

Argentina e Brasil; uma comparação das políticas econômicas 1946 -1955[#]

Fausto Saretta^{*}

Resumo: Este trabalho é uma versão preliminar de um estudo comparativo, ainda inconcluso, sobre a política econômica da Argentina (1946-1955) e do Brasil (1946-1954) e os respectivos processos de crescimento econômico. Partiu-se do suposto que é possível analisar os dois países de modo a permitir uma comparação consistente, que enseje alguma explicação para o desenvolvimento posterior ocorrido nestes dois espaços nacionais, marcados por uma inversão, entre os dois países, no que se refere aos seus respectivos desenvolvimentos econômicos nos anos que se seguiram ao período aqui enfocado. O estudo da política econômica do Brasil e da Argentina nos dez anos seguintes ao final da Segunda Guerra, objetiva contribuir com uma pequena parte na explicação desta importante questão. Este estudo preliminar aponta para a importância de se considerar, ao lado das questões de política econômica, as da política propriamente, principalmente no caso portenho, marcado pela instabilidade política quase que permanente - para que se entendam melhor as razões da perda do ritmo de crescimento econômico na Argentina. Para o Brasil, a questão do desenvolvimento brasileiro está certamente mais diretamente relacionada às ações de política econômica, embora não se possa desconsiderar uma contribuição marcante de Vargas - de caráter político propriamente - em viabilizar aquilo que se consagrou chamar de Estado desenvolvimentista, que congregou no seu interior as frações capitalistas locais e estrangeiras, além do capital estatal, permitindo uma certa arbitragem dos ganhos e perdas do processo de crescimento. Na Argentina, a relativamente baixa institucionalização da vida política parece explicar mais adequadamente a perda do ritmo de crescimento, posto que a sociedade argentina não logrou criar instâncias e instrumentos adequados para arbitrar os conflitos inerentes ao processo de desenvolvimento.

Introdução

Este artigo busca confrontar as experiências de políticas econômicas na Argentina e no Brasil na primeira década seguinte ao final da Segunda Guerra Mundial. Certamente, a comparação de experiências históricas como se pretende aqui, ainda que tratada de maneira preliminar, não é uma das tarefas mais simples, mesmo quando circunscrita a específicos e bem delimitados períodos históricos. A variedade de temas relacionados às diferentes situações e espaços nacionais é extremamente diversificada, e envolve um grande número de aspectos que podem comprometer a relevância do próprio cotejamento proposto e no final se revelar improcedente.

Entretanto, a comparação que se pretende fazer encontra respaldo em autores e estudos dos mais categorizados. Na proposta que aqui se pretende delimitar, antes de

[#] Preparado para o IV Encontro Nacional de Economia Política, 1 a 4 de junho de 1999, Porto Alegre.

^{*} Professor do Departamento de Economia, Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista (FCLAr/UNESP), Araraquara. email: fsaretta@fclar.unesp.br

tudo, deve ser lembrado que são dois países latino-americanos, o que ao mesmo tempo que expõe uma singularidade, significa um número não desprezível de dificuldades. Desta forma, se Argentina e Brasil já eram, em meados da década de 1940, os principais países da América do Sul em termos econômicos, e enfrentaram uma conjuntura econômica, sobretudo internacional, bastante problemática, nem por isto se pode descurar das grandes diferenças que se apresentavam concretamente para cada um naquele momento, além das óbvias diferenças de formação histórica, econômica, política, social e cultural, entre tantas.

A despeito destas dificuldades há um número significativo, pela qualidade que apresentam, de trabalhos dentro desta perspectiva de "história econômica comparada" que autorizam o tema que aqui se pretende desenvolver. Como escreveu Carlos Marichal: "Hacer la historia de America Latina constituye um desafio permanente en la medida que se trata de un esfuerzo por abordar, comparar y constrar una multiplicidad de realidades geográficas, políticas, económicas, sociales y culturales. Implica por consiguiente, una labor de historia comparada no sentido más lato del término. Pero, en verdad, no todos los aspectos de la historia son siempre comparables. En todo caso, hay temas y problemas que pueden abordarse de manera más productiva desde una óptica comparativa y otros que requieren más bien un enfoque singular y específico. Por ello, suele correrse el riesgo - al hacer la historia comparada - de fracasar en ese difícil empeño. Pero también se ofrece la posibilidad ... del éxito, lográndose abrie ventanas amplias y renovadoras para problemas que interesan a los "latinoamericanistas" de ésta y otras latitudes"¹.

O recorte que se estabeleceu neste artigo parte do suposto que é possível analisar os dois países de modo a permitir uma comparação consistente. Ou seja, de modo que a comparação enseje alguma explicação para o desenvolvimento posterior ocorrido nestes dois espaços nacionais, que apresentaram semelhanças e disparidades marcantes. De fato, o móvel de estabelecer a comparação aqui pretendida baseia-se, principalmente, na inversão ocorrida nos dois países nos seus respectivos desenvolvimentos econômicos nos anos que se seguiram ao período aqui estudado. Portanto, ao se analisar a política econômica do Brasil e da Argentina nos dez anos seguintes ao final da Segunda Guerra, intenta-se contribuir com uma pequena parte na explicação desta importante questão.

