

BRASIL E ARGENTINA: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS DESENVOLVIMENTISTAS DE VARGAS E PERÓN

Francisco Luiz Corsi

Introdução

A análise histórica comparativa não é fácil mesmo para países de uma mesma região, como é o caso de Brasil e Argentina. As singularidades sociais, políticas, econômicas e culturais são tantas que podem inviabilizar a própria análise. Entretanto, acreditamos que a empreitada é válida, apesar das dificuldades. A partir da constituição do MERCOSUL e da adoção pelos dois países de políticas econômicas semelhantes nos anos 1990 surgiram vários estudos comparativos¹ A abertura comercial e financeira e as políticas de estabilidade, calcadas em ancoras cambiais, decorrentes, em grande medida, do processo de mundialização do capitalismo, condicionaram aparentemente uma evolução semelhante para as duas economias no período recente. A forte ligação das duas economias no presente e, provavelmente, no futuro enseja revisitarmos o passado.

Pretendemos discutir as políticas de desenvolvimento dos dois países em um período específico, de grandes mudanças na economia mundial, que impactaram Brasil e Argentina abrindo novas possibilidades de desenvolvimento. O período entre a crise de 1929 e meados da década de 1950 foi um divisor de águas para as economias argentina e brasileira, que deram passos importantes para se transformarem em economias industriais. Estamos particularmente interessados nas diferentes estratégias de enfrentamento da crise e do quadro internacional que emergiu após o término da II Guerra Mundial, pois acreditamos que as opções realizadas nesse período condicionaram o desenvolvimento das respectivas economias nas décadas seguintes. Enquanto o Brasil entrou em uma fase de acelerado crescimento, a Argentina cresceria em um ritmo menor, frustrando as alvissareiras expectativas quanto ao seu futuro, acalentadas desde o início do século XX. A análise comparativa permitirá que ressaltemos as especificidades de cada experiência de desenvolvimento, os impasses e obstáculos enfrentados nesse período crucial para a economia de ambos países.

De maneira bastante esquemática assim entendemos a questão das novas possibilidades de desenvolvimento abertas à época. A Grande Depressão dos anos 1930 e

em seguida a Segunda Guerra Mundial, ao acarretarem uma relativa desarticulação da economia mundial, como nossos estudos tinham sugerido (Corsi, 2000), abriram novas possibilidades de desenvolvimento para alguns países da periferia que já tinham alcançado certo patamar de desenvolvimento capitalista. Nesse contexto, definiram-se projetos nacionais desenvolvimento, visando à industrialização e a autonomia nacional, como, por exemplo, os projetos de Vargas e Perón.

A reorganização da economia mundial no pós-guerra, sob a hegemonia dos EUA, não fechou essas possibilidades. As dificuldades dos EUA em levar a cabo seu projeto de reorganizar a economia mundial sob a égide do livre comércio e da livre circulação de capital forçaram-no a aceitar a permanência, por longo tempo, dos controles de câmbio e dos fluxos de capital, especialmente os de curto prazo. As dificuldades das economias destroçadas pela guerra, as lições da Grande Depressão, a correlação de forças favorável aos trabalhadores no centro e o avanço dos movimentos de descolonização, muitos deles de inspiração marxista, em um contexto de Guerra Fria, abriram espaço para a economia mundial organizar-se com base em fortes economias nacionais e nos países desenvolvidos contribuíram para o florescimento do Estado de Bem-Estar Social. O grande capital financeiro internacional, enfraquecido pela depressão, teve que se adaptar a nova situação.

Contudo, observa-se também, nesse período, a retomada do processo de internacionalização do capital. A retomada dessa tendência, nos anos 1950, marca o fortalecimento dos grandes oligopólios e da grande finança, o que seria um dos fatores da crise da ordem econômica internacional estabelecida em Bretton Woods na década de 1970. Esse processo também teve conseqüências para os países em desenvolvimento. A forte expansão das empresas multinacionais em direção às regiões periféricas redefiniu a divisão internacional do trabalho e colocou novas questões para os projetos nacionais de desenvolvimento, que, em muitos casos, estavam em um beco sem saída, em virtude de sérios problemas de financiamento interno e externo e de falta de bases políticas mais amplas de sustentação. Para alguns países, abriu-se a possibilidade de um desenvolvimento associado ao capital estrangeiro. Temos aqui um importante momento de inflexão desses projetos. Brasil e Argentina optaram por um desenvolvimento associado e voltado para o mercado interno. Essa opção fechou as possibilidades de desenvolvimento mais autônomo.

