

## Argentina e Brasil: as políticas econômicas 1946-1955

Fausto Saretta<sup>1</sup>

### Introdução

O presente artigo é uma tentativa de comparar as políticas econômicas efetivadas na Argentina e Brasil nos dez anos posteriores à Segunda Guerra Mundial. Por certo comparações históricas exigem que se construam alguns condicionantes que dêem sentido a determinados períodos históricos, posto que mesmo como neste caso específico, haja similitudes marcantes, há nos diferentes países aspectos próprios e específicos, que se não trabalhados adequadamente, podem comprometer a relevância da própria comparação e, em última instância, torná-la improcedente.

Desta forma, para se buscar os argumentos que possibilitem dar devida substância ao intento comparativo, há que se recorrer tanto às questões metodológicas quanto à prática e mesmo o ofício do historiador. Entretanto tal tarefa, desde logo complexa e polêmica, sobretudo para quem não tem o traquejo próprio do historiador, vê-se relativamente facilitada pelo texto de (Fausto e Devoto, 2004) que justamente escrevendo sobre Brasil e Argentina, apresentam na Introdução à obra uma síntese bastante qualificada do debate sobre a historiografia, o método em história, os autores mais significativos, entre outros.

Os autores transitam com conhecimento sobre a contribuição dos diferentes historiadores e a relevância das suas respectivas abordagens quando, convenientemente, chegam a Marc Bloch para quem “o comparativismo [era]... um instrumento estreitamente vinculado à prática do historiador e não um procedimento teórico.”p.13. Prosseguindo na utilização do historiador francês, para ainda mais bem fundamentar seu trabalho, Fausto e Devoto lembram que, segundo ele, para um bom procedimento comparativo deveria haver dois requisitos: certa similaridade nos fatos observados e certa dessemelhança dos ambientes em que eles ocorriam.

---

<sup>1</sup> Faculdade de Ciências e Letras Departamento de Economia UNESP

Ainda argumentando a validade da perspectiva comparativa, e de acordo com Bloch, lembram que este, defendendo sua prática recomendava sua validade mais ainda quando se prestasse a “comparar sociedades próximas no tempo e no espaço que exercessem influência múltipla, ou,... modestamente comparar seus problemas específicos.” Tais referências reforçam a eventual consistência do que se pretende desenvolver nestas linhas que seguem, mesmo porque ao escreverem sobre os dois países (Fausto e Devoto, p.19 entre tantas afirmativas pertinentes, acentuam a validade da proposta de Marc Bloch ao comentarem sobre a já evocada possibilidade de trabalhos comparativos entre os dois vizinhos não ter progredido a despeito “[serem] duas sociedades próximas no espaço cujos processos históricos se desenvolveram no mesmo quadro temporal, o que faz cumprir os dois requisitos exigidos por Marc Bloch.”

Para ( Marichal, 1994,p.7) fazer a história econômica comparada sobretudo tendo com base os países da chamada América Latina implica em comparar múltiplas realidades econômicas, sociais, geográficas, políticas,culturais, o que necessariamente requer uma escolha e o risco de possível fracasso. Entretanto lembra que o esforço se bem sucedido vale por, nos seus termos *“abrie ventanas amplias e renovadoras para problemas que interesan a los ‘latinoamericanistas’ de ésta y otras latitudes”*. Convém observar também que a referência à América Latina – um conceito no mínimo problemático- a sua complexidade em tantos termos como referido acima, obriga a considerações acerca de uma “economia latino-americana”, ou seja, até que ponto é possível tratar de um espaço fisicamente tão amplo quanto diverso, base para diferentes países com economias não menos diferenciadas, como um sistema econômico relativamente uniforme.

Assim, se faz necessário recorrer ao que unifique os diferentes estados e suas respectivas economias, ou melhor, que se busque uma característica, que comum aos países, seja capaz de fornecer as bases para o estudo e a análise de uma economia regional. Assim, recorre-se a (Victor Bulmer-Thomas ,2003) que observa que o que é comum aos atuais países é que todos se formaram como economias de exportação de produtos primários para as economias mais desenvolvidas. Desta forma avança na concepção de uma economia latino-americana que com este traço, esta característica comum, apresentou entre as diferentes economias nacionais padrões tão díspares de crescimento e desenvolvimento econômicos.

Para Bulmer-Thomas os diferentes níveis de expansão das economias nacionais estaria relacionada ao que se denominou “loteria dos bens”, vale dizer os fatores de produção, mais precisamente, os recursos naturais de cada país que, possibilitou a expansão de economias voltadas para o exterior, cada qual centrada no dinamismo de seu setor exportador. Certamente estes conceito e abordagem são por demais conhecidos e passíveis de críticas, mas para o alcance que se pretende com estas notas, serve para que se qualifique de maneira mais adequada o propósito de comparar duas economias tão próximas em tantos sentidos.

A “commodity lottery”, a dotação de recursos diferenciadas entre os países. significou formas mais ou menos bem sucedidas de crescimento econômico. Tão mais virtuosa ou não foi a inserção nos mercados internacionais das diferentes economias nacionais que pode ser vista nos diferentes graus de desenvolvimento que estas lograram alcançar e adicionalmente, e mais importante, como de se conseguir no âmbito de cada específica economia, transferir a renda gerada no setor exportador para o setor não exportador. Em outras palavras, de como as exportações, ou a partir da sua expansão se conseguisse passar parte de seus ganhos para um setor que tivesse uma dinâmica menos dependente do exterior, um crescimento e expansão baseada no mercado interno.

