MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

POLÍTICA EXTERNA E DESENVOLVIMENTO: AS POLÍTICAS ECONÔMICAS EXTERNAS DO BRASIL E DA ARGENTINA NA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL[1]

FRANCISCO LUIZ CORSI
Professor de Economia Política e Economia Brasileira da Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) da UNESP – Universidade Estadual Paulista

RESUMO: O artigo apresenta uma análise comparativa das políticas econômicas externas do Brasil e da Argentina durante a II Guerra Mundial. Busca discutir em que medida as políticas externas contribuíram para o avanço do desenvolvimento de ambos os países. Partimos da perspectiva segundo a qual a política externa é, por um lado, condicionada pelo projeto nacional da classe hegemônica e, por outro, pela inserção do país em uma ordem internacional fortemente hierarquizada. Objetiva-se fazer uma análise articulada dessas duas dimensões. Defendemos que a resposta dada a Grande Depressão, em um contexto de relativa desarticulação da economia mundial, e a conformação de diferentes projetos nacionais, que expressavam distintas coligações hegemônicas de classes, foram de grande importância para determinar os rumos da economia, da política externa e da política de alianças durante o conflito mundial.

PALAVRAS-CHAVE: Política Externa, Desenvolvimento, Projeto Nacional, II Guerra Mundial

FOREIGN POLICY AND DEVELOPMENT: THE EXTERNAL ECONOMIC POLICIES OF BRAZIL AND ARGENTINA IN WORLD WAR II

ABSTRACT: The article presents a comparative analysis of the external policies of Brazil and Argentina during the Second World War. It seeks to discuss the extent to which external policies have contributed to the development of both. We start from the perspective according to which foreign policy is, on the one hand, conditioned by the national project of the hegemonic class and, on the other hand, by the insertion of the country into a strongly hierarchical international order. It is intended to make an articulated analysis of these two dimensions. We argue that the response to the Great Depression, in a context of disarticulation of the world economy, and the conformation of different national projects expressing distinct hegemonic coalitions of classes, were of great importance in determining the direction of the economy, foreign policy and alliances during the world conflict**.**

KEYWORDS: Foreign Policy, Development, National Project, Second World War

[1] O presente artigo representa uma síntese de temas de pesquisa que venho desenvolvendo nos últimos anos, em particular representa um substancial desenvolvimento de trabalho apresentado no XXVII Simpósio Nacional de História, em 2013.

1. Introdução

A Grande Depressão dos anos 1930 e a II Guerra Mundial acarretaram uma relativa desarticulação da economia mundial. A tendência a continua integração da economia capitalista foi estancada nestes anos de crise estrutural. O estabelecimento de zonas restritas de comércio, a inconversibilidade das moedas com o desmoronamento do padrão ouro, a drástica redução dos fluxos de capitais, a elevação das tarifas, os controles de câmbio, os controles de importações, a onda de moratórias das dívidas externas, a diminuição acentuada dos fluxos imigratórios, a introdução ou a ampliação de leis trabalhistas e a crescente ação estatal na economia passaram a ser as tendências predominantes no período como respostas a grave queda da atividade econômica, a crise no comércio internacional e as elevadíssimas taxas de desemprego. O descontentamento social era generalizado e a luta de classes se acirrou. Em um contexto marcado por crescente acirramento das disputas imperialistas, os impasses do capitalismo desembocaram na Segunda Guerra. Como em outros momentos de crise de grande envergadura, o capitalismo se reestruturou. Os EUA, vencedores da guerra ao lado da URSS, consolidaram-se como novo centro hegemônico do sistema. O mundo liberal do século XIX tinha definitivamente deixado de existir. A velha divisão do trabalho estava em frangalhos e cada vez mais parecia que a economia mundial se sustentaria em fortes economias nacionais (HOBSBAWM, 1995; CORSI, 2000; RAPOPORT, 2003).

A depressão dos anos de 1930, acompanhada de relativa desarticulação da economia mundial, por um lado, explicitou a vulnerabilidade e os limites das economias agrário-exportadoras. Por outro lado, abriu novas possibilidades de desenvolvimento para os países mais desenvolvidos da América Latina. A situação impunha a busca de novos rumos. Alguns países da região, com matizes nacionais pronunciados, procuram explorar essas possibilidades e direcionaram suas economias para o mercado interno e para a industrialização com forte presença estatal, seguindo tendência do período. Os projetos nacionais de desenvolvimento que surgiram na América Latina nesta fase, como por exemplo, o de Cárdenas no México, o de Vargas no Brasil e o de Perón na Argentina, só podem ser compreendidos se levarmos em consideração essas transformações na economia

mundial, que abriram por um relativamente curto espaço de tempo a possibilidade para a autonomia e o desenvolvimento nacional.

Entendemos que o projeto nacional de desenvolvimento não é um projeto que expressa os interesses do conjunto da nação. As diferentes classes ou frações[2] de classe podem ter um projeto para a nação, que exprime seus interesses econômicos e políticos. Os projetos nacionais não nascem acabados, consistem em processos que sofrem inflexões e ganham densidade a partir das mutantes circunstâncias políticas, sociais e econômicas internas e externas. O projeto nacional da coligação de classes vitoriosa na luta interna pela hegemonia condiciona a política externa, que, como política do Estado, é, entre outros aspectos, um instrumento para a promoção da política de desenvolvimento levada a cabo pelos governos em nome do interesse nacional em um contexto internacional fortemente hierarquizado, que impõem limites aos objetivos almejados e condiciona a ação política estatal (CORSI, 2000).

