> ou <http://www.dieese.org.br/esp/salmin.xml>. Esta última mostra

os dados vão na direção proposta pelos modelos. Todavia, quando se leva em consideração o expressivo crescimento da produtividade no período - 41,1% na indústria manufatureira do Brasil entre 1955 e 1959, tendo por base os dados de Colistete (2009, p. 389) – nota-se que nem o salário mínimo real o acompanhou na mesma velocidade (apenas no pico se aproxima dessa taxa) nem, muito menos, os salários pagos pelo setor industrial no mesmo período. Estes também apresentaram crescimento real, mas bem abaixo da produtividade: 14,98 %, se o deflator for o Índice de Preços ao Consumidor do Ministério do Trabalho, e 9,75 % com o Índice de Preços ao Consumidor da Prefeitura de São Paulo.

Destarte, pode-se concluir que a política econômica de JK ilustra exemplarmente o comportamento modelado pelos autores como “populismo econômico”. Esses não exigem que o referido comportamento se expresse em *todos* os instrumentos de política econômica. Não obstante, no caso, pode ser detectado sem deixar dúvidas tanto nas áreas fiscal como monetária, cambial e salarial, mesmo em se considerando essa última observação sobre salários. Note-se, em adição, que a proposta de crescimento acelerado é intencional, explícita no discurso e reafirmada nos atos, ambos consistentes entre si. A novidade é se afastar do nacionalismo e de uma retórica mais incisiva quanto a redistribuição de renda, como antes aparecera em Vargas, esta mais típica do que normalmente se associa a “nacional-desenvolvimentismo”.

Da mesma forma como sucedeu no Brasil em relação a JK e Vargas, é impossível entender o Governo de Frondizi sem explicitar o contexto econômico e político do seu antecessor, Perón, a quem ele sucedeu após a sua queda por um golpe militar em 1955, quando foi instalado um governo provisório, seguido pelas eleições que o levaram ao poder. Uma das características do governo Perón, assim como o de Vargas, foi um fenômeno político característico da América Latina do pós-guerra: um governo forte, cuja liderança detinha o apoio popular, adepto do discurso e prática nacionalistas. Perón operou uma mudança radical na condução da economia argentina e principalmente nas novas relações com as classes populares.

Frondizi foi eleito pela União Cívica Radical Intransigente e com o apoio do peronismo ilegalizado. Tinha como principal bandeira de campanha eleitoral a defesa de um projeto desenvolvimentista para o país e ressaltava que o objetivo estratégico da Argentina seria alcançar o auto-abastecimento industrial. O diagnóstico das causas do subdesenvolvimento da economia argentina apresentado no seu plano de campanha eleitoral identificava o baixo crescimento tanto de poupança como de investimento e que a solução seria realizar um plano de atração de investimentos externos para alcançar o crescimento econômico acelerado. O seu discurso fazia referências claras aos problemas estruturais do país e ressaltava a importância do desenvolvimento das forças produtivas e o novo papel que os empresários deveriam cumprir. Portanto, caberia à

que para o índice 100 em julho/1940 (o primeiro salário mínimo), o aumento de junho/1956 atingiu 142,50, enquanto o do último reajuste, no governo Café Filho, alcançara 124,08; em janeiro de 1959 há o pico do período (índice 144,08); com o crescimento da inflação, a deterioração real se acelera e o reajuste de outubro de 1960, apesar de significativo nominalmente, leva-o a um pico mais baixo (128,59).

indústria, alavancada em investimentos externos, retirar a Argentina da situação de estagnação econômica em que se encontrava no final da década de 1950. Um forte impulso em investimentos de infra-estrutura e de indústrias básicas para superar o ambiente de pobreza mostrava-se imperioso, o qual devia ser decisivo e simultâneo para quebrar as com as expectativas pessimistas presentes no ambiente econômico. O fato de o Brasil ter adotado este tipo de políticas com Juscelino Kubitschek pode ter reforçado a decisão argentina de encarar medidas semelhantes. Neste caso, contudo, o estímulo ao ingresso massivo de capitais estrangeiros foi mais contundente, face à expressiva insuficiência de poupança nacional, tendo sido inclusive ampliada uma lei anterior sancionada por Perón, ao final de seu governo, que já flexibilizara a entrada de capitais no país.

O discurso de posse de Frondizi na presidência em primeiro de maio de 1958 iniciava ressaltando o papel do desenvolvimento nacional:

“La Nación Argentina inicia hoy un nuevo período constitucional que las circunstancias han convertido en comienzo de una nueva era. En lo profundo este acto inicial está presidido por un ideal moral: la clara e inequívoca voluntad del reencuentro argentino y de reanudar el desarrollo nacional.” (Frondizi, 1958, p. 1).

Mas o mais importante era a ênfase de que este desenvolvimiento não poderia ser realizado sem a entrada de capitais externos, pois os nacionais não tinham condições de realizar o aporte necessário. Isto novamente fica evidenciado na continuação do mesmo discurso:

El mayor aporte a la capitalización del país, deberá provenir del esfuerzo y de ahorro nacional, pero la capacidad de ahorro local es todavía insuficiente para financiar el ritmo de progreso que se necesita. En tales condiciones, el capital extranjero, aplicado a inversiones productivas, opera como factor de aceleración del proceso. (Frondizi, 1958, p.6).