A história da América Latina aponta desde logo a Argentina como um dos países que melhor se beneficiaram da dotação de recursos naturais e que soube aproveitar-se deste benefício de forma positiva. São por demais conhecidos os dados de expansão da economia argentina notadamente do último quarto do século XIX até meados da década de 1920, quando experimentou um surto de crescimento que a teria colocado entre as economias mais prósperas de então, e a maior da América Latina. Como sabemos, por outro lado, o Brasil, a economia brasileira, não tinha o mesmo dinamismo de seu vizinho, com um produto menor, renda per capita menor e um setor exportador bem menos diversificado.

Por outro lado, ao longo das décadas seguintes do século, notadamente no pós Segunda Guerra, há uma inversão significativa nas respectivas trajetórias econômicas dos dois países. Considerando que as duas economias empreenderam esforços de crescimento econômico através da expansão e diversificação da indústria, via substituição de importações a performance brasileira apresentou diferenças expressivas com a

argentina. Ora, considerando esta verdadeira inflexão que ocorreu nas taxas de crescimento do produto interno bruto, pretende-se nas linhas seguintes fazer uma análise das respectivas políticas econômicas no período de 1946 -1955. O corte temporal aqui assumido parte da proposta que no Brasil ainda que Getúlio Vargas estivesse efetivamente no poder entre 1951 -1954 pode se tomar o período como sob a influência do que se denomina varguismo. O contraponto argentino é Juan Domingo Perón e o peronismo.

#### Argentina e Brasil; semelhanças e diferenças

Foram observadas no item anterior as vantagens relativas que a economia argentina dispunha no tocante aquilo que se denominou “loteria dos bens”. A elevada produtividade de sua agricultura e de sua pecuária permitiu alcançar taxas elevadas de crescimento da renda. Segundo Cortés-Conde o produto argentino teria crescido a 3,7% ao ano entre 1875-1896 e daí até 1912 por volta de 2,3%. Nos anos que vão até 1928 há uma marcante inversão na taxas que ficam em torno de -0,10%, para voltar para 2,3% nos vinte anos subseqüentes. Tão ou mais significativas são as taxas médias de crescimento do produto interno para o que se convencionou denominar de “anos dourados”. Assim, quando se toma o período a partir de 1950 e se estende até 1981 a taxa argentina (2,8%) é sensivelmente menor que a brasileira (6,8) e a do México (6,6). Ainda usando a mesma fonte, ou seja, a CEPAL. (French-Davis,1998) informa que nos anos de 1950 as taxas foram 2,8%, 6,8% e 6,1% respectivamente. Para a década seguinte, na mesma sequência, 4,0%, 7,5% e 7,0%. Ademais, tomando a região como um todo, na América Latina o desempenho argentino também se apresenta, em todos períodos com resultados inferiores à média da região.

A despeito de se tomar a economia argentina para anos muito à frente do que aqui se busca analisar, a apresentação destas informações se faz relevante pois há na literatura sobre desenvolvimento econômico um destaque para a especificidade do caso argentino. Não faltam autores, de contribuições relevantes sobre o tema do desenvolvimento, a se perguntarem, o que teria se passado com o país que ostentava padrões de crescimento tão expressivos no começo do século XX e que, ao longo do tempo, perdeu o ímpeto desenvolvimentista de maneira tão acentuada, como revelam os dados acima

mencionados. Há quem questione o porquê desta economia tão próspera não ter prosseguido nesta senda e se tornado, de fato, uma economia realmente desenvolvida.

Aqui vale registrar o desalento de diferentes estudiosos da Argentina quanto ao não cumprimento de um destino que parecia muito promissor, mas que de fato, não se revelou como tal. Segundo (Portantiero, 1999) Paul Samuelson seria um dos mais expressivos pensadores a se decepcionar com o desempenho da economia argentina no pós Segunda Guerra Mundial. Outros economistas como Carlos Diaz Alejandro, autor de um dos mais importantes trabalhos sobre a história econômica do país, observou que o declínio argentino constitui-se “...em uma das mais enigmáticas e mal compreendidas histórias nacionais na literatura do desenvolvimento” como informa Lenz (1998). Outra autora de um importante trabalho de história comparada sobre Argentina e Brasil, Sikkin (1991) também se vale de Alejandro para anotar que “*One of the great puzzle of Latin American economic history is how Argentina, once so weathly and promissing, fall far behind Brazilin growth and industrial development.*”

Observe-se que a comparação aqui proposta encontra referências quanto a sua procedência. No entanto, é preciso antes de honrar estas referências, tentar agregar mais algum significado a elas, ou seja, recuperar, ainda que parcialmente, o debate sobre quais seriam as razões para a economia argentina não ter cumprido o que indicavam os dados sobre as possibilidades de seu desenvolvimento. Uma questão desta ordem, tão ampla quanto polêmica e complexa, mereceu e ainda merece estudos e análises que buscam avançar na sua compreensão. Rapoport (2000) anota logo no início de sua obra que para alguns estudiosos a história contemporânea da Argentina seria um enigma, “*más própria de novelas policiales*”. Este tipo de interpretação está em linha com o que se observou acima referente à frustração que tiveram, e certamente ainda teem, estudiosos argentinos ou não, sobre o esperado, mas frustrante desempenho da economia argentina. Convém observar adicionalmente que este mesmo importante autor acima citado, aponta que os dados que davam a economia platina como uma das prósperas do mundo nos primeiros anos do século XX também não passa de um mito, um equívoco, que gerou um falso enigma.

Da mesma forma, também seriam mitos ou fruto de mal formuladas interpretações e desconhecimento da história, remeter à industrialização estimulada e beneficiada pela

política econômica a partir da década de 1940, as razões para a perda de dinamismo econômico, pois a ênfase na indústria teria levado a relativa desconsideração das inegáveis vantagens comparativas de que dispunha a agricultura de exportação. Outro conjunto de visões prioriza o processo político, com o rompimento dos governos constitucionais a partir dos anos de 1930, o que teria estrangulado e comprometido o fortalecimento de instituições democráticas, gerando um longo ciclo de instabilidade política que se prolongaria até mesmo aos anos de 1980. Por certo não faltam interpretações e visões sobre o tema, mas que estão além do alcance destas linhas.