1 MARICHAL, Carlos. "Prologo" in DIAZ FUENTES, Daniel *Crisis y cambios estructurales en América Latina Argentina, Brasil y Mexico durante el periodo de entreguerras*. Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1994. p.7

Argentina e Brasil: semelhanças e diferenças.

Para balizar adequadamente a comparação entre estes dois países devem se estabelecer inicialmente alguns pontos. Para além da questão regional, sul-americana e da origem colonial comum, outras tantas semelhanças aparecem, sobretudo quando consideradas dentro do período aqui tratado. Entretanto, e ainda que ligeiramente, não devem ser olvidadas as diferenças na história econômica, que repercutem sensivelmente na sua formação e no seu desenvolvimento. Sem dúvida, o expressivo desempenho da economia argentina a partir da década de 70 do século XIX está ligado decisivamente à sua inserção no mercado internacional como exportador de carne, couro e grãos que, crescendo expressivamente, permitiu ao país ter um desempenho econômico notável.

Na literatura sobre a história econômica argentina é consensual o registro do expressivo crescimento do país no final do século passado até os primeiros anos do século XX. As pesquisas registram que a expansão das taxas de produto argentino eram recordes na virada do século até o início da Primeira Guerra Mundial e, tão importante quanto, que poucas economias mostravam um desempenho tão expressivo. As informações disponíveis indicam que o produto argentino cresceu 3,7% entre 1875 e 1896 e daí até 1912 em torno de 2,3%. Deste ano até 1928 houve uma acentuada reversão na taxa de crescimento, que caiu para -0,1 tendo novamente voltado para 2,3% nos vinte anos seguintes para cair novamente para 0,3 até o início da década de 1960².

Estes mesmos dados também informam que até meados da década de 1970 a economia argentina teria apresentado taxas de crescimento em torno de 2,5% para cair dramaticamente até a segunda metade dos anos de 1980. Embora tenha escapado muito do período que aqui se pretende analisar, estas informações são importantes já que subsidiam uma parte da historiografia econômica argentina que tenta explicar, de várias maneiras, esta inflexão tão acentuada no desempenho da economia nacional. Não faltam exemplos que expressam uma certa decepção com o que seria uma oportunidade perdida pela Argentina, de estar hoje no rol das principais economias capitalistas. Várias são ou foram as tentativas de explicação para o que seria a falha argentina de não ter, por

2 Cf. CORTÉS, Conde "El crecimiento economico de la Argentina en el largo plazo" citado em LEWIS, Colin "The Argentine: from economic growth to economic retardation (1850s-1980s) - a review of the

exemplo, se transformado nos Estados Unidos da América do Sul. Como explicar que depois da Segunda Guerra Mundial a Argentina tenha perdido tanto sua pujança econômica? Há uma marcada decepção com este fato e isto percorre boa parte dos estudos sobre a história econômica argentina. Carlos Diaz Alejandro anota que o declínio argentino constitui-se "...em uma das mais enigmáticas e mal compreendidas histórias nacionais na literatura do desenvolvimento". Kathryn Sikkinn, também citando Diaz Alejandro, escreveu "One of the great puzzle of Latin American economic history is how Argentina, once so wealthy and promising, fell far behind Brazil in growth and industrial development"³

A questão do desenvolvimento argentino inspira portanto uma comparação com o vizinho Brasil. Cabe lembrar aqui, de forma breve, que se existem semelhanças entre os dois países na respectivas formações históricas (como o passado colonial), outras tantas diferenças explicam a notável diferença entre os dois países, sobretudo quando se toma como referência os dados do início do século. Assim, entre 1900 e 1913 embora os dados sobre o desempenho econômico brasileiro sejam positivos e expressivos, a diferença está no crescimento médio anual da renda média na Argentina, em torno de 2,5%, enquanto que a brasileira estava em torno de 1,4%⁴.

As diferenças econômicas continuaram marcantes por muitos anos ainda. Em 1920 o produto interno bruto argentino era da ordem de 5.336 milhões de dólares e o brasileiro 4.410, enquanto as respectivas populações eram de 8.861 e 27.404 mil de habitantes. Assim, a renda por habitante da argentina era quase quatro vezes a brasileira. Selecionando os mesmos dados para 1929 tem-se um produto de 8.783 para a Argentina

economic and social history literature". mimeo. Trabalho apresentado no XIIth International Economic History Congress. Madrid, 1998. p. 2.