As estratégias de desenvolvimento têm que ser analisadas em seu contexto histórico. No período em pauta, os projetos de desenvolvimento visando à industrialização

¹ Ver por exemplo o recente trabalho de Fausto e Devoto (2004).

com autonomia nacional apareciam uma alternativa plausível. Muitas análises atuais que criticam o desenvolvimento voltado para o mercado interno seguido nessa época, acusando - o de ineficiente e intrinsecamente desequilibrado, parecem não se dar conta de que a estratégia voltada para as exportações teria, naquela época, que enfrentar também enormes dificuldades em um contexto de relativa desarticulação da economia mundial. Os projetos desenvolvimentistas conseguiram garantir taxas respeitáveis de crescimento. Desse ponto de vista foram um sucesso. O fracasso desses projetos parece residir sobretudo nos resultados sociais do crescimento e na incapacidade de completar os processos de industrialização. Esses projetos não cumpriram suas promessas de superação da desigualdade e miséria.

2- O projeto de desenvolvimento de Vargas²

A crise de 1929, que teve profunda repercussão nos países da América Latina, atingiu fortemente a Argentina e o Brasil, encerrando uma fase no desenvolvimento desses países. O PIB argentino, entre 1929 e 1932, caiu 13,8%, sendo de 17,8% a retração do setor industrial e de 8,5% do agrícola. Como no Brasil, a crise foi relativamente curta e o crescimento começou a ser retomado em 1934. No ano seguinte, o PIB ultrapassaria o de 1929. No Brasil o PIB retrocedeu 4,5% em 1930 e no ano seguinte 3,3%. A queda dos preços internacionais do café e a fuga de capitais abriram uma crise cambial, que resultou em forte desvalorização da moeda, que perdeu cerca de 60% de seu valor (Abreu, 1992, Cano, 2000).

A vida política argentina e brasileira não passariam incólumes pela crise. Yrigoyem, eleito pela União Cívica Radical, foi deposto, em setembro de 1930, por um golpe de Estado. A queda de Yrigoyem sugere a enorme força do setor agropecuário voltado para as exportações e aliado ao capital estrangeiro, em particular ao britânico, que formavam o bloco hegemônico defensor do Estado Liberal e da inserção da Argentina como produtora de bens primários na economia mundial (Etulain, 1991). A Revolução de 1930 abriu novas possibilidades de mudanças estruturais e de desenvolvimento para o Brasil ao deslocar a oligarquia cafeeira da posição hegemônica e ao abrir uma crise de hegemonia na qual nenhum setor dominante tinha condições de firmar sua proeminência (Fausto, 1988, Draibe, 1985). Os anos iniciais da década de 1930 foram de grande instabilidade política e econômica, com diferentes projetos em luta. Não estava decidido

ainda por quais caminhos seguiria a economia brasileira. A vitória do projeto de Vargas, configurada na instauração do Estado Novo, não estava inscrita na revolução. Mesmo esse projeto era algo não muito definido nesse momento (Corsi, 2000). Na Argentina, o controle do poder pelos grandes proprietários fechou o leque de opções de encaminhamento da crise. Os governos de Uriburo e Justo continuaram na mesma linha liberal, enquanto o Brasil passou paulatinamente adotar uma política de enfrentamento da crise e depois um nítido programa de desenvolvimento.

Embora Vargas tenha inicialmente tentado implementar uma política de caráter ortodoxo no enfrentamento da crise, o agravamento da situação econômica do país obrigaria o governo a adotar medidas voltadas para a sustentação da atividade econômica (Corsi, 2000). De fundamental importância foi, como é amplamente conhecido, a política de defesa do café. Os recorrentes déficits públicos, em particular o de 1932, a política de expansão do crédito e a larga emissão de moeda também foram decisivos para a relativamente rápida recuperação da economia brasileira, que voltou a crescer a partir de 1933 com base nas atividades voltadas para o mercado interno, particularmente no setor industrial³. Tanto os déficits quanto a expansão na base monetária não estavam nos planos do governo, deveram-se sobretudo à revolta de 1932 em São Paulo e à severa seca no Nordeste. A sustentação da atividade econômica associada à desvalorização da moeda e ao controle das operações cambiais, introduzido em 1931, contribuiu para a criação de condições favoráveis ao desenvolvimento industrial. No entanto, a política econômica adotada no período não visava intencionalmente fomentar a indústria, mas sim neutralizar os efeitos negativos da crise internacional. (Furtado, 1982; cano, 2000; Corsi, 2000)⁴.