No entanto, mesmo para o propósito limitado destas linhas há de se ter, ainda que de forma resumida e simplificada, uma pista para a compreensão da perda de dinamismo da economia argentina, como os dados acima revelaram. (Lenz, 2004, p.312) apresenta uma sùmula dos debates em torno da questão sistematizando os principais autores e suas respectivas análises sobre as razões que levaram à inflexão no crescimento econômico. Na sua síntese a autora observa que “... *a discussão entre as várias posições mostra unanimidade em relação às causas do esgotamento do modelo argentino de crescimento aberto por volta dos anos próximos à Primeira Guerra Mundial- o estreitamento monetário europeu na segunda metade de 1913, que reduziu os fluxos de capitais, a falência das colheitas de 1914 e, também a Primeira Guerra-, sendo que a discordância gira em torno da profundidade da crise e da manutenção do crescimento durante os anos 20 do século XX.*”

Já se observou acima que os dados para os anos mais recentes apontam uma expressiva diferença entre a expansão da economia brasileira e a argentina. Vale observar que esta diferenciação ganha ainda mais significado, para efeito de comparação, ao se considerar que entre 1900 e 1913 a renda média teria crescido em média 2,5% lá contra 1,4% aqui, com a renda por habitante argentina em torno de quatro vezes a brasileira. Decorridas quase três décadas, em 1940 o PIB argentino chegava a pouco mais de US\$ 10 bilhões enquanto o brasileiro oscilava em torno de US\$ 8 bilhões. (Diaz, Fuentes, 1994, p.239) e seguintes). Fritsch (1990)

Outras informações também parecerem ser relevantes para efeito de comparação Brasil Argentina. Maddison (apud Lewis, 1998, p.4) apresenta dados bastante interessantes sobre a evolução da renda per capita entre diversos países. Destacando as informações

que mais interessam saltam à vista as diferenças de crescimento entre os duas economias: assim entre 1950-1973, os já citados “anos dourados” da expansão capitalista do século XX a renda por habitante teria crescido 3,8% no Brasil contra 2,1%. Expandido o intervalo para 1987 as diferenças são ainda mais marcantes, já que caímos para 3%, mas com uma diminuição maior ainda para os argentinos de 1,0%. Embora extrapole o período que aqui se estuda, chama a atenção a dramática queda da taxa argentina para -0,8% entre 1973-1987, enquanto nós declinamos para 2,2%.

Ainda que de forma breve, deve ser mencionado que estas mesmas taxas apresentadas pela economia argentina são também desfavoráveis quando comparadas as economias maduras, como por exemplo, Estados Unidos e Reino Unido, com outras, de certa forma algo semelhante, como a canadense e outra latino- americanas como o México.

Estes dados, somados a outros apresentados ao longo do texto são claros ao demonstrar a perda de dinamismo da economia argentina, para além de sua eventual comparação com o Brasil, mas no contexto mais geral, frente a economias em diferentes estágios de desenvolvimento. Entretanto especificamente frente ao Brasil há o ensejo de ir além das questões estritas à economia e, no contexto destas notas, deve se tomar consideração outros pontos aparentemente fora do escopo econômico, mas que no caso em tela revelam-se fundamentais.

Assim, torna-se necessário qualificar brevemente o peronismo argentino e o varguismo brasileiro, dois movimentos de massa dos respectivos países, heranças políticas das mais importantes, que repercutiram em graus diferentes nas duas sociedades e consideradas expressões típicas do chamado populismo latino-americano. Isso obriga, desde logo, a ter um pouco mais de atenção à importância destes fenômenos de natureza política e sua influência sobre a economia. Sabidamente o tema é complexo, objeto de uma permanente reflexão no âmbito da ciência política, e que aqui deve ser tomado apenas e tão somente para abarcar o quanto podem ter influenciado na concepção e feitura da política econômica.

Portanto obriga-se a traçar algumas considerações rápidas sobre o tema. A literatura compulsada, desde logo convém advertir, parcial e incompleta, informa que o populismo desenvolvido na região teria sido resposta às teses que nos anos de 1930, propugnavam por um Estado que interviesse na economia, estimulasse o

desenvolvimento econômico, mediasse os conflitos entre trabalho e capital e, não menos importante, que tivesse a sua frente um líder carismático com acesso direto às massas. Por certo esta é uma conceituação um tanto simplista para uma questão tão importante, mas há um consenso que Vargas no Brasil e Perón na Argentina, ou mesmo Cárdenas no México, seriam alguns exemplos mais característicos do chamado populismo latino-americano. (Capelato, 2001, p.19)

Tentando se valer adequadamente deste conceito, fica patente sua importância para se empreender a comparação das políticas econômicas encetadas no período aqui proposto. Como brevemente citado em linhas anteriores, parece haver na condução da gestão do Estado na economia uma importância ainda maior dos aspectos propriamente políticos informando e mesmo conformando os respectivos sistemas econômicos nacionais. Como se verá na sequência do trabalho, tal aspecto será mais importante no caso argentino.