3 A idéia da Argentina como um novo Estados Unidos localizado na América do Sul está RANDALL, Laura: *An Economic History of Argentina in the Twentieth Century*. New York: Columbia University Press, 1978. Um pensador dos mais decepcionados com o desempenho econômico no pós Segunda Guerra é Paul Samuelson. Para tanto, veja PORTANTIERO, Juan Carlos: "Political and Economic Crisis in Argentina" in DI TELLA, Guido and DORNBUSCH, Rudiger (eds): *The Political Economy of Argentina, 1946-83*. London: The Macmillan Press, 1989. As citações de Carlos Diaz Alejandro estão em LENZ, Maria Heloisa: "Auge e Declínio da Economia Argentina" *Anais III Encontro de Nacional de Economia Política*, Niterói, Universidade Federal Fluminense, 1998 e SIKKIN, Kathryn. *Ideas and Institutions Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca, Cornell University Press, 1991

4 Cf. LEWIS, C. *op cit.* p.4. O crescimento médio da renda argentina neste período só foi inferior ao Canadá (3,3%). Supera os Estados Unidos (2,0%), México (1,8%) Austrália (1,1%) e Reino Unido (0,7%). Por sua vez, o Brasil apresentou neste período um crescimento econômico bastante apreciável. "Após quase uma década de estagnação econômica, entre 1900 e 1913 o produto agregado cresceu a uma taxa média superior a 4% ao ano, a formação de capital na indústria prosseguiu em ritmo ainda mais acelerado, realizou-se gigantesco esforço de reaparelhamento do sistema de transporte através de grandes obras portuárias e ferroviárias mantendo-se, além disso, relativa estabilidade de preços". FRITSCH,

e 5.887 milhões de dólares para o Brasil, o que exprime o maior vigor da economia portenha. As respectivas populações chegavam a 11,6 e 32,9 milhões de habitantes. Mais de uma década depois da Grande Depressão, em 1940, o PIB argentino era de pouco mais de 10 bilhões de dólares, enquanto o Brasil estava em torno de 8 bilhões. As respectivas populações eram de 14.169 e 41.114 mil habitantes⁵

As informações acima expostas demonstram a maior dimensão da economia argentina, quando comparada à do Brasil. Mais do que isto, elas tornam ainda mais intrigante e interessante tentar descobrir as razões para o que Diaz Alejandro denominou como *puzzle*. Evidentemente, a comparação que aqui se pretende fazer não tem e nem terá o poder de explicar por completo questão tão complexa e abrangente, mas apenas tratar de um ponto específico da história dos dois países para que se possa, eventualmente, entender a perda de dinamismo da economia argentina, ou a frustração da expectativa de crescimento constante. Ainda trabalhando com os dados referentes ao crescimento do produto *per capita*, verifica-se que é por demais aguda a queda nas taxas na Argentina quando comparado a outros países.

Tabela I: Comparação da performance econômica
Taxa média anual de crescimento da renda per capita

Período	Argentina	Brasil	Mexico	Austrália	Canadá	Reino Unido	Estados Unidos
1913-50	0,7	2,0	1,0	1,1	1,5	0,8	1,6
1900-50	1,2	1,8	1,2	0,8	2,0	0,8	1,7
1950-73	2,1	3,8	3,1	2,5	2,9	2,5	2,2
1973-87	-0,8	2,2	0,9	1,5	2,2	1,5	1,5
1950-87	1,0	3,3	2,3	2,1	2,0	2,2	1,9
1900-87	1,1	2,4	1,6	1,4	2,3	1,4	1,8

Fonte: MADDISON, A. *The World Economy in the Twentieth Century*. Paris: OECD, 1989, *apud* LEWIS, C. *op cit.* pp.7-8.

A despeito dos intervalos longos em que são apresentados os dados, é notável a perda de dinamismo da economia argentina tanto frente às economias mundiais mais importantes, mas sobretudo diante das economias latino-americanas como o Brasil e o México. A inversão na tendência do dinamismo da Argentina para o Brasil é marcante, sendo este país em todos os intervalos considerados, com exceção de um, o que apresenta as maiores taxas de crescimento. As informações disponíveis permitiriam

Winston: "Apogeu e crise na Primeira República" in ABREU, Marcelo de Paiva (org.) *A ordem do progresso cem anos de política econômica republicana*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1989.

outras análises, de variadas naturezas, na busca de explicação do quebra-cabeças de que se constitui o entendimento de tão acentuada queda de dinamismo como a experimentada pela Argentina. A própria comparação que aqui se pretende fazer se torna possivelmente mais consistente sobretudo quando se observa que de 1950 até 1973, período considerado como de maior crescimento econômico até então conhecido, as oportunidades foram aproveitadas de melhor forma pelo Brasil - pouco menos de 4% a.a.- do que pela economia argentina - que cresceu a taxas aproximadas àsquelas dos países desenvolvidos, por volta de um pouco mais do que 2%.

Uma questão tão interessante como esta não poderia ser desconsiderada pelos estudiosos das chamadas ciências sociais. Vários trabalhos recentes analisam, de várias óticas, a comparação entre a Argentina e o Brasil. Um exemplo interessante nesta perspectiva comparativa é o que leva em consideração as semelhanças porventuras existentes entre o peronismo argentino e o varguismo brasileiro, dois movimentos de massa dos respectivos países, heranças políticas das mais importantes, que tiveram larga repercussão nas duas sociedades. Considerados como expressões típicas do populismo na América Latina, levaram à execução de trabalhos importantes no âmbito das ciências sociais nos dois países e, como não poderia deixar de ser, ainda possibilitam estudos dos mais relevantes sobre aspectos não contemplados nas análises anteriormente citadas⁶.