² Este item baseia-se fundamentalmente em Corsi, 2000.

³ Entre 1933 e 1939, a indústria brasileira apresentou um crescimento médio anual de 11,2%, cabendo destacar o grande crescimento do setor de bens de produção, que obteve índices superiores aos alcançados pelas indústrias de bens de consumo não-duráveis. Enquanto isso a agricultura crescia a uma taxa média anual de 2% naquele mesmo período. Esse desempenho da indústria marca o início da industrialização, caracterizada pela dominância da indústria na determinação da dinâmica da acumulação de capital (Villela e Suzigan, 1973; Mello, 1982).

⁴ Uma série de outras medidas também contribuiu para a retomada da economia e para preparar o terreno para mudanças de rumos, quais sejam: 1. A criação de órgãos de regulação e fomento de setores específicos, como por exemplo: Instituto do Açúcar e do Alcool, Conselho Federal de Comércio Exterior, Departamento de Produção Mineral etc; 2. O chamado reajustamento econômico, que perdoou 50% das dívidas dos proprietários rurais contraídas até 30 de junho de 1933; 3. A reforma tarifária de 1934 de cunho protecionista; 4. A proibição de importação de máquinas e equipamentos para os setores da indústria considerados em "superprodução" e a isenção de tarifas sobre importações de equipamentos para alguns setores industriais considerados importantes; 5. A reforma educacional, em particular o incentivo ao desenvolvimento de curso técnicos.

No entanto, algumas medidas implementadas no período já sugeriam mudanças de rumo. Cabe destacar pela sua importância e abrangência a introdução da legislação trabalhista, a criação dos sindicatos corporativos e a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio a partir de 1930⁵. Essas medidas, importantes para o acesso dos trabalhadores à cidadania, foram colocadas por Vargas como uma dívida do Estado. O discurso oficial construiu uma ideologia da outorga dos direitos trabalhistas, na qual Vargas aparece como "pai dos pobres" e que seria a base de sua política populista⁶.

Contudo, a política econômica implementada entre 1930 e 1937 dificilmente pode ser considerada nítida manifestação de um projeto de desenvolvimento centrado na indústria. De fato buscaram-se novos rumos, mas o projeto industrializante não estava maduro ainda. Uma postura nitidamente industrializante só se verificaria na segunda metade da década de 1930, em especial no Estado Novo, quando se definiu um projeto de desenvolvimento nacional (Corsi, 2000).

Na Argentina não se verifica, pelo menos nos primeiros anos da crise, medidas de caráter industrializante e nem um programa amplo de defesa da renda e do emprego visando neutralizar a crise, semelhante à política de defesa do café implementada por Vargas. A moeda só sofreu fortes desvalorizações e foram introduzidas licenças de importações e taxas múltiplas de câmbio a partir de novembro de 1933, pois a deterioração das contas externas não deixava alternativa. Os aumentos das tarifas aduaneiras em 1930 e 1932 não tinham por objetivo estimular a produção industrial interna, mas sim incrementar a arrecadação do Estado. Em 1931, foi introduzido o imposto sobre a renda com objetivo de ampliar a arrecadação e diminuir a dependência da receita pública em relação ao imposto de importação. Essas medidas somadas a diminuição de gastos acarretaram um

⁵ Essas medidas, que não atingiam o trabalhador rural, visavam regular as relações entre o capital e o trabalho no espaço urbano. Paulatinamente, uma série de direitos trabalhistas, antigas reivindicações dos trabalhadores, como descanso semanal remunerado, regulamentação da jornada de trabalho, regulamentação do trabalho das gestantes e dos menores, férias remuneradas, aposentadorias, salário mínimo etc., foram sendo introduzidos. Mas os trabalhadores perderam o direito a greve e a livre associação. Esse conjunto de medidas foi reunido e sistematizado, em 1943, na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Também foram introduzidos os sindicatos corporativos por categoria, controlados pelo Estado.