#### Argentina e Brasil: a comparação das políticas econômicas 1946-1955

Os anos da década de 1930 marcados pelo quadro econômico de instabilidade da economia internacional e as dificuldades da Segunda Guerra são os marcos iniciais para que se entendam as políticas econômicas argentina e brasileira na primeira década após o término do conflito. Cabe recordar brevemente o impacto que a crise de 1929 e as dificuldades que lhe seguiram impuseram às duas economias modificações importantes na condução de seus respectivos sistemas econômicos. Há semelhanças nas decisões tomadas nos dois países, até porque, a despeito da maior dimensão da economia argentina, o raio de manobra para o enfretamento da crise em ambos os sistemas se via fortemente limitado pelas condições do mercado externo. Desta forma, tanto o relativamente menos desenvolvido Brasil e a mais rica e desenvolvida Argentina passaram igualmente a controlar o uso das cambiais, a aumentar as alíquotas de importação e estimular as suas jovens indústrias, avançando na substituição de importações, para manutenção e expansão do emprego e renda. Pequenas diferenças à parte, nos dois países a política fiscal teve um caráter expansionista, e foram criados novos instrumentos para intervenção do Estado no sistema econômico. (Ferrer, 1999,p.230)



Há adicionalmente algumas semelhanças no quadro de instabilidade das políticas internas, comum aos dois países. No Brasil a chamada Revolução de 1930, a ascensão de Vargas, o golpe do Estado Novo em 1937, a crescente importância das Forças Armadas na vida política. Numa comparação simplificada, a Argentina passa também por dificuldades na consolidação de sua vida política, a presença crescente dos militares, e a exemplo de seu vizinho, uma expansão do nacionalismo como um quase corolário da presença militar na cena política.

No curso de uma quase permanente crise, que por tantas razões os argentinos denominam a “década infame,” nestes mesmos anos de 1930, a economia brasileira parece ter tido um desempenho econômico mais favorável que a argentina, expressa, por exemplo, no crescimento das respectivas rendas nacionais entre 1932-1937, da ordem de 7,5% contra 5%. Parece interessante considerar que para alguns analistas o melhor desempenho brasileiro estaria associado à renegociação, e mesmo suspensão do pagamento da dívida externa. Diferentemente do caso argentino as autoridades brasileiras teriam sofrido uma menor pressão dos credores ingleses, pois menos dependentes dos mercados ingleses e, de certa forma favorecidos pela maior flexibilidade dos americanos frente à capacidade brasileira de honrar seus compromissos financeiros. (Rapoport, 2000, pp.235-236).

O marco que aqui se faz mais importante é o do término da Segunda Guerra Mundial e a situação das respectivas economias. Antes de se observar o quadro concreto das duas economias, cumpre observar outros aspectos que são por demais relevantes naqueles anos. Na Argentina elege-se Juan Domingo Perón Presidente da República, acontecimento considerado um divisor de águas na história do país sob qualquer aspecto que se queira analisar. Perón e o peronismo são temas complexos que levaram a um grande número de trabalhos a uma permanente revisão de seu legado para a sociedade argentina. Como observou Sidicaro (2002) “... *el movimiento criado por Perón dio lugar a una verdadera especialización en los estudios sociológicos, politológicos e históricos sobre la Argentina.*” Para os limites deste texto importa, sem descuidar da enorme importância que teve e, mesmo tem para a sociedade argentina, considerar o peronismo como uma referência para um padrão de política econômica.

Para o caso brasileiro já se observou brevemente toma-se o período 1946-1955 como aquele em que praticou uma política econômica inspirada em Vargas embora o mesmo não fosse o presidente ao longo de todo o período em análise. Igualmente a Perón para a Argentina, Getúlio Vargas teve, e ainda tem importância para se entender o Brasil contemporâneo, embora sua herança não seja tão marcante e permanente como no caso da Argentina. Assim, aqui também importa tomar o varguismo no que pode caracterizar como uma maneira de se conduzir o Estado, e daí uma certa forma de se fazer a política econômica.

Finda a Segunda Guerra os dois países apresentavam semelhanças importantes. Havia sido restaurado o regime democrático, os respectivos presidentes foram escolhidos pelo voto popular. Nas duas economias sul-americanas havia tido uma importante diversificação da atividade econômica, com o avanço do setor industrial. Frente à brasileira, a situação da economia argentina parecia mais favorável. Fruto da excepcionalidade do período da guerra amealhou-se um volume apreciável de divisas e a dívida externa zerada. Deve ser mencionado que as divisas disponíveis pelo Tesouro cerca de 2/3 eram de ouro e divisas conversíveis, por força das modificações experimentadas no chamado comércio triangular onde se juntavam Inglaterra e Estados Unidos. Ademais, como lembrado acima a indústria havia crescido e se diversificado.

De fato era um quadro virtuoso para quem chegara à Presidência da República. Para (Gerchunoff e Antúñez, 2002,p.141) *“Si la guerra habia sido industrialización e empleo, la inmediata posguerra de Perón iba ser un aumento acelerado Del nivel de actividad em todos los setores vinculados al mundo urbano, um incremento inédito de las remuneraciones populares y um salto em la participacion de los trabajadores en el ingreso. Lo segundo no podia ser sin lo primeiro. El ‘mundo feliz’ del peronismo se monto sobre el legado de uma estrutura productiva profundamente modificada por la expansion de la manufactura”*

Os mesmo autores observam que muitos países de renda média, México, Brasil, Colômbia, Chile, Austrália, Nova Zelândia também implementavam políticas específicas para acelerar a industrialização, mas em nenhum deles havia uma política de distribuição de renda como na Argentina. Avançar na industrialização naquela quadra da história econômica da América Latina, já logo em seguida a CEPAL iria consolidar,

era o caminho para o desenvolvimento. Mas o caso argentino se torna mais interessante e, não menos importante, por estar associado à política econômica, um componente político da maior relevância.

O fato de considerar importante a existência de um forte vezo político na condução da economia não implica em desconsiderar sua racionalidade. Atendia-se a um projeto político, por outro lado, sabia-se da importância de reforçar o mercado interno, como uma estratégia para manter o emprego caso surgisse outro conflito armado, aceite na literatura que versa sobre a economia peronista da excessiva valorização dos aspectos propriamente políticos.