Nesta linha comparativa, os aspectos econômicos, entre outras razões pela magnitude dos valores apresentados, também mereceram importantes estudos. Além dos já citados - como o de Kathryn Sikkink e de Carlos Diaz Fuentes - há outros trabalhos, de diferentes perspectivas, que buscam esclarecer questões e fazer cotejamentos relevantes⁷. Há, portanto, várias possibilidades analíticas para se pensar comparativamente as economias argentina e brasileira. Uma delas é a que será desenvolvida no próximo item. .

Argentina e Brasil: a política econômica 1946-1955

5 Para dados completos da Argentina, do Brasil e do México entre 1920 e 1940 ver DIAZ, FUENTES *op cit* pp. 293 e seguintes.

6 Um bom exemplo é CAPELATO, Maria Helena Rolim: *Multidões em cena. Propaganda política no varguismo e no peronismo*. Campinas: FAPESP/Papirus, 1998.

7. Veja, por exemplo, BÉRTOLA, Luis; PORCILE, Gabriel e EHLERS, Ricardo "Tecnologia, convergência e divergência econômica: Argentina e Brasil, 1900/1990" in *Economia e Sociedade*, UNICAMP, Instituto de Economia, Campinas (9), dezembro 1997. Um trabalho essencial para o

A Segunda Guerra Mundial trouxe importantes alterações na vida econômica da Argentina e do Brasil, bem como para os outros países da América Latina. Como a Primeira Guerra e a depressão da década de 1930, o conflito da primeira metade da década de 1940 repercutiu nos países aqui considerados para além das questões puramente econômicas. Finda a guerra, Argentina e Brasil apresentavam, em alguns pontos, semelhanças importantes. Havia sido restaurada a democracia, com os respectivos presidentes, coincidentemente militares, eleitos pelo voto direto. Ademais, durante a década anterior argentinos e brasileiros assistiram a modificações relativamente importantes nas suas economias, qual seja, o crescimento da atividade industrial. A despeito de algumas diferenças, havia nos dois países um clima favorável à expansão industrial e ao desenvolvimento econômico.

A situação argentina de fato parecia favorável. Como resultado do fechamento provocado pela guerra, apresentava um elevado nível de reservas e dívida externa zerada. O presidente eleito Juan Domingo Perón partiu deste quadro virtuoso para implementar sua política econômica, que seria baseada na expansão do gasto público, no reforço do papel do Estado na produção e na distribuição. Além disto, implementou uma política de distribuição de renda baseada na alteração dos preços relativos a favor dos assalariados e criou um sistema de incentivos e subsídios a favor da produção voltada para o mercado interno, desencorajando aquela voltada para exportação⁸.

Na literatura consultada sobre o período há uma certa concordância a respeito de não ter havido uma estratégia econômica deliberada, mas sim o que se poderia caracterizar como uma política econômica específica do peronismo. Assim, a gestão econômica esteve subordinada antes de tudo por uma estratégia política. A intervenção estatal na economia, na verdade o padrão desta atuação, significou o que os analistas chamam de “hiper-politização” da economia. Um dos instrumentos mais importantes para a estatização da economia foi a criação do IAPI - *Instituto Argentino para la Promoción y el Intercambio* - que detinha o virtual controle do comércio exterior e transferia renda da agricultura para o setor urbano. Esta estratégia aqui brevemente descrita (expansão do gasto público, reforço do papel do Estado na produção e na distribuição, política de distribuição de renda a favor dos assalariados e a criação de um

entendimento da economia latino americana é THORP, Rosemary (compiladora): *América Latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial*. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

sistema de incentivos e subsídios a favor da produção para o mercado interno em detrimento das exportações) foi considerada como "a mais clara expressão da política econômica do peronismo"⁹.

Este conjunto de medidas levou a resultados notáveis. Cresceram o produto - chegou-se a 11,1% em 1947 - e como não poderia deixar de ser, os salários reais - em torno de 56% entre 1945 e 1948. Continuaram crescendo até o próximo ano, com o balanço comercial fortemente deficitário, a inflação em expansão, bem como o déficit público. As mudanças nos indicadores macroeconômicos importava uma modificação na condução da economia. As autoridades reduziram o crédito e desvalorizaram discretamente o câmbio, levando a uma queda no produto, mas sem mudanças significativas na política distributiva, como bem expressa a variação positiva do salário real - de 156 em 1948 para 162 no ano seguinte. (Dados calculados para base em 1945).

O agravamento das condições econômicas alcançou seu ápice em 1951. Cresceram os déficits na balança comercial - cerca de US\$ 300 milhões para um saldo de US\$ 142 milhões no ano anterior e a taxa de inflação mais que dobrou frente à de 1950. A partir de 1952 houve uma alteração marcante na condução da política econômica. De certa maneira, pode-se afirmar que houve uma revisão mais ou menos aguda nas novas prioridades da gestão estatal. Passou-se a privilegiar mais a estabilidade que o crescimento, bem como a produção ao consumo. O setor agrícola, que efetivamente gerava divisas, ganhou peso frente à indústria e, importante, houve uma abertura para o capital estrangeiro, inclusive para a exploração de petróleo.