O grupo intelectual e político alicerçado no desenvolvimentismo que assumiu com Frondizi representava um bloco social integrado por empresários industriais, trabalhadores, parte dos intelectuais, pela Igreja e pelo Exército. Contrário ao mesmo havia outro, composto pelo setor latifundiário que incluía a maior parte dos grupos relacionados à Argentina agroexportadora, aos quais Frondizi e sua equipe imputavam a responsabilidade pelo subdesenvolvimento do país, de sorte que não se poderia esperar do setor agropecuário a alavancagem do crescimento do país (Caraballo et al., 1998). Assim, a estratégia do novo governo preconizava um desenvolvimento industrial integrado, com base na ISI, combinando a ação do estado e a presença de capital estrangeiro com investimentos na indústria de base e petroquímica, além do setor de transportes. A grande diferença na abordagem era que esses capitais não eram mais vistos como elementos conflitantes com os interesses locais, mas como elementos essenciais deste novo tipo de desenvolvimento.

Ao iniciar o governo, Frondizi não apenas encontrou uma economia com graves problemas estruturais, mas também imersa em uma conjuntura complicada. As reservas internacionais do Banco Central argentino haviam se reduzido fortemente, além de uma considerável parcela já se encontrar comprometida para o pagamento dos próximos vencimentos de créditos externos. Constatavam-se também sérias dificuldades para importar, que piorava com a diminuição do estoque de gado para exportação. No ano de 1957 a inflação já despontava como um novo problema, com a taxa de 24,7% e o déficit fiscal atingiu o equivalente a 8,08% do PIB em 1958.

Frondizi buscou propiciar um novo equilíbrio nas relações entre a Argentina e os Estados Unidos e procurou reforçar a identidade latino-americana no discurso diplomático para dissipar as desconfianças que tanto comprometiam a sua pretensão de liderança no mundo em desenvolvimento. A abertura ao capital norte-americano, a cooperação econômica internacional e a integração das cadeias produtivas na região alicerçavam o projeto desenvolvimentista de corte industrial.

A proposta de desenvolvimento do novo governo, de acordo com Rapoport (2000, p. 548), partia de uma forte crítica ao liberalismo econômico como argumento para se obter o desenvolvimento econômico, pois este mantinha os mecanismos que bloqueavam a acumulação. O estado deveria intervir de maneira firme, fixando as prioridades em relação aos setores a desenvolver, e estabelecer um conjunto de estímulos, tais como uma forte proteção tributária, um regime de promoção industrial – que utilizava uma política tributária favorável e crédito abundante – e o incentivo à criação de tecnologias aplicadas, estimulando o crescimento dos investimentos naqueles ramos em que a resposta do setor privado não se mostrava satisfatória.

No âmbito da política salarial o destaque é o aumento de 60% dos salários básicos⁴ decretado em 1958, reajustando salários que estavam congelados desde 1956, como parte de uma política que visava ao incremento do consumo, mas, sobretudo, ao cumprimento de promessas eleitorais feitas a Perón e aos peronistas, além do aumento da popularidade de Frondizi. Evidencia-se, assim, um viés populista de acordo com os modelos e contraditório com seu discurso eleitoral.

Uma das primeiras constatações da nova equipe econômica foi o estrangulamento do setor energético da Argentina representado essencialmente pela combustão de derivados de petróleo, incapaz de viabilizar o desenvolvimento industrial proposto. Conforme mostra Rapoport (2000, p. 550), o consumo de petróleo atingia quase 14 milhões de m³ por ano sendo apenas quatro milhões extraídos localmente. A importação de petróleo representava quase 25% das compras externas totais, totalizando cerca de 350 milhões de dólares, quantia que superava o déficit comercial do país, de modo que o equacionamento desta questão despontava como uma condição imprescindível para o desenvolvimento econômico do país. Contudo, o avanço na extração local do petróleo não era uma tarefa fácil, pois o país não possuía recursos e equipamentos suficientes

⁴ É importante ressaltar, segundo Rapoport (2000, p. 550), que esse aumento não foi igual para todas as categorias, pois absorveu aumentos prévios dados em anos anteriores.

para incrementar substancialmente a produção no curto prazo (Acotto & Giugliano, 2000). De fato, nos anos anteriores, o crescimento de sua produção havia sido menor que a elevação do consumo, aumentando substancialmente a diferença a cobrir com importações. Ainda no início do seu governo, Frondizi anunciou a abertura da exploração do petróleo ao capital estrangeiro, mas a medida causou uma polêmica muito forte, pois ocorreu por meio de decretos presidenciais e não passou por aprovação do Congresso Nacional.

A tese de que a falta de recursos podia ser superada com capital estrangeiro, foi considerada uma questão contraditória da política de Frondizi. Em 1954 ele havia criticado duramente o contrato que Perón havia estabelecido com a empresa estadunidense *Standart Oil*, mas começou a mudar seu ponto de vista a partir de sua campanha eleitoral, enfatizando que sem a ajuda de investimentos estrangeiros seria impossível equacionar o problema do petróleo, posição que gerou muita antipatia dos setores esquerdistas e da direita nacionalista. Em um discurso de 24 de julho de 1958, o presidente anunciou a “batalha do petróleo”⁵, explicando os problemas e as conseqüências para o país em continuar importando esse mineral. Ao afirmar que o objetivo era conseguir o auto-abastecimento do petróleo do país, defendeu a necessidade de atrair capitais estrangeiros para explorar o hidrocarbonero, ainda que as empresas levassem parte dos lucros,⁶ e afirmou enfaticamente: “*Recurriremos a la cooperación del capital privado, sin dar lugar a concesiones ni a renuncia del dominio del Estado sobre nuestra riqueza petrolífera*”. Frondizi (1958, p 3).