⁶ No entanto, boa parte dessas medidas, no período em pauta, não saiu do papel e a estrutura sindical corporativa era, em parte, também uma ficção. A situação começaria a mudar a partir de 1943. Até essa data, a política governamental enfatizaria a repressão à esquerda e aos setores da classe trabalhadora por ela influenciados, em especial depois de 1935. O objetivo era anular qualquer possibilidade de organização independente da classe trabalhadora. A partir de uma perspectiva de longo prazo, a legislação trabalhista e a estrutura sindical corporativa controlada pelo Estado foram um instrumento de controle do movimento operário e de arrocho dos salários, o que potencializou a acumulação de capital e contribuiu sobremaneira para o aprofundamento da concentração da renda e das desigualdades sociais, à medida que os salários não acompanharam os ganhos de produtividade do trabalho observados no longo período de crescimento da economia brasileira que se abriu com Vargas e esgotou-se ao final da década de 1970. O aprofundamento da

equilíbrio das finanças públicas por volta de 1933. Ou seja, o governo argentino levou a cabo uma política de equilíbrio orçamentário justamente no período mais agudo da crise como recomendava a boa ortodoxia neoclássica. Política bem diversa da implementada por Vargas, que ampliou consideravelmente o gasto público nesse período, particularmente na fase mais aguda da crise em 1931 e 1932 (Romero, 1994; Corsi, 2000; Cano, 2000).

O coroamento dessa política foi o acordo Roca-Ruciman assinado entre a Argentina e a Inglaterra em 1933. No contexto de acirramento da concorrência internacional e de fechamento das economias nacionais, a Inglaterra exerceu forte pressão sobre o governo argentino, que acabou assinando um acordo desfavorável, pelo qual concedia "câmbio oficial [mais valorizado] às importações inglesas até o montante equivalente ao que a Inglaterra lhe comprava, com tarifas menores em relação às praticadas para terceiros países" (Cano, 2000, p. 96); em contra partida assegurava o acesso das exportações agropecuárias argentinas no mercado britânico. A capacidade de pressão inglesa adivinha da grande dependência do comércio exterior argentino em relação à Grã-Bretanha. Mais especificamente, em troca da manutenção das cotas de exportação de carnes argentinas no mercado inglês, o que favoreceu os produtores e frigoríficos argentinos, muitos dos quais eram controlados por empresas inglesas, as divisas obtidas nesse comércio deveriam ser gastas na própria Inglaterra no pagamento das dívidas e na compra de carvão, produtos têxteis e material ferroviário (Romero, 1994, p. 108-114).

A continuidade da crise internacional, as dificuldades internas, a carência de divisas e os recorrentes desequilíbrios nas contas externas acabaram levando o Estado, cada vez mais, a intervir na atividade econômica, embora o governo buscasse manter uma postura liberal. O aumento dos impostos alfandegários, a introdução de taxas múltiplas de câmbio e os controles de câmbio e importações, mesmo que de forma não intencional, ao fecharem a economia, estimularam o desenvolvimento da indústria, cuja produção voltava-se para o mercado interno. Muitos capitais até então aplicados na agropecuária passaram a diversificar suas atividades também investindo na indústria. Apesar da crise, que atingiu particularmente os pequenos e médios produtores, a agricultura também passou por um processo de diversificação, ampliando-se a produção para o mercado interno, em especial de algodão, açúcar, vinho e erva-mate. Em 1935, foi criado o banco central com o objetivo de controlar a política monetária e creditícia, procurando evitar grandes oscilações na oferta de moeda, e controlar a atividade bancária. Também foi implementada uma série de

concentração da renda e das desigualdades sociais seria uma das características mais marcantes do padrão de desenvolvimento econômico introduzido por Vargas (Oliveira, 1989; Gomes 1988).

medidas visando regular e estimular o setor agropecuário, como, por exemplo, a introdução de preço mínimo para vários produtos (Romero, 1994). O crescimento industrial observado nesse período se deu a despeito da inexistência de uma política intencionalmente voltada para a industrialização⁷.