Para a consecução desta estratégia de política econômica se contou com um dos órgãos mais importantes do setor público, o IAPI, *Instituto Argentino para la Promoción y Intercambio*, que entre tantas funções centralizou o comércio externo argentino e pode desvincular os preços das exportações dos preços domésticos, fator decisivo para o crescimento dos salários reais. Pode-se intuir dos poderes que tal órgão exerceu na administração pública daqueles anos, ao administrar preços relativos entre o setor externo e interno. Sob a justificativa de evitar os ganhos de comercialização dos oligopólios, argumento sob medida para um certo nacionalismo econômico, o poderoso ente estatal discriminava os ganhos entre os setores da economia

O IAPI desempenhou um papel decisivo, sobretudo no período que, como escreveu Felix Luna (1992) na sua trilogia “*Peron e su tiempo*”, entre 1946-1949 a Argentina era uma festa. Embora discriminasse os produtores agrícolas pagando valores menores que aqueles cotados no mercado externo, estes mesmos preços havia subido em função mesmo da quebra de oferta, a agricultura de grãos ainda se recuperava na Europa, foi possível ao Instituto pagar aos produtores domésticos preços compensadores.

Há, portanto, um incremento dos salários reais que ainda foi potencializado pela lei do aluguel e pela criação do décimo terceiro salário (*aguinaldo*) mesmo antes da posse de Perón. Os dados são muito expressivos: os salários reais cresceram 40% entre 1946-48 e chegaram em 1950 a representar metade da renda nacional e, registre-se, valor que não mais seria alcançado na história argentina. O PIB cresceu 8% entre 1946-48 e o investimento também subiu 10% para 16% da renda e as importações cresceram seis

vezes, mas sobre uma base baixa, e, ajudadas pelos elevados preços das exportações. (Gerchunoff y Antúnez, 200 pp.145-6)

Coerente a este quadro de forte crescimento, as políticas monetária e creditícia permissivas com juros reais negativos sancionavam a expansão. Neste primeiro triênio da administração peronista viveu-se uma situação que jamais se repetiria para os argentinos, boa parte dos estudos chama a atenção para o que considera uma excessiva e precoce politização da política econômica. A repartição da renda efetuada através da política macroeconômica teve efeitos de uma efetiva política social; salários altos e pleno emprego, embora nem tão expressivos, tenham sido os gastos em saúde e educação.

A partir de 1949 começa uma reversão na situação econômica tanto interna como externamente. Até 1952 se observa uma inflação em média de 33% e com uma queda nos termos de troca da ordem de 36%, e uma forte redução no crescimento do produto interno. Vale registrar que em 1948 a variação positiva do PIB de 5,5% contra 11,1% no ano anterior. Já em 1949 expansão da renda é de -1,3%, seguidos 1,2% , 3,1% e -6,6% em 1952.

Várias e complexas questões servem de referência para as dificuldades que comprometeram o futuro da política econômica a partir de 1948/9. O problemático quadro da economia internacional nos anos imediatos do pós guerra, o chamado “dollar shortage”, a pouca validade do proposto em Bretton Woods, entre outras questões, configuravam um quadro de instabilidades que conformaram uma expectativa por parte das autoridades argentinas que era preciso importar. No sentido de melhor importar para abastecer de bens de capital e insumos a atividade industrial, tomou-se a iniciativa de reter parte das colheitas na expectativa de melhores preços, o que não se revelou proveitoso, justamente pelo lançamento do Plano Marshall.

Como é de pleno conhecimento o Plano atendia a necessidade americana de conter a expansão dos partidos comunista na Europa via recuperação da atividade econômica dos países devastados durante a Segunda Guerra. No que diz respeito a seu impacto sobre a economia argentina segundo Rapoport (p.243), houve discriminação contra as exportações agrícolas argentinas, como também em relação aos demais países da região. Os preços das exportações foram considerados altos, e nem a contraproposta de vendê-

los aos preços mundiais em troca de produtos e insumos foi aceita descartando, portanto, a participação do país no abastecimento da Europa.

As dificuldades econômicas também se manifestavam via diminuição das reservas, pelas pressões pela sua utilização, dada a perspectiva de uma nova guerra mundial em função do conflito na Coreia. No plano interno as condições climáticas – seca de 1949-50 reduziu a safra de grãos prejudicando as exportações e o abastecimento interno. Igualmente foi prejudicada a pecuária e a própria recuperação do setor primário se viu comprometida pelas dificuldades de plantar e pela perda do gado. Assim as exportações de 1952 foram quase 25% menores que 1949. Gerchunoff (p.167)

Estas informações mostram a urgência de se mudar a condução da política econômica. Urgia, portanto, fazer um esforço na obtenção de divisas, seja pelas exportações de matérias primas e produtos primários de baixa elasticidade seja, pela entrada de capital estrangeiro. Outra opção estaria na desvalorização do peso, descartada pela influência que teria sobre os salários. O ajuste feito no câmbio quando da desvalorização da libra esterlina foi feito para que as coisas permanecessem mais ou menos iguais não corrigindo os desequilíbrios do setor externo.

Para uma economia como a argentina a solução estaria no fomento às exportações, mais especificamente do setor com vantagens comparativas. Assim aumentaram os créditos para o setor agrícola para a expansão e aumento da produtividade e o IAPI passa a remunerar melhor os produtores. No entanto as condições climáticas, a seca prejudicou sensivelmente a recuperação. O agravamento das condições econômicas já havia levado a substituição do Ministro da Fazenda dos tempos de bonança econômica Miguel Miranda por Gomez Morales quando o primeiro com a subida dos preços já em 1948 propusera políticas de contração do crédito e comprometimento do emprego e dos salários.