A exemplo do Brasil, as autoridades argentinas descartaram a desvalorização de sua moeda para combater o déficit comercial e aumentar a renda do setor exportador. A situação do comércio internacional nestes anos do imediato pós guerra eram problemáticas, mais ainda para a Argentina, que sofria sanções dos Estados Unidos pela sua neutralidade durante a Segunda Guerra. Adicionalmente, deve ser lembrado que a libra esterlina fora declarada inconvertível, o que inviabilizava o tradicional comércio triangular feito pelo país com os Estados Unidos, principal exportador para Argentina, e a Inglaterra, principal importadora dos produtos argentinos.

8 Cf. TORRE, Juan Carlos e DE RIZ, Liliana "The peronista decade" in BETHELL, Leslie. *Argentina since Independence*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993, pp.248-249.

9 Cf. GERCHUNOFF, Pablo: "Peronist Economic Policies" in DI TELLA, G. e DORNBUSCH, R. *op cit.* pp.57-58. A descrição da política econômica está centrada basicamente neste texto e em TORRE, J.C. e DE RIZ, L. *op cit.*

As ações do início do governo peronista, melhor dizendo suas propostas de política, mudaram ao longo do período - embora mantivessem sua essência de proteger as atividades domésticas. Frente aos problemas originários do desestímulo às exportações e de uma agressiva política distributiva, houve que se modificar as ações da política econômica a partir de 1952 para fazer frente às dificuldades que cresciam dentro da economia. Os incentivos dados à agricultura fizeram parte da tentativa de diminuir as dificuldades externas, bem como a imposição de contingenciamento nas importações, aplicadas também pelo temor da escalada da Guerra da Coréia. A política de juros reais negativos, se por um lado beneficiava o controle da dívida pública, por outro levou, nos primeiros anos, a uma fuga da moeda doméstica e a um ágio crescente para moedas com conversibilidade.

A despeito de suas especificidades o caso argentino demonstra as dificuldades das economias periféricas no problemático quadro depois da Segunda Guerra, quando os Estados Unidos passam definitivamente a exercer sua hegemonia política, militar e econômica. O governo de Perón que acabou em 1955 com sua deposição, por trazer a marca de relativa independência frente aos americanos vivenciou ainda mais duramente esta problemática quadra da história econômica recente. A discriminação contra as exportações argentinas para a Europa sob o Plano Marshall são uma prova bastante significativa¹⁰

Esta breve e incompleta descrição da política econômica do período 1946-1950 na Argentina, quando contraposta à experiência brasileira no período considerado apresenta algumas semelhanças, mas notáveis diferenças. O período peronista argentino corresponde a três presidentes no Brasil, o que entretanto não significa mudanças muito acentuadas na condução da política econômica. Entre 1946 e agosto de 1954, ou seja, da posse de Eurico Gaspar Dutra até a morte de Getúlio Vargas, houve uma continuidade na gestão econômica. A despeito das propostas de liberalizar a economia dos controles do Estado Novo pode-se afirmar que houve uma notável continuidade entre Dutra e os dois governos - tanto o que o precedeu como o que o sucedeu¹¹.

10 Sobre a política externa norte-americana para a América Latina veja AYERBE, Luis Fernando: "As relações dos Estados Unidos com a América Latina após a Segunda Guerra Mundial: política hegemônica e alternativas de desenvolvimento. Tese de doutoramento. FFCLH, Departamento de História, USP, 1992.

11 Para uma análise da política econômica do governo Dutra ver SARETTA, Fausto "Um estudo da política econômica da administração Dutra 1946-1950". Tese de doutoramento. Instituto de Economia / UNICAMP, 1990.

Na verdade, poder-se-ia tomar este período como o do varguismo. Entretanto, esta suposta unidade não esconde diferenças importantes na condução da política econômica. A marca da administração Dutra, sobretudo no seu primeiro ano, foi a tentativa de relaxar os controles estatais sobre a economia, herdados da ditadura do Estado Novo e da excepcionalidade do período da guerra. A par do fechamento de órgãos públicos que detinham algum controle sobre a atividade econômica, o novo governo de 1946 inovou ao executar uma política cambial e de importação liberadas. Dispondo de inusitado saldo cambial - em torno de US\$ 700 milhões - e preocupado com o combate à inflação permitiu-se a liberdade no uso das cambiais para abastecer o carente mercado interno. Houve sem dúvida uma proposta explícita de efetivar uma política econômica liberal.

Este liberalismo alcançou também as políticas econômicas internas consubstanciadas no equilíbrio orçamentário, na diminuição da participação do Estado na atividade econômica e no corte/diminuição dos gastos públicos. Este lado da política econômica foi o que mais fôlego teve na segunda metade dos anos de 1940. Foi, entretanto, na política econômica externa que aconteceram os fatos mais significativos da administração Dutra, pois havia uma expectativa de que os Estados Unidos colaborariam especialmente com o Brasil, que era o principal aliado político e parceiro comercial na América do Sul, para o tão ansiado desenvolvimento naquele início dos tempos de paz.