Para os desenvolvimentistas, não era possível produzir um desenvolvimento industrial espontâneo, já que os custos iniciais de novos empreendimentos, a necessidade de uma etapa de aprendizagem e os interesses vinculados à importação desses bens comprometia esse processo. (Rapoport, 2000). O essencial da política econômica de Frondizi foi marcado pelas leis de permanência de capitais estrangeiros e de promoção industrial, sancionadas em 1958. As novas leis garantiam aos investidores estrangeiros liberdade para a remessa de lucros e para a repatriação do capital.⁷ Paralelamente, foram estabelecidos altos tributos aduaneiros e a sanção de uma lei de promoção industrial, que protegiam a produção nacional e estimulavam as exportações de origem industrial. Segundo dados de Rapoport (2000, p. 559), o aumento do Investimento Bruto Interno em relação ao PIB passou de 19,0% em 1958 para 22,6% em 1962. A auto-suficiência em petróleo quase foi atingida e a produção de aço e de veículos automotores cresceu de forma espetacular.

⁵ A chamada “batalha do petróleo” de acordo com Rapoport (2000, p. 551), foi iniciada com a nacionalização das reservas de hidrocarbonetos e a renegociação dos contratos de importação assinados durante a Revolução Libertadora.

⁶ Frondizi escreveu em 1954, um livro intitulado *Petróleo y Política* onde expressava uma postura antiimperialista e dizia que a YPF - *Yacimientos Petrolíferos Fiscales* - era capaz de obter o auto-abastecimento sem pedir ajuda para o exterior.

⁷ Segundo Rapoport (2000, p. 557) a Lei n. 14.780 de *Radicación de Capitales*, junto com a de Promoção Industrial, estabelecia que os capitais estrangeiros tivessem os mesmos direitos dos argentinos, eliminando, entre outras coisas, qualquer limitação à repatriação de utilidades e dividendos,

O desenvolvimento industrial argentino logo assumiu a direção esperada pelo governo Frondizi. A partir de 1958, os ramos industriais que lideravam o crescimento no passado – relacionado aos bens de consumo não-duráveis – sofreram uma estagnação relativa, enquanto que os de produção de bens intermediários e de bens de consumo duráveis adquiriram um grande dinamismo. Obtiveram destaque os setores petroquímicos e metal-mecânico. Na área energética, a produção anual de petróleo, que era de 5,6 milhões de metros cúbicos, passou a ser de 16 milhões e a economia de divisas obtida representou cerca de 300 milhões de dólares anuais. (Diaz Alejandro, 2002). Similar ao crescimento petroleiro foi o crescimento da siderurgia, com o início do funcionamento de uma nova usina siderúrgica e a exploração de jazidas locais de minério de ferro, e também o aumento na produção de cimento em decorrência do crescimento da indústria da construção. Na atividade petroquímica, o acréscimo na produção foi estimulado pelo elevado nível de investimentos estrangeiros. Contudo, em nenhuma atividade houve um crescimento tão vertiginoso e desordenado como na indústria automobilística. Segundo Gerchunoff & Llach (2003), cerca de 80% do incremento da produção manufatureira, entre 1958 e 1961, pode ser explicado pela expansão deste ramo industrial. A indústria automobilística ilustrou como nenhum outro setor o ímpeto progressista e a intenção da industrialização desenvolvimentista. A produção de veículos automotores cresceu rapidamente crescendo mais de 400% em cinco anos, passando de 28.990 em 1957 para 134.418 em 1961, em grande parte viabilizada por investimentos estrangeiros.

Apesar de indústria apresentar altas taxas de crescimento durante o período frondizista, a estrutura da indústria nacional continuava mostrando vazios em alguns setores de extrema importância. A matriz de importações refletia um evidente déficit de produtos químicos, plásticos, metalúrgicos e siderúrgicos. Entretanto, as principais deficiências se encontravam no setor de maquinarias, instrumentos e materiais de transporte, que em alguns momentos superaram os 50% do valor das importações. A fragilidade desse ramo condicionava toda a estratégia futura de avançar no processo de industrialização, tornando a Argentina muito dependente dos bens de capital e tecnologia do exterior, de modo que, apesar dos grandes avanços, a industrialização seguia incompleta e desintegrada. (Diaz Alejandro, 2002).

Para Fausto & Devoto (2005), a política econômica de Frondizi mostrou a possibilidade de acelerado lançamento de uma política agressiva de investimentos orientada para a expansão da capacidade produtiva em setores considerados essenciais, como combustíveis e indústrias dinâmicas. Houve um forte aumento dos salários e também foi lançado um amplo programa de construção de obras públicas. Segundo Rapoport (2000, p. 556), nos primeiros anos do governo Frondizi houve tanto uma expansão de gastos públicos, quando o déficit fiscal como porcentagem do PIB alcançou 8,08, assim como o de moeda circulante. Esses fatores contribuíram para impulsionar o crescimento econômico. As consequências negativas dos mesmos serão analisadas na próxima seção.