Finda a fase mais gloriosa da política econômica peronista haveria que combater a inflação. As medidas a serem executadas deveriam também considerar o quadro político, ou seja, as correções necessárias não poderiam prejudicar os interesses de Perón, as futuras eleições etc. O combate a inflação se fez principalmente diminuindo o déficit orçamentário e com um aumento da arrecadação fiscal, notadamente com o aumento da participação dos impostos diretos no total. No entanto, a inflação não cedeu,

pois entre 1949- 1952 estava acima de 30% em média. Uma explicação para tal insucesso estaria na não diminuição em volume adequado do crédito total da economia, ou simplesmente que *“los precios subian porque los salários subian, y los salários subian porque los precios subian. La Argentina vivia ya em régimen inflacionario, y nadie querá perder las posiciones ganadas.”* (Gerchunoff y Antúnez p. 172).

Os anos finais do período aqui considerado, a partir de 1952 com a reeleição de Juan Perón há o lançamento do *Plan de Emergencia*, dadas as condições macroeconômicas, um plano já tardio de estabilização, que tornava mais severo o ajuste fiscal já proposto anteriormente. As medidas mais severas alcançaram os gastos com investimento que crescera exponencialmente desde 1940, mas com maior destaque nos anos de euforia caem em torno de 30% entre 1950-54. O mesmo não ocorreu com os gastos de custeio decorrentes do grande aumento de participação do Estado na economia, e destaque-se negativamente, a necessidade de subsídios para o transporte ferroviário, e para a agricultura via IAPI.

Para além das questões fiscais e do excesso de gastos a inflação também decorreria de *‘la puja distributivista’*, uma novidade posto que mencionada por Perón e considerada como uma surpresa nos meios políticos. Com a taxa de crescimento média do PIB em torno de -0,55% obviamente era necessário voltar a crescer, e para manter e não prejudicar a repartição da renda, já vista como uma questão central, haveria que aumentar a produtividade. Os resultados para o triênio até 1955 são favoráveis para PIB, com 5,49% em média de expansão e com a inflação de 6,7% na média anual.

Outras tantas questões são importantes na análise da política econômica dos dois primeiros governos de Perón. Como já se observou acontecem variações muito acentuadas entre períodos relativamente curtos de tempo. Taxas elevadas de crescimento da renda em um triênio passam rapidamente para valores negativos: a inflação também apresenta variações de grande magnitude. Nos anos aqui considerados, o que se toma como mais característico de uma política peronista são justamente os anos de 1946 a 1948, de expansão da renda, principalmente da indústria e da política de distribuição. Não resta dúvida que tão opção de gestão atendia a imperativos de ordem política e que estava permeado por uma certa visão nacionalista. Sem entrar em maiores detalhes, o episódio de compra das empresas ferroviárias inglesas, a nacionalização da

telefonía, portos, serviços de gás reforçam um vezo importante caráter nacionalista dentro do que então se denominou de Primeiro Plano Quinquenal 1947-51.

Quer se destacar aqui que a partir do Plano de Emergência e para o Segundo Plano Quinquenal diminuem as restrições a entrada do capital estrangeiro, já que se buscava, agora, avançar na consolidação do setor industrial, em direção à indústria pesada. Os resultados de tais medidas são positivos e se prolongam para além da administração peronista com o avanço da industrialização. Mas havia acontecido uma mudança importante também em relação ao petróleo, um dos setores mais representativos da idéia de independência econômica do país com a aceitação de empresas estrangeiras para a produção, deixando à margem posturas antiimperialistas e de auto suficiência vigentes nos primeiros tempos de seu governo.

A queda de Perón não está associada a problemas da frente econômica. Embora os diagnósticos de contemporâneos fossem pessimistas o produto seguiu crescendo com a inflação relativamente estável. As razões de sua queda não se devem a equívocos ou má condução da economia, mas sim pela crise política do primeiro semestre de 1955.

Esta breve e incompleta descrição da política econômica 1946-1955 na Argentina quando contraposta à experiência brasileira no período considerado apresenta algumas semelhanças, mas notáveis diferenças. O período peronista corresponde a três presidentes brasileiros, mas que aqui são tomados como pertencentes a uma mesma concepção quanto à condução da economia. A despeito das diferenças entre os governos nas questões políticas e mesmo na condução de algumas questões de política econômica, Dutra que antecede Vargas e Café Filho que o sucede, executam uma orientação comum, uma política econômica relativamente uniforme, qual seja centrada no avanço da industrialização por substituição de importação, com um Estado não apenas regulador, mas também produtor e recorrentes políticas de estabilização.

Por certo o aqui se denomina varguismo tem uma dimensão para além das questões meramente econômicas. Mas do ponto de vista mais delimitado, atinente à economia, deve ser levado em conta que esta continuidade em parte é resultado do primeiro longo governo de Getúlio Vargas de 1930-45 quando se juntam tendências, idéias e mesmo ações industrializantes que vão ganhando corpo a par de modificações importantes dentro do Estado. As dificuldades da agricultura de exportação brasileira depois da crise

de 1929, entre outras razões levam a criação de instâncias e órgãos estatais e um aumento da participação no Estado no âmbito econômico.

Por certo estes acontecimentos ou modificações não são especificidades brasileiras. Mas aqui legaram um tipo de Estado o chamado Estado desenvolvimentista e um viés claramente de desenvolvimento econômico na feitura e execução da política econômica que percorre a economia brasileira para muito além dos anos aqui estudados. Não seria equivocado afirmar, que parte da herança varguista notadamente na economia ainda perdura entre nós.

A administração do General Eurico Gaspar Dutra propõe no seu começo diminuir e mesmo eliminar os controles estatais sobre a economia do Estado Novo, tida por alguns como prejudiciais ao bom funcionamento da economia, ainda mais em épocas de democracia política. Juntamente com a extinção de alguns órgãos e agências de fomento, o governo de 1946 inovou ao executar uma política cambial e de importação livres de controles. Registre-se que a taxa de câmbio era a mesma de 1939, de antes da guerra, portanto valorizada. Foi promulgado decreto lei que regulava a entrada de capital estrangeiro e regulamentava a remessa de lucros. Esta mesma taxa foi oficializada junto ao recentemente criado Fundo Monetário Internacional.