Ademais, o Brasil colaborara diretamente com o esforço de guerra norte-americano, sendo o único país da América do Sul a enviar um contingente militar para combater durante a II Guerra. Havia portanto grande expectativa de uma colaboração especial para com o aliado que, acreditava-se, desenvolvera uma "relação especial" com os Estados Unidos. A história da política econômica destes anos revela em parte esta frustração pois embora os Estados Unidos investissem no Brasil, não o fizeram na proporção que a economia brasileira necessitava.

A carência de dólares e os equívocos na condução da política cambial levaram a profundas modificações na condução da economia. Decorrido pouco mais de um ano de governo, este se viu obrigado a impor controles sobre as operações externas, já que as divisas em moedas conversíveis praticamente desapareceram por conta da liberalidade do primeiro ano. Na verdade, o montante de divisas em dólares americanos era de cerca de 12% do total amealhado nos anos da guerra, ou seja, pouco mais de US\$ 90 milhões, quantia desproporcional às necessidades de investimento da economia nacional. Esta

situação serve para explicar também a má avaliação feita pela autoridades brasileiras do problemático quadro da economia internacional nos anos imediatamente seguintes ao final da guerra, já que se esperava por uma rápida normalização dos fluxos de capital e produtos, o que efetivamente não ocorreu.

A exemplo da Argentina, o Brasil também dispunha de saldo em libras esterlinas. Os acordos feitos em função destes saldos também serviram para a transferência das depreciadas ferrovias inglesas para a União e para abater parte da dívida brasileira com a Inglaterra. Não se deve esquecer que a libra foi declarada inconvertível em 1947 e desvalorizada dois anos depois, o que serviu para agravar ainda mais a situação das contas externas brasileiras.

O controle sobre o uso de cambiais possibilitou o crescimento do produto industrial. Além disto, a não desvalorização do cruzeiro frente ao dólar levou a um processo bastante significativo de transferência de renda a favor da indústria, como provam as taxas de crescimento industrial da ordem de 11% ao ano entre 1948 e 1950, para um produto que crescia em torno de 6,5%. A situação da economia melhorara no final do período em função da instauração do regime de orçamento de câmbio com licença para importação e pela aguda elevação do preço do café, que mais do que duplicou entre 1948 e 1950¹²

Ainda sobre a política econômica do período 1946-1950 cumpre notar que seu padrão ortodoxo foi mais bem sucedido na esfera doméstica, com a execução das políticas monetária e fiscal contracionistas, as quais lograram combater adequadamente o déficit público e diminuir o crédito para o sistema produtivo. A queda da inflação daí derivada significou também a queda no nível de produto, o que serviu para erodir a própria política então efetivada. Como em outras situações na vida econômica brasileira, à contenção do Ministério da Fazenda se opôs a liberalidade do Banco do Brasil na concessão de crédito, em boa medida por pressão dos interesses industriais, que como já se observou, estava apresentando altas taxas de crescimento.

Ao término do governo Dutra estavam em expansão o produto e a inflação. Deve ser observado que a renda crescia em parte pela liberação das importações, sancionadas pela excepcional elevação dos preços do café e pela possibilidade do agravamento da Guerra da Coreia. Se por um lado havia o desequilíbrio das contas públicas, por outro

¹² As informações referentes à administração Dutra estão em SARETTA, F. *op cit* e VIANNA, Sérgio Besserman: “Política Econômica Externa e Industrialização: 1946-1951”. In: ABREU, Marcelo de Paiva. *op cit*

havia mudado a postura do governo norte-americano com relação ao financiamento do desenvolvimento brasileiro.

A volta de Getúlio Vargas ao poder em eleições diretas aconteceu dentro de uma perspectiva de mudança da atitude norte-americana frente às necessidades de financiamento, principalmente em projetos de infra-estrutura. Depois da frustração das expectativas do governo Dutra, a criação da Comissão Mista Brasil Estados Unidos no final de seu governo abria possibilidades positivas, uma vez que a Comissão expressava a nova postura norte-americana quanto à colaboração com os países pobres, conforme declarara Harry Truman ao reassumir a presidência dos Estados Unidos¹³.

Houve uma estratégia mais definida do governo que assumiu em 1951, pois a ajuda americana serviria para a expansão dos investimentos em infra-estrutura, o que serviria também de atrativo para o tão esperado influxo de capital estrangeiro. Este, que seria o lado externo da política econômica, seria viabilizado pelo equilíbrio das contas públicas e por uma política monetária restritiva para combater a inflação. A proposta da política econômica estava escudada nesta duas frentes.

Vários fatores comprometeram o sucesso da política econômica originalmente proposta. A pressão das importações, crescentes no final do governo anterior, continuaram em função da precariedade do abastecimento do mercado interno, pela melhoria das receitas de exportação e da política inflacionária. Na verdade, houve um descontrole por parte das autoridades econômicas na condução da política econômica externa, o que também estava relacionado à forma como os detentores de licenças de importação podiam usá-las, ou seja, dependendo do tipo de produto a ser importado existia uma defasagem de 6 meses a um ano - o que diminuía a eficácia dos controles quando se queria atuar mais agudamente na perda das reservas.