Deste modo, pode-se inferir que apesar do discurso a política econômica de Frondizi, no início do seu governo, não conseguiu se afastar das políticas econômicas anteriores, principalmente quando se identifica que o seu governo inicia com um grande aumento salarial. Ao mesmo tempo, as funções do estado foram vistas como necessárias tanto para implementar a nova política industrial, como para a atração do capital externo. A diferença, sem dúvida recai na proposição de uma nova matriz industrial, com ênfase nas indústrias de base e no auto-abastecimento do petróleo e principalmente o tratamento dado aos capitais externos, vistos como essenciais e protagonistas deste novo tipo de desenvolvimento

2. A reversão do crescimento e seus custos

O Plano de Metas de Kubitschek possuía um problema genético apontado exatamente no cerne do proposto pelos modelos de ciclo econômico populista: sua formulação estipulava metas setoriais de crescimento, mas não explicitava as fontes de financiamento para viabilizá-las. Mesmo em sua execução os esforços concentraram-se no acompanhamento do desempenho de cada setor e em detectar possíveis pontos de estrangulamento, tarefas para as quais se criaram “grupos executivos” subordinados diretamente à Presidência da República. O financiamento, pode-se interpretar, não estava posto mas era *suposto*: o ingresso de capitais externos, através de investimentos diretos ou de fluxos financeiros. Realmente, nos primeiros anos, estes afluíram ao país. Conforme registro da SUMOC, os investimentos diretos saltaram de 31,3 milhões em 1955 para 55,7 milhões em 1956 e para 108, 2 milhões em 1957, caindo gradualmente nos anos seguintes: 82,5 e 65,8 milhões em 1958 e 1959, para depois voltar a crescerem 1960; já o financiamento estrangeiro atingiu seu máximo em 1958 (507,4 milhões), para cair nos anos seguintes para, respectivamente, 269,4 milhões, 304,9 milhões e 130,2 milhões (Ianni, 1977, p. 164). Destarte, registram-se incrementos mais significativos nos fluxos de capitais externos nos primeiros anos do período governamental, para diminuir gradualmente o ritmo a partir de 1958. Neste ano, JK lançou a Operação Pan-Americana, a qual propunha, no ambiente da Guerra Fria, que a melhor forma de combater o comunismo na América Latina era com crescimento; havia, portanto, uma razão ideológica e de geopolítica para os Estados Unidos e os órgãos internacionais “colaborarem” com os governos do subcontinente. Mas mesmo nos primeiros anos de governo percebia-se que o cumprimento das metas exigiam muito mais que isso: o processo ISI, como bem assinala Tavares (1972, p. 41), não se propõe a eliminar as relações do país com o exterior e nem mesmo linearmente diminuí-las, pois sua dinâmica implica mais uma mudança qualitativa da pauta de importações, diante da necessidade crescente de importar bens de capital e insumos básicos. No caso do Plano de Metas, como afirma Lafer (1975, p. 40), a principal “zona de incerteza do sistema era externa”, posto que do total de recursos previstos para sua implantação 43,9% se destinavam à importação de bens e serviços. Lembra ainda este autor que só as despesas de construção de Brasília custaram, a preços de 1961, cerca de 2,3% do PNB (*id*, p. 48). Situação mais alarmante ao lembrar-se que no final da década de 1950 há queda significativa do preço internacional do café, a qual forçou o governo a comprar estoques

cujos montantes, segundo cálculos de Pinho (*apud* Abreu, 1989, p. 191) mantiveram-se entre 3 e 4 vezes mais do que os gastos atinentes à construção de Brasília.

O ponto de inflexão da reversão cíclica ocorreu em meados de 1958; não só diminuiu o fluxo de ingressos de capitais estrangeiros, com impacto no volume de divisas, como a inflação saltou abruptamente para 24,3%, quando registrara 7% no ano anterior. Ao perceber o problema, o Ministro da Fazenda, José Maria Alkmin, tentou obter um empréstimo do Eximbank de US\$ 300 milhões no início de 1958, mas este o condicionou a um aval do FMI. Este exigiu como contrapartida corte nos gastos públicos, no crédito e nos salários, além da alteração do sistema de taxas múltiplas de câmbio. O agravamento da crise repercutiu sobremaneira no balanço de pagamentos: o saldo da balança comercial, que era de US\$ 407 milhões em 1956, caiu para um patamar por volta de US\$ 70 milhões em 1958/59, para atingir a cifra negativa de US\$ 24 milhões em 1960; já as transações correntes sempre apresentaram saldo negativo no período, mas com crescimento exponencial: US\$ 23 milhões em 1956 para US\$ 300, US\$ 265, US\$ 345 e US\$ 519 milhões de dólares, respectivamente, de 1957 a 1960. Em junho de 1958 Alkmin foi substituído por Lucas Lopes no Ministério da Fazenda. Essa opção presidencial, assim como a presença de Sebastião Paes de Almeida à frente do Banco do Brasil, permite interpretar que JK não estava disposto a ceder em prol de uma política de estabilização mais severa, pois ambos tradicionalmente perfilhavam-se às teses industrialistas. O novo ministro optou por uma política gradualista de combate à inflação, rejeitando o tratamento de choque proposto pelo FMI, exposta no Plano de Estabilização Monetária (PEM) enviado ao Congresso Nacional em 27 de outubro de 1958. Este propunha numa primeira fase, em 1959, praticamente administrar as consequências da inflação, inclusive manter salários reais, a qual deveria ser sucedida, a partir de 1960, por políticas mais efetivas, como contensão monetária, melhoria do sistema de arrecadação e fiscalização de impostos, eliminação dos subsídios cambiais. Em vários aspectos o plano era vago e mostra a estratégia de JK de *jogar o custo do ajuste para o futuro*. Mesmo com seu caráter “ambíguo” e “politicamente inconsistente”, como sugerem Orenstein e Sochaczewski (*in*: Abreu, 1989, p. 193), o plano não conseguiu nem acalmar os opositores que o consideravam recessivo nem convencer os financiadores externos e o FMI de sua seriedade de propósito. A troca sucessiva de ministros assinalada pelos modelos de ciclo populista ocorreu novamente em junho de 1959, com a substituição de Lopes por Sebastião Paes de Almeida na Fazenda e com as ordens de JK para que os representantes do governo brasileiro em Washington rompessem as negociações com o FMI, “no meio de uma efervescente atmosfera política” (Skidmore, 1976, p. 223)