Há um consenso na historiografia econômica que as autoridades brasileiras avaliaram de forma equivocada o quadro internacional do imediato pós-guerra. Esperava-se uma rápida normalização do comércio e das finanças internacionais e considerava-se que as reservas amealhadas durante a guerra, surpreendentes US\$ 700 milhões, fossem o suficiente para evitar maiores problemas nas contas externas. A liberalidade no uso das cambiais para as importações visava atender a demanda reprimida tanto de bens de produção como de consumo e diminuir as pressões inflacionárias

Na esfera doméstica, a política econômica buscava combater o déficit público, diminuir a participação do Estado e combater a alta de preços. Do ponto de vista de sua efetividade foi a de melhor resultado. Mas é na área externa que a política econômica da segunda metade da década apresenta os fatos mais significativos. Havia a expectativa de uma colaboração especial com os EEUU, já que o Brasil era o principal aliado dos americanos na região e, mais, colaborara no esforço de guerra enviando tropas para a Europa. Tal colaboração, esperava-se, na verdade significava investimentos para a frágil



economia brasileira de então. Os americanos investem mas não na proporção desejada e necessária para a economia o que gerou uma indisfarçável frustração entre as autoridades.

A carência de dólares e os erros na condução da política cambial levaram a modificações importantes na condução da economia. Decorridos pouco mais de um ano de sua posse o governo viu-se obrigado a impor controles sobre as operações externas, já que as moedas conversíveis praticamente desapareceram por conta da liberalidade no seu uso. Na verdade, o montante de moeda de curso internacional, dólares americanos, estava em torno de US\$ 90 milhões, algo em torno de 12% do total de divisas conversíveis, pouco para as necessidades de investimento da economia nacional. (Vianna,1989,p.20)

O controle sobre o uso das cambiais de fato teve um efeito positivo sobre o produto industrial, pois a discriminação no seu fornecimento foi sendo usado crescentemente para importações que beneficiassem o setor industrial. Ademais, o cruzeiro valorizado significava importações mais baratas em detrimento do setor exportador, levando a uma transferência de renda entre setores que contribui para o crescimento da indústria- em torno de 11%- entre 1948-50 para uma renda que se expandia em torno de 6,5%. Outro fator que impulsionou a economia foi a forte elevação do preço do café, que duplicou entre estes mesmos anos, aumentando a capacidade de importar da economia.

Quanto a política interna teve certo sucesso no combate à inflação mas com efeitos colaterais indesejáveis sobre a renda, o que gerou críticas ao Ministro da Fazenda e pressionou-o para sua saída do governo. Como de costume na vida brasileira, o então Presidente do Banco do Brasil tornou-se ministro, o combate à inflação foi amenizado e aumentou o crédito ao setor produtivo. No término do governo Dutra estavam em alta a inflação e a renda esta em função da indústria que crescia aproveitando o “boom” dos preços do café e das importações de insumos crescentes por conta dos problemas na Coreia. Ainda sobre os anos de Gaspar Dutra deve ser mencionado o plano SALTE – saúde, alimentação, transporte e energia- que visava solucionar problemas estruturais mas de pouca efetividade em parte por problemas de financiamento.

A volta de Getúlio Vargas ao poder na sucessão de Dutra acontece dentro uma perspectiva favorável para o crescimento, em função da mudança de postura dos

Estados Unidos de prover a tão ansiada ajuda financeira para os investimentos, sobretudo em infra-estrutura. A criação da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos ainda no final do governo Dutra expressava a nova posição dos americanos de ajuda aos países em desenvolvimento como propôs o Presidente Harry Truman ao assumir seu segundo mandato. O chamado Ponto IV previa a colaboração americana e a Comissão faria os projetos principalmente de transportes, portos e energia a serem financiados pelos empréstimos americanos.

Havia uma estratégia bem definida para a política econômica do segundo governo de Vargas. Internamente seria o controle dos gastos, uma política monetária restritiva, superávit fiscal para assim tornar viável o crescimento com o aporte dos recursos da ajuda americana. A estabilidade daria um caminho seguro para o crescimento, ou a fase Campos Sales seguiria Rodrigues Alves.

Vários fatores comprometeram a estratégia proposta. A pressão das importações já crescente no final do governo anterior não diminuiu, em parte pelo próprio aumento da receitas de exportação e pela precariedade do abastecimento interno. A existência das chamadas licenças de importação, que garantiam aos detentores a posse de câmbio, gozavam de um prazo de seis meses para serem utilizadas e implicou na perda de eficiência dos controles quando se buscava evitar as perdas de reserva. Quanto às questões domésticas a despeito do sucesso no controle dos gastos e geração de superávits fiscais, problemas fiscais no Estado de São Paulo levaram a uma reversão neste quadro.

Adicione-se a este quadro pouco virtuoso o aumento das operações do Banco do Brasil, como de costume com certa independência frente ao Ministério da Fazenda. Entre 1951-1954 crescem o produto real e os preços e não menos importante a formação bruta de capital fixo. (Vianna, 1989 p.82)

A partir de 1953 houve um agravamento das condições econômicas oriundas da área externa decorrente da vitória do Partido Republicano nas eleições americanas daquele ano, o que comprometeu as propostas e os recursos da Comissão Mista. De outra parte a renitente inflação começou a erodir as bases de sustentação política do governo. Assim o governo foi obrigado a atuar em duas frentes: a primeira com mudanças na política cambial introduzindo o regime de taxas múltiplas de câmbio. Com esta alteração

esperava-se um aumento das exportações inviabilizadas pela apreciação cambial. A segunda alteração foi fazer uma reforma ministerial para amenizar as pressões políticas.