No *front* interno a política econômica foi feita como proposto, ou seja, redução do déficit público, superávit fiscal e diminuição dos gastos com os estados. Entretanto, este processo foi rapidamente revertido - já em 1952 - por problemas fiscais com o estado de São Paulo. Já o Banco do Brasil, com sua independência frente ao governo federal, agia aumentando o crédito, que crescia também por conta dos desequilíbrios externos. Apesar do crescimento do produto real - 5% em 1951 e 7,3% em 1952, a

¹³ Sobre economia e política econômica no segundo governo de Vargas ver VIANNA, Sérgio Besserman. *A Política Econômica no Segundo Governo Vargas*. 11.o Prêmio BNDES de Economia. Rio de Janeiro: BNDES, 1987. A descrição aqui feita baseia-se fundamentalmente neste trabalho.

inflação cresceu de 12 para 17%. Com o câmbio apreciado, aumento no crédito e crescimento das importações, cresceu a taxa de investimento da economia.

A partir de 1953 houve um agravamento das condições econômicas oriundas sobretudo da área externa, com a vitória do Partido Republicano nas eleições presidenciais norte-americanas - o que comprometeu as propostas da Comissão Mista Brasil Estados Unidos. De outro lado, o fracasso no combate à inflação começou a erodir a base de sustentação política do governo. A partir disto ocorreram mudanças importantes na condução da política econômica, com destaque para as alterações na área externa, com a mudança no regime cambial criando o sistema de taxas múltiplas - cujo objetivo era incentivar as exportações deprimidas pela valorização cambial. Os resultados, entretanto, foram aquém do esperado e os atrasados comerciais continuaram a se expandir. Em junho de 1953 Vargas procedeu a uma reforma ministerial não apenas por conta das dificuldades da economia mas também visando a sustentação política de seu governo.

Os resultados da modificação na política cambial efetivados em outubro de 1953 foram positivos, o mesmo não acontecendo no combate à inflação, em função uma série de compromissos do Estado e pelo aumento de 100% do salário mínimo. Por outro lado, as condições climáticas nos países produtores de café na África e América Central e a geada ocorrida no Brasil levou a uma diminuição da oferta mundial e acentuado aumento de preços. Houve uma campanha nos Estados Unidos contrária ao consumo do principal produto de exportação brasileiro, com reflexos negativos na receita de divisas. O programa econômico consubstanciado no chamado Plano Aranha também começou a mostrar suas limitações por conta da inflação decorrente da desvalorização cambial implícita no sistema de taxas múltiplas.

O trágico desfecho do governo Vargas se deu em condições econômicas adversas, diferentes daquelas propostas quando do início de seu governo, o que levou a uma conjuntura política e econômica desfavorável ao governo, piorada consideravelmente com o atentado a um dos principais opositores do Presidente.

Conclusão

Até que ponto esta rápida descrição das políticas econômicas efetivadas na Argentina entre 1946 e 1955 e no Brasil entre 1946 e 1954 contribuem para explicar a

acentuada divergência nos rumos do desenvolvimento destas duas economias nos anos posteriores? Até que ponto as medidas encetadas de política econômica explicam, ou ajudam a explicar, desempenhos econômicos tão diferentes? Os respectivos legados de Perón e Vargas marcam seus países de maneira indelével. A novidade na condução da política econômica no início da administração peronista caracterizou-se pela forte ação estatal, deliberada política distributiva e incentivo à produção industrial doméstica, ao contrário da brasileira que, sem Vargas mas sob sua herança, esforçou-se por desregulamentar e liberalizar a economia. Em ambos os casos, as propostas foram de curto fôlego mas os resultados, a despeito dos equívocos cometidos, foram positivos.

Não resta dúvida de que o raio de manobra para as duas economias ao longo dos períodos aqui considerados se tornou bastante reduzido, embora a Argentina fosse uma economia bem mais desenvolvida e articulada que a brasileira ao final da Segunda Guerra. Deve ser lembrado que a invejável posição da economia portenha nestes anos da segunda metade da década de 1940, quando exibiu uma renda maior que alguns países europeus - como a Itália e a Espanha - ensejou um grande número de trabalhos visando explicar porque tantas oportunidades de desenvolvimento foram perdidas¹⁴.

A breve descrição da política econômica por si só é insuficiente para explicar esta questão tão complexa. No entanto, nos dois primeiros anos da administração peronista, a deliberada política distributiva permitiu a incorporação de um contingente significativo de trabalhadores, o que se refletiria no futuro para além das questões econômicas. Juan Domingo Perón marcou indelevelmente a sociedade argentina não apenas pela política distributiva mas por criar uma cisão entre o peronismo e o anti-peronismo, que percorreu toda a sociedade argentina. Este estudo preliminar aponta para a importância de se considerar, ao lado das questões de política econômica, as da política propriamente, ou melhor, da instabilidade política quase que permanente - para que se entendam melhor as razões da perda do ritmo de crescimento econômico na Argentina. Como apontaram os diversos trabalhos consultados sobre a história e economia argentinas, a baixa institucionalização da vida política parece explicar mais adequadamente a perda do ritmo de crescimento, posto que a sociedade argentina não logrou criar instâncias e instrumentos adequados para arbitrar os conflitos inerentes ao processo de desenvolvimento.