Interessante é também registrar que, nos primeiros anos de governo, JK chegou a manifestar uma retórica aparentemente decidida de encarar a inflação como um problema a exigir vigilância e pronto enfrentamento. Como mostra com acuidade o trabalho de Campos (2007), o discurso foi se alterando justamente enquanto a inflação se acelerava. Não se tratava apenas de advogar que os *policymakers* deveriam procurar compatibilizar crescimento com política antiinflacionária – proposta tradicionalmente

integrante da ideologia desenvolvimentista. Mais que isso, nas palavras de JK: “não se pode combater a inflação só por compressão, mas por compressão e expansão” (Oliveira, 1958, p. 25-6). Causa espécie dois termos antitéticos serem considerados compatíveis, não fossem as peculiaridades do discurso político. Com o agravamento da crise, o presidente passava a assumir tom mais radical e com fortes apelos nacionalistas, como em resposta às exigências do FMI: “São os brasileiros os responsáveis pelo Brasil”. Mas, ao mesmo tempo, recorria ao bom senso e à prudência para legitimar suas atitudes (“Nenhuma prudência me fará praticar a imprudência de desamparar a nossa indústria, de consentir que ela caia em mãos forasteiras”), ou, ainda, que não recuaria “um passo quando se tratar de defender o Brasil”. No limite, assumiu corajosamente o programa de estabilização como uma regressão histórica: “Não vamos voltar para as tabas, não vamos retornar ao tempo em que consumíamos tudo de fora” (Oliveira, 1960, p. 188-9). Este último discurso, *como se depreende, subentende a incompatibilidade entre crescimento e estabilização, tese contra ora qual se revolta e que antes considerara descabida; e o capital estrangeiro, tão enaltecido nos primeiros anos de governo, ora se transforma em algoz e inimigo do projeto ao qual antes contava não só como parceiro, mas como principal força propulsora do Plano de Metas*. Essa mudança de retórica e sua radicalização mais uma vez vão ao encontro da trajetória descrita pelos modelos de ciclo populista.

Sem condições políticas para levar adiante uma reforma tributária e com a inexistência de um mercado de títulos onde pudesse captar recursos (a “Lei da Usura” impunha taxa máxima de juros de 12% ao ano), restava ao governo a emissão de moeda, ou seja, o “imposto inflacionário”. As taxas de crescimento começaram a cair gradualmente a partir de 1958, mas mantiveram-se ainda em patamar elevado até o final de seu governo para, a partir daí, despencarem aceleradamente até atingir 0,6 % em 1963. Na impossibilidade constitucional de reeleição, JK legava aos seus sucessores, Jânio Quadros e João Goulart, o custo e a impopularidade do ajuste – e, segundo consta, tinha consciência disso (Maram, *in*: Gomes, 1991). Pretendia voltar a concorrer no mandato posterior (Skidmore, 1976, p. 332), talvez contrastando o bom desempenho de seu governo com o que lhe sucederia. Foi impedido pelo golpe militar de 1964 - trágico acontecimento apontado como possibilidade de desfecho do ciclo populista pelos autores antes mencionados.

Já nos primeiros meses do governo de Frondizi, a política expansionista, da mesma forma que no governo JK, provocou um grande aumento dos gastos públicos, conforme já foi mencionado na seção anterior. Os governos anteriores haviam deixado um grande déficit fiscal que precisou ser financiado através da ampliação da oferta monetária. É verdade que a grande expansão de moeda contribuiu para o crescimento econômico, mas seu custo econômico foi considerável, pois levou a um agravamento do fenômeno inflacionário, que rapidamente corroeu os reajustes salariais. (Fausto & Devoto, 2005). A inflação chegou a seu pico em 1959, batendo os três dígitos, com uma taxa de 129,5% neste ano.

No fim de 1958, apenas oito meses após o início do mandato de Frondizi, o país já tinha pedido ajuda externa ao FMI e lançado um plano de estabilização, que consistia basicamente em desvalorização da moeda, congelamento de salários e eliminação de controles e regulamentações estatais, cujas conseqüências foram uma forte redução de renda dos trabalhadores e um desemprego generalizado. Em meados de 1959, Frondizi tornou o plano ortodoxo ainda mais drástico, com a nomeação de Álvaro Alsogaray para o Ministério da Economia que adotou medidas de política econômica que aprofundaram a tendência recessiva do plano. O aumento do depósito compulsório dos bancos e o corte dos gastos públicos levaram a uma forte contração da oferta monetária, acarretando, até mesmo atrasos nos pagamentos de fornecedores e funcionários públicos. Além disso, o expressivo crescimento das importações, graças à grande demanda de insumos da indústria em expansão, reduziu sobremaneira as reservas internacionais⁸ do país.

A crise econômica deixou Frondizi numa situação difícil, marcada por uma forte mobilização social e por uma multiplicação de revoltas populares. Em decorrência, no ano seguinte o governo implementou um bem sucedido plano contra a agitação social conhecido como *Plano Conintes* (*Conmoción Interna del Estado*), voltado para a repressão das atividades terroristas e afins, mas também daqueles que agissem como instigadores, promotores e cúmplices da subversão da ordem.