Os resultados da modificação na política cambial geraram efeitos positivos o mesmo não acontecendo com a política inflacionária em função de compromissos do Estado e do aumento do salário mínimo de 100%. Ademais o aumento do preço do café decorrente de problemas climáticos no Brasil e em importantes concorrentes da América Central e da Ásia levou a campanhas contra o consumo nos Estados Unidos repercutindo negativamente nas exportações brasileira.

O desfecho trágico do segundo governo Vargas foi fruto mais de questões da crise política de 1954 a despeito das dificuldades na economia e do insucesso de seu projeto original, das duas fases Campos Salles- Rodrigues Alves. Na concepção original que orientou estas notas assume-se que no breve governo que segue ao segundo de Vargas não se muda a forma de se fazer política econômica. Recorde-se na administração de Café Filho o fracasso da política de estabilização proposta pelos mais quadros qualificados de que se dispunha para comandar a economia e propor uma política que comprometia o crescimento econômico. A contenção de crédito atinge o setor produtivo de maneira direta gerando insatisfações e a substituição da equipe que comandava a economia. Por outro lado nesta mesma administração teve efeito a célebre Instrução 113 da SUMOC de importância decisiva para o crescimento e diversificação notáveis da indústria brasileira nos anos finais da década de 1950.

## Conclusão

Até que ponto esta rápida descrição das políticas econômicas efetivadas no Brasil e Argentina entre 1946-1955 contribui 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 presença estatal, deliberada política distributivista e incentivo

à produção 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 fôlego curto, mas os resultados, a despeito dos equívocos cometidos, foram positivos.

Não resta dúvida que o raio para as duas economias ao longo dos períodos 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 argentina nestes anos da segunda metade dos anos 1940 torna ainda mais pertinente entender porque tantas oportunidades de desenvolvimento foram perdidas.

A breve descrição da política econômica por si só é insuficiente para explicar uma questão tão complexa. No entanto, nos dois primeiros anos da administração peronista, a política de repartição da renda permitiu a incorporação ao mercado de consumo de um contingente significativo de trabalhadores o que teria reflexos no futuro que transcendem as questões estritamente econômicas. Juan Domingo Perón marcou a sociedade argentina por criar dois blocos dentro da sociedade, peronismo e anti-peronismo.

Este texto aponta para a importância de se considerar junto das questões propriamente econômicas, aquelas atinentes à política, ou melhor, da instabilidade política quase permanente para que se entenda melhor as razões da perda do ritmo de crescimento econômico da Argentina. Assim diversos autores e seus respectivos trabalhos apontam para a baixa institucionalização da vida política como uma causa importante para explicar o desenvolvimento insuficiente. A sociedade argentina não teria logrado criar instâncias e instrumentos adequados para arbitrar os conflitos inerentes ao processo de desenvolvimento.

A questão do desenvolvimento brasileiro está mais diretamente relacionada às ações de política econômica dos governos de Vargas e do varguismo. A ação industrializante forte já nos anos de 1930 ganhou mais corpo a partir da década de 1940, quando o Estado passou a produzir insumos essenciais e, mais ainda, na década seguinte com os planos de complementação e diversificação da indústria. Entretanto, talvez a contribuição mais marcante de Vargas tenha sido política ao viabilizar a ação estatal no

chamado Estado desenvolvimentista, que congregou no seu interior os diferentes interesses em jogo, permitindo uma certa arbitragem entre ganhos e perdas no processo de crescimento.

### Bibliografia

Capelato, Maria Helena. “Populismo latino-americano” in Ferreira, Jorge (Org.) O populismo e sua história. Civilização Brasileira, Rio, 2001.

Diaz Fuentes, Daniel Crisis y cambio estructurales en America Latina: Argentina, Brasil y Mexico. Fondo de Cultura Economica, Mexico, 1994

Fausto, Boris e Devoto, Fernando Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada. Editora 34, São Paulo, 2004.

Ffrench\_Davis, Ricardo, Muñoz, Oscar and Palma, Gabriel.”The Latin American economies” in Bethell, L.(Org.) Economy and Society since 1930. Cambridge University Press, 1998.

Ferrer, Aldo La economia argentina. Fondo de Cultura Economica, Buenos Aires, 1999.

Fritsch, Winston “Apogeu e crise na Primeira República” in Abre, Marcelo de Paiva (Org.) A ordem do progresso - cem anos de política econômica republicana. Campus, Rio, 1990

Gerchunoff, Pablo y Antúnez, Damian “De la bonanza peronista a la crisis de desarrollo” in Torre, Juan Carlos (Org.) Nueva Historia Argentina: Los años peronistas (1943-1955). Editora Sudamerica, Buenos Aires, 2002.

Lenz, Maria Heloisa.”Auge e declínio da economia argentina” Anais do III Encontro Nacional de Economia Política, UFF, Niteroi, 1998.

Lenz, Maria Heloisa. Crescimento econômico e crise na Argentina de 1870 a 1930. UFRGS Editora, Porto Alegre, 2004.

Lewis, Colin “The Argentine: from economic growth to economic retardation (1850s-1980s) – A review of the economic and social history literature.” Mimeo, XIIth International Economic History Congress, Madrid, 1998.

Luna, Felix Peron y su tiempo, Sudamericana, Buenos Aires, 1992

Rapoport, Mario y colaboradores. Historia Economica, Política y Social de la Argentina (1880-2000). Editora Macchi, Buenos Aires, 2000.

Sidicaro, Ricardo. Los três peronismos: Estado y poder econômico 1946-55 / 1973-76 / 1989-99. Siglo veintiuno editores Argentina, Buenos Aires, 2002.

Vianna, Sergio Besserman. A Política Econômica no Segundo Governo Vargas (1951-<sup>i</sup>1954). 11º Prêmio BNDES de Economia. BNDES, Rio, 1989.