¹⁴ Para uma bibliografia sobre a economia argentina veja-se TORRES, Juan Carlos e De RIZ, Liliana "Argentina since 1946: Economy" in BETHELL, Leslie (Editor): *The Cambridge History of Latin*

A questão do desenvolvimento brasileiro está certamente mais diretamente relacionada às ações de política econômica dos governos de Vargas. A intenção industrializante desde os anos da década de 1930 ganhou mais corpo a partir da década de 1940, quando o Estado passou a produzir insumos essenciais e ficou mais explícita na primeira metade da década de 1950. Em boa medida o bem sucedido Plano de Metas se deveu em parte às ações tomadas no período 1951-1954 - ainda que o quadro da política econômica não tenha sido dos mais promissores. Entretanto, talvez a contribuição mais marcante de Vargas tenha sido política, ao viabilizar a ação do Estado brasileiro naquilo que se consagrou chamar de Estado desenvolvimentista, que congregou no seu interior as frações capitalistas locais e estrangeiras, além do capital estatal, permitindo uma certa arbitragem os ganhos e perdas do processo de crescimento.

Referências bibliográficas

- ABREU, Marcelo de Paiva (org.) *A ordem do progresso - cem anos de política econômica republicana*. Editora Campus, Rio de Janeiro, 1989
- AYERBE, Luis Fernando. "As relações dos Estados Unidos com a América Latina após a Segunda Guerra Mundial: política hegemônica e alternativas de desenvolvimento. Tese de doutoramento. FFCLH, Departamento de História, USP, 1992.
- BÉRTOLA, Luis; PORCILE, Gabriel e EHLERS, Ricardo "Tecnologia, convergência e divergência econômica: Argentina e Brasil, 1900/1990" in *Economia e Sociedade*, UNICAMP, Instituto de Economia, Campinas (9), dezembro 1997.
- BETHELL, Leslie. *Argentina since Independence*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993
- BETHELL, Leslie (Editor): *The Cambridge History of Latin American, Bibliographical Essays*, v. IX. Cambridge: Cambridge University Press, 1995
- CAPELATO, Maria Helena Rolim: *Multidões em cena. Propaganda política no varguismo e no peronismo*. Campinas: FAPESP/Papirus, 1998.
- DÍAZ FUENTES, Daniel *Crisis y cambios estructurales en América Latina Argentina, Brasil y Mexico durante el periodo de entreguerras*. Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- DI TELLA, Guido and DORNBUSCH, Rudiger (eds): *The Political Economy of Argentina, 1946-83*. The Macmillan Press, London, 1989.
- FRITSCH, Winston "Apogeu e crise na Primeira República" in ABREU, Marcelo de Paiva (org.) *A ordem do progresso - cem anos de política econômica republicana*. Editora Campus, Rio de Janeiro, 1989
- GERCHUNOFF, Pablo: "Peronist Economic Policies" in DI TELLA, Guido and DORNBUSCH, Rudiger (eds): *The Political Economy of Argentina, 1946-83*. The Macmillan Press, London, 1989.
- LENZ, Maria Heloisa: "Auge e Declínio da Economia Argentina" *Anais III Encontro de Nacional de Economia Política*, Niterói, Universidade Federal Fluminense, 1998
- LEWIS, Colin "The Argentine: from economic growth to economic retardation (1850s-1980s) - A review of the economic and social history literature". mimeo. Trabalho apresentado no XIIth International Economic History Congress. Madrid, 1998.
- MARICHAL, Carlos. "Prologo" in DÍAZ FUENTES, Daniel *Crisis y cambios estructurales en América Latina Argentina, Brasil y Mexico durante el periodo de entreguerras*. Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1994.

- PORTANTIERO, Juan Carlos: "Political and Economic Crises in Argentina" in DI TELLA, Guido and DORNBUSCH, Rudiger (eds): *The Political Economy of Argentina, 1946-83*. The Macmillan Press, London, 1989.
- RANDALL, Laura: *An Economic History of Argentina in the Twentieth Century*. New York, Columbia University Press, 1978.
- SARETTA, Fausto "Um estudo da política econômica da administração Dutra 1946-1950". Tese de doutoramento. Instituto de Economia / UNICAMP, 1990.
- SIKKIN, Kathryn. *Ideas and Institutions Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca, Cornell University Press, 1991
- THORP, Rosemary (compiladora): *América Latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial*. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- TORRES, Juan Carlos e DE RIZ, Liliana "The peronista decade" in BETHELL, Leslie. *Argentina since Independence*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993
- TORRES, Juan Carlos e De RIZ, Liliana "Argentina since 1946: Economy" in BETHELL, Leslie (Editor): *The Cambridge History of Latin American, Bibliographical Essays*, v. IX. Cambridge: Cambridge University Press, 1995
- VIANNA, Sérgio Besserman. *A Política Econômica no Segundo Governo Vargas*. 11.o Prêmio BNDES de Economia. BNDES, Rio de Janeiro, 1987
- VIANNA, Sérgio Besserman: "Política Econômica Externa e Industrialização: 1946-1951". In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.): *A ordem do progresso - cem anos de política econômica republicana*. Editora Campus, Rio de Janeiro, 1989.