No início de 1961, Frondizi encerrou a política de estabilização e adotou uma política social mais flexível e se lançou à árdua tarefa de enfrentar eleitoralmente os peronistas, cuja proibição de participação formalmente do governo não poderia ser mais mantida. A economia começava a dar sinais de desaceleração, afetada principalmente pela queda dos investimentos externos (Rapoport, 2000). Em relação à balança comercial, houve déficit comercial em quase todos os anos do governo Frondizi. Somente em 1959, com a presença de uma política fortemente contracionista, foi observado um superávit, da ordem de 16 milhões de dólares. Nesse ano, as importações começaram a experimentar uma redução considerável, enquanto as exportações continuaram em valores próximos aos dos dois anos anteriores. A relação exportações/PIB oscilou entre 8,7 e 12,0 no período de 1957 a 1962.

Os gastos estatais aumentaram substancialmente a partir de 1957. Em 1958, o incremento ultrapassou 100% e a tendência crescente só foi contida em 1959, com a adoção da política de estabilização, quando o aumento foi pouco superior a 70%. A razão déficit fiscal/PIB também se elevou de 1957 para 1958, conseguindo se recuperar no ano seguinte. Nos dois anos subseqüentes, logrou valores próximos aos de 1957. Isto pode ser observado no comportamento da taxa de crescimento do PIB que, como mostra Rapoport (2000, p. 559), depois de uma queda em 1959, elevou-se sobremaneira em 1960 e 1961, 7,8% e 7,6%, respectivamente.

Os novos setores industriais, como petróleo, aço, celulose, produtos petroquímicos e veículos automotores cresceram aceleradamente, devido a incentivos e

⁸ Para a continuidade da política proposta por Frondizi era necessário que houvesse a importação de bens de capital e intermediário, que não poderiam ser produzidos em quantidades suficientes no país.

aproveitando a existência de uma demanda insatisfeita e crescente. Já os setores que lideraram o crescimento no período peronista, como o têxtil e o de eletrodomésticos, estagnaram ou até mesmo encolheram, pois o seu mercado já estava saturado. Houve também a concentração da indústria, mudando a estrutura relativamente dispersa herdada da etapa peronista (Gerchunoff & Llach, 2003)

Apesar de o governo Frondizi não ter conseguido enfrentar os problemas mais sérios da economia argentina, conseguiu superar o crônico déficit energético do país, além de promover um processo de capitalização, modernização e concentração em vários setores industriais. Isso se revelou de profunda importância para a continuidade do desenvolvimento econômico e social argentino nos anos seguintes, deixando como herança o aumento de capacidade produtiva. No entanto, com a introdução de tecnologias intensivas em capital, ocorreu uma queda da ocupação e uma deterioração salarial. Entre 1956 e 1959 os salários reais decresceram mais de 30%, em grande parte devido a política extremamente recessiva de 1959. Já em 1960, houve uma tendência ascendente, que se confirmou no governo do presidente Illia, que assumiu o cargo de presidente em 1962, após a queda de Frondizi. Em relação à participação dos trabalhadores na renda nacional, houve uma recuperação parcial a partir da política de estabilização de 1959, voltando a crescer em 1961, atingindo 42,4%. Esse valor que em 1955 era de 49,8%, tinha sido reduzido consideravelmente até 1960, chegando a 39%.

Outro fator a ser ressaltado é a questão dos termos de intercâmbio do período. Dentro da lógica do modelo desenvolvimentista as importações deveriam crescer, seja através do incremento das exportações ou do aumento da entrada de capitais. Segundo dados da CEPAL (apud Rapoport, 2000, p. 562) no ano de 1961 ambos os indicadores mostraram um comportamento diferente do esperado. Por um lado, os fatores climáticos reduziram as exportações, enquanto os termos de intercâmbio, cuja evolução havia mostrado uma melhora de 14,8% entre 1958 e 1961, voltaram a deteriorar-se no final deste ano, caindo em 1962 em 7,5%. Ao mesmo tempo a conjuntura política do país, afetou a entrada de capitais de longo prazo e estes se contraíram substancialmente.

A política frondizista de desnacionalização da economia com o incentivo aos investimentos de capitais estrangeiros concorreu para que em 1962, sendo taxado tanto de antinacionalista, como de antipopular, ele fosse deposto através de mais um Golpe Militar. Dois fatores foram determinantes para a perda de confiança dos militares no seu governo e da identificação de tendências esquerdistas em Frondizi e sua equipe: a devolução da CGT aos representantes sindicais e o encontro do presidente com Ernesto Che Guevara. Junto a esses fatos, o apoio peronista ao governo foi se reduzindo ao longo de seu mandato. Dessa maneira, depois de seguidas crises políticas, as forças armadas novamente interferiram no processo democrático argentino e depuseram Frondizi em 1962.

Conclusão

A recorrência ao capital estrangeiro como relevante para viabilizar os projetos de JK e de Frondizi não é novidade na historiografia. Todavia, o trabalho quis chamar atenção

ao novo estilo de desenvolvimento implantado por ambos os governos, o qual difere do que essa mesma literatura normalmente consagra como populismo. Tanto os autores do populismo político como do econômico recorreram como fontes de inspiração para suas análises a governos tidos como “estatistas”, defensores do mercado interno e do capital nacional, privado ou estatal, com base sindical ou trabalhista, adeptos de redistribuição de renda e avessos a políticas restritivas e de estabilização. Vargas e Perón são os exemplos mais lembrados que ilustrariam esse comportamento. As críticas a estes governos geralmente recorreram, como um dos pilares de sua sustentação, à existência de uma associação entre populismo como fenômeno político e “nacional-desenvolvimentismo” em matéria de economia; a “irracionalidade” de ambos materializar-se-ia em um ciclo cujo desfecho é o contrário do esperado e sempre perverso.