Ao contrário da Argentina que insistia em perseguir uma estratégia ainda preza as concepções liberais, o Brasil avançou na definição de uma política de fomento da industrialização. No Estado Novo o projeto de desenvolvimento ganhou consistência. A partir de 1937, no tocante às relações externas o governo Vargas aprofundou a política exterior mais independente, que vinha tentando implementar desde meados da década. Nesse ano, o governo brasileiro adotou medidas duras contra o capital estrangeiro. Decretou moratória da dívida externa e instituiu novamente o monopólio do câmbio. Essas medidas, não obstante decorrerem fundamentalmente da crise cambial do segundo semestre daquele ano, buscavam subordinar os pagamentos externos à manutenção do crescimento da economia brasileira. Também denotam uma alteração da postura do governo brasileiro em relação a momentos anteriores de crise cambial, quando o governo brasileiro evitou entrar em confronto direto com os credores externos. Observa-se a radicalização da postura nacionalista de Vargas. Evidente não só nessas medidas e em seus discursos como também em alguns artigos da Constituição outorgada pela ditadura, que estabelecia, entre outros pontos, a nacionalização de setores considerados estratégicos para economia e segurança nacional. Outro indício nessa direção foi à assinatura de um acordo de fornecimento de armas com a empresa alemã *Krupp*. A intensificação do comércio bilateral com a Alemanha, que chegou a ser nossa segunda parceira comercial ameaçando a posição dos EUA no comércio exterior brasileiro, talvez seja o aspecto mais forte da política externa independente. A aproximação em relação à Alemanha e o afastamento em relação aos EUA levou o Brasil, nas palavras de Moura (1980), a manter uma “eqüidistância pragmática” das duas potências.

Concomitantemente a política externa independente, o governo Vargas implementou medidas que buscavam incrementar o desenvolvimento calcado no mercado interno e na indústria. A implantação da grande siderurgia foi colocada como a grande prioridade do governo. Intensificou-se a instituição e a remodelação de organismos de

⁷ O período que vai de 1934 a 1943 foi uma fase de crescimento econômico moderado. O PIB cresceu em média por ano 2,9%, sendo que a indústria cresceu 4,6% e o setor agropecuário 2%. Observam-se mudanças na estrutura do setor industrial. Cresceram de maneira mais acentuada os setores têxtil, cujo valor da produção passou a representar 20% do total; químico, particularmente o refino de petróleo; os produtos de

regulação e de fomento de setores da economia. Os impostos interestaduais foram finalmente abolidos, buscando-se assim dar maior unidade ao mercado interno. A integração do mercado interno era considerada central para o desenvolvimento e a unidade política do país. Instituiu-se também o Plano de Obras Públicas e Reparcelamento da Defesa Nacional. Embora de deficiente, não passando de um orçamento de investimento com recursos próprios, o referido plano tinha por objetivo o desenvolvimento da infraestrutura e da indústria de base.

Em discursos e entrevistas proferidos em fevereiro de 1938, Vargas traçou as linhas gerais do programa de desenvolvimento de seu governo. A nacionalização de setores estratégicos, a priorização da indústria de base, a unificação do mercado interno, a ampliação dos transportes e a introdução do salário mínimo seriam os pilares do programa de desenvolvimento do Estado Novo. Esse programa, segundo Vargas, não teria condições de ser colocado em prática nos marcos da Constituição de 1934, que teria gerado um Estado fraco. Para levá-lo a cabo, seria necessário um Estado forte, que tivesse abrangente papel na economia.

Os obstáculos à execução desse projeto não eram de pequena monta, em particular destacava-se a questão do financiamento da acumulação de capital. Em virtude do pouco desenvolvimento do setor industrial, seria necessário incrementar as importações de máquinas e equipamentos em um contexto de baixa capacidade para importar. As poucas divisas também deveriam cobrir as necessidades de modernização das forças armadas. O clima de acirramento dos conflitos internacionais e particularmente a disputa com a Argentina, que vinha implementando um programa de modernização de suas forças militares, colocavam também como prioridade do regime incrementar os gastos com a defesa. Enfrentar o problema do financiamento externo era, portanto, chave.

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

Diante da adversa situação internacional, caracterizada, entre outros aspectos, pelos baixíssimos fluxos de investimentos e de empréstimos externos, Vargas, não tendo

borracha e os produtos farmacêuticos, e o setor metalúrgico. O valor da produção desses dois últimos setores perfazia, em 1943, 24% do valor total. Caiu a participação das indústrias alimentares (Cano, 2000, p. 96-97).