Todavia, mesmo em novo estilo, bastante afastado da construção teórica típica de “nacional-desenvolvimentismo”, a análise da política econômica dos governos de Kubitschek e de Frondizi sugerem evidências que permitem detectar trajetórias semelhantes às propostas pelos modelos de ciclo econômico populista. Ambos os presidentes assumiram como ponto principal de seus programas de governo o crescimento acelerado e recorreram a políticas fortemente expansionistas – monetárias, cambiais, fiscais e/ou salariais – para viabilizá-lo. Ambos, da mesma forma, defrontaram-se com escassez de fontes internas de financiamento e, mesmo antes de ascenderem ao cargo, manifestaram, de forma deliberada, que pretendiam contar com investimentos e financiamento externo para sua realização. Da mesma forma, depois de uma fase inicial de forte crescimento – mais duradoura no Brasil do que na Argentina – sucedeu-se um quadro de inflação, déficit público e estrangulamento no balanço de pagamentos. Ambos, depois de certa relutância, acabaram por ceder e recorreram ao FMI. O aprofundamento da crise nos dois casos contribuiu para o acirramento dos conflitos políticos cujo desfecho foram golpes militares (embora JK tenha conseguido sustentação política para terminar seu mandato e jogar parte do ajuste para o futuro, a crise econômica herdada pelos governos Jânio Quadros e Goulart é fator relevante para delinear o contexto favorável à intervenção civil-militar de 1964).

A coexistência de ciclo econômico populista em governos fortemente adeptos de capital estrangeiro, sem respaldo sindical como principal base de sustentação, difusores de padrões imitativos de consumo e desfocados da redistribuição de renda como retórica indubitavelmente choca-se com o corolário dos modelos - e por certo reforça a exigência de mais aprofundamento para testar a validade e o alcance dos mesmos para descrever trajetórias de comportamento dos *policymakers*.

Os governos de JK e Frondizi, apesar do descrito, inegavelmente também possuem méritos a ser lembrados, como ampliar a indústria de bens de capital, no caso brasileiro, e em conseguir enfrentar o déficit energético argentino, no caso de Frondizi; ambos, da mesma forma, realizaram um projeto de modernização e incremento da capacidade produtiva industrial, robustecendo o processo de substituição de importações.

Referências Bibliográficas

- ACOTTO, Ana I. López & GIUGLIANO, Alfredo A. **El proyecto modernizador en Argentina y Brasil e los años cincuenta. Un estudio comparado.** Revista América Latina Hoy, diciembre, número 11-12, pp. 131-138. Universidad de Salamanca, España, 2000.
- ABREU, M. de P. (org.). *A ordem do progresso; cem anos de política econômica.* Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- BLOCK “Pour une histoire comparée des sociétés européennes”. *Mélanges Historiques*, Paris: Sevpen, 1963, v.1, p.16-40.
- _____. *Les caracteres originaux de l’histoire rurale française.* Paris: Armand Colin, 1964.
- _____. *Les rois thaumaturges.* Paris: Gallimard, 1983.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (org.). *Populismo Econômico: Ortodoxia, Desenvolvimentismo e Populismo na América Latina.* São Paulo: Nobel, 1991.
- BUSSOLA, Diego. **As empresas de serviços públicos na Argentina (1800-2000).** Revista Análise Social vol. XLIII (4º), nº 189, outubro de 2008. pp. 721-747.
- CAMPOS, M. A. F. *A política econômica do governo Kubitschek (1956-1961); o discurso em ação.* Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Economia/ UFRGS, 2007 (Dissertação de Mestrado).
- CANDEAS, Alessandro Warley. **Relações Brasil-Argentina: Uma análise dos avanços e recuos.** Revista Brasileira de Política Internacional, janeiro-junho, vol. 48, num 001, pp. 179-213. Brasília, 2005.
- CANITROT, A. “La Experiencia populista de distribución de ingresos”, *Desarrollo económico*, v. 15, n. 59, p. 331-351, 1975.
- _____. “A experiencia populista de redistribuição de renda”. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. (org.). *Populismo Econômico: Ortodoxia, Desenvolvimentismo e Populismo na América Latina.* São Paulo: Nobel, p. 11-36, 1991.
- CARDOSO, F. H. e FALLETO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina.* Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- CARABALLO, Liliana; CHARLIER, Noemi & GARULLI, Liliana. **Documentos de Historia Argentina: 1955-1976.** Buenos Aires, Eudeba, 1998.
- COLISTETE, R. P. “Salários, produtividade e lucros na indústria brasileira, 1945-1978”. *Revista de economia política.* v. 29, n. 4 (116), 2009, p. 386-405.
- DIAZ-ALEJANDRO, F. C. “Southern Cone stabilization programs”. In: Cline, W. e Weintraub, S. (ed) *Economic stabilization in developing countries.* Washington, D.C.: The Brooking Institution, 1981.

_____. “Planos de estabilização no Cone Sul”. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. (org.). *Populismo Econômico: Ortodoxia, Desenvolvimentismo e Populismo na América Latina*. São Paulo: Nobel, p. 75-106, 1991.

DIAZ ALEJANDRO, Carlos. **Ensayos sobre Historia Económica Argentina**. Buenos Aires, Amorrortu, 2002.

DIRIÉ, Cristina. *El Estado intervencionista en la Argentina*. 1981. Disponible en <http://www.amersur.org.ar>.

DORNBUSCH, R.; EDWARDS, S. *The Macroeconomics of populism in Latin America*, Chicago: The University of Chicago Press, 1989.

_____. “Macroeconomic Populism”, *Journal of development economics*, vol. 32, n. 2, p. 247-277, 1990.

_____. “O populismo macroeconômico na América Latina”. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. (org.). *Populismo Econômico: Ortodoxia, Desenvolvimentismo e Populismo na América Latina*. São Paulo: Nobel, p. 151-190, 1991.

FAUSTO, B. *O Brasil republicano; economia e cultura*. V.4. São Paulo, DIFEL, 1984.

FAUSTO, Boris; DEVOTO, Fernando. **Brasil e Argentina: Um ensaio de história comparada (1885-2002)**. São Paulo, Editora 34, 2004.

FERREIRA, J. *Trabalhadores do Brasil. O imaginário popular*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1997.

_____. “O populismo e sua história”. *Debate e crítica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

_____. *O imaginário trabalhista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

FERRER, Aldo. **A Economia Argentina: de Suas Origens Até o Início do Século XXI**. São Paulo, Campus, 2006.

FONSECA, P. C. D. “Nem ortodoxia nem populismo: o segundo governo Vargas e a economia brasileira”. *Tempo*, v. 14, n. 28, 2010, p. 19-58.

_____. “O mito do populismo econômico de Vargas”. *Revista de economia política*. v. 31, n. 1 (121), 2011, p. 56-76.

FRONDIZI, A. Fundación Frondizi Centro de Estudios Presidente Frondizi. **Discurso de PrimeiroteMayode1958**. Disponível em <http://www.fundacionfrondizi.org.ar/discur.htm>. Acesso em 05/08/2011.

GERCHUNOFF, Pablo & LLAACH, Lucas. *El ciclo de la ilusión y del desencanto*. Buenos Aires: Ariel, 2003.

GERMANI, G. *Authoritarianism, fascism and national populism*. New Brunswick: Transaction Books, 1978 [1968].

GOMES, Ângela Maria de Castro. *Getulismo e trabalhismo*. São Paulo: Ática, 1989.

_____. *A invenção do trabalhismo*. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

_____. *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1991.

HAINES, Andrés Ferrari. **O Peronismo: Um fenômeno argentino. Uma interpretação da política econômica argentina 1946-1955**. Tese de Doutorado em Economia do Desenvolvimento – UFRGS. Porto Alegre, 2008.

HALPERIN DONGHI, Túlio. **Historia Contemporanea de América Latina**. Buenos Aires, Anaya, 2005.

IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. (1930-1970). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

IBGE. *Estatísticas históricas do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 1986. v. 3

KUBITSCHKE, J. *Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento*. Belo Horizonte: Oscar Nicolai, 1955.

LACLAU, Ernesto. *Politics and ideology in marxist theory: capitalism, fascism, populism*. Atlantic Highlands N. J.: Humanities Press, 1977.

_____. *Política e ideologia na teoria marxista: capitalismo, fascismo, populismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

LESSA, C. *15 anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MATTEI, Lauro & SANTOS JUNIOR, José Aldoril dos. **Industrialização e substituição de importações no Brasil e na Argentina: uma análise histórica comparada. 2000**. Disponível em www.sep.gov.br.

O'DONNELL, G. “Estado y alianzas de clases en Argentina, 1956-1976”, *Desarrollo económico*, vol. 16, n. 64, p. 523-554, 1977.

_____. “Estado e alianças de classes na Argentina, 1956-1976”. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. (org.). *Populismo Econômico: Ortodoxia, Desenvolvimentismo e Populismo na América Latina*. São Paulo: Nobel, 1991.

OLIVEIRA, J. K. *Discursos – proferidos no primeiro ano do mandato presidencial – 1956*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1958.

_____. *Discursos – proferidos no quarto ano do mandato presidencial – 1959*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1960.

RAPOPORT, Mario. **Historia Económica, política e social de la Argentina**. Buenos Aires, Machhi, 2000.

REZENDE, Cyro de Barros F. **História Econômica Geral**. São Paulo, Contexto, 2005.

ROMERO, Luis Alberto. **História Contemporânea da Argentina**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2006.

SACHS, J. D. “Social conflict and populist policies in Latin America”. In: BRUNETTE, R. e DELARINGA, C. (eds.) *Labor relations and economic performance*. Londres: MacMillan Press, 1989.

_____. “Conflito social e políticas populistas na América Latina”. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. (org.). *Populismo Econômico: Ortodoxia, Desenvolvimentismo e Populismo na América Latina*. São Paulo: Nobel, p. 123-150, 1991.

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

SOUZA, Luiz Eduardo Simões de. **Alicerçando o Subdesenvolvimento: História e Política Econômica na Argentina, 1943 – 1983**. Revista de Economia Política e História Econômica, número 12, junho de 2008, p. 119 – 151.

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

VÉLIZ, C (ed) *Obstacles to changes in Latin America*. Londres: Oxford University Press, 1965.

WEFFORT, Francisco. “Estado e massas no Brasil”. *Revista civilização brasileira*, vol. 7, n. 1, maio 1966.

_____. “O populismo na política brasileira”. In: FURTADO, Celso (org.) *Brasil: tempos modernos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

_____. “O nacionalismo, o populismo e o que restou do legado político de Vargas”. In: SZMRECSÁNYI, Tamás; GRANZIERA, Rui G.(org). *Getúlio Vargas & a economia contemporânea*. 2.ed. Campinas: Ed. UNICAMP/ São Paulo: HUCITEC, p. 157-70, 2004.

_____. *Formação do pensamento político brasileiro*. São Paulo: Ática, 2006.

WEYLAND, K. “Clarifying a Contested Concept Populism in the Study of Latin American Politics”. *Comparative Politics*, October 2001, p. 1-22.