A política externa foi um elemento relevante para estes países buscarem concretizar os propósitos de seus projetos nacionais. Esta questão foi um dos pontos centrais durante a Segunda Guerra Mundial. Em que medida o alinhamento do Brasil aos EUA contribuiu para impulsionar o seu desenvolvimento e a política de enfretamento com este país levada a cabo pela Argentina teria sido um dos fatores que bloquearam o desenvolvimento do país platino?

Parte da literatura argentina vê nas políticas adotadas neste período elementos importantes que contribuiriam para explicar a relativa decadência econômica argentina. O principal representante dessa linha de análise é Escudé (1983), que defende a proposição segundo a qual o alinhamento da Argentina à Grã-Bretanha e a política externa independente em relação aos EUA[3], que se

[2] As classes não se constituem de forma monolítica, são compostas de frações, que no que se refere às classes dominantes se definem em relação às funções do capital (burguesia industrial, comercial e bancária), em relação ao capital estrangeiro ou em relação às estratégias de desenvolvimento. As frações de classe se aglutinam a partir de interesses comuns e da ação para defendê-los, em particular ante as políticas econômicas adotadas pelo Estado (POULANTZAS, 1978).

[3] Para o referido autor, a política externa independente em relação aos EUA fazia parte da cultura política argentina e datava do final do século XIX. A Argentina, que tinha pretensão de ser uma potência regional, confrontou sistematicamente a nova potência em ascensão, o que se deveu a avaliação equivocada de acordo com a qual a Argentina seria uma potência regional que teria condições de enfrentar os EUA. A Argentina se opôs a doutrina Monroe e a política de boa

caracterizou pelo enfretamento das pretensões hegemônicas norte-americanas na América do Sul e pela neutralidade durante a guerra, seriam de grande relevância para explicar o relativo atraso do desenvolvimento argentino, em virtude do bloqueio econômico[4] e das tentativas de desestabilização política da Argentina por parte dos EUA, que teriam se estendido até o final da década de 1940. Enquanto isso, o alinhamento brasileiro aos EUA teria contribuído para intensificar o desenvolvimento do Brasil.

Esta linha de análise aborda pontos de grande relevância. A política externa pode, sem dúvida, ser um importante instrumento de desenvolvimento econômico e social, sobretudo para países periféricos, caracterizados por uma inserção subordinada e dependente na economia mundial, como são os casos do Brasil e da Argentina. Apesar da relativa autonomia de seus formuladores, a política externa, por um lado, é condicionada pela inserção do país na economia mundial e pela situação geopolítica e geoeconômica em um mundo fortemente hierarquizado. Aqui ganha relevo as relações políticas e econômicas com a potência dominante, ou potências em luta pela hegemonia. Dessa forma, os alinhamentos políticos podem contribuir para impulsionar ou obstaculizar projetos nacionais de desenvolvimento. Entretanto, a política externa é condicionada, por outro lado, pela correlação de forças existente na sociedade e pelo projeto nacional das classes dominantes, que refletem, em parte, as características estruturais da economia e da sociedade. Neste aspecto, é fundamental entender a linha seguida pela política externa como um componente do projeto nacional da classe, ou fração de classe, que se impôs como hegemônica. Este ponto parece ser relegado a um segundo plano nas análises de autores como Escudé (1983) e Váquez-Prezedo (1992), o que denota os seus

vizinhança, buscou encaminhar em raia própria uma solução para a guerra do Chaco. Também se opôs aos EUA nas Reuniões Pan-americanas realizadas a partir de 1936. Resultou dessa postura a neutralidade na I e II Guerras Mundiais. Além de manter a neutralidade durante a guerra, atacava o imperialismo norte-americano. A pouca complementaridade entre as duas economias foi um fator central que dificultou a sua aproximação ao novo centro hegemônico. (ESCUDÉ, 1983). Posteriormente, esta postura seria considerada equivocada por setores das classes dominantes argentinas, que a ela creditariam, em parte, a perda de terreno ante o Brasil. (FAUSTO; DEVOTO, 2004; MORGENFELD, 2011).

[4] Como resposta ao não alinhamento argentino, o bloqueio durante a guerra consistiu na proibição ou na restrição por parte dos EUA de exportação de uma série de produtos para os países neutros, como a Argentina, dentre eles: máquinas, equipamentos, peças de reposição, produtos de borracha e combustíveis (ESCUDÉ, 1983).

limites. Pretende-se aqui realizar uma abordagem que articule tanto os condicionantes externos quanto internos da política externa.

Ou seja, esta abordagem implica considerar que a política externa de qualquer país é condicionada por determinações estruturais internas e externas, como a divisão internacional do trabalho, a ordem política internacional, as estruturas de classe, os sistemas de poder etc., que estabelecem o campo dentro do qual os sujeitos históricos atuam na definição das políticas e na tomada de decisões nas diferentes conjunturas políticas e econômicas, podendo essas ações e políticas alterar os condicionantes estruturais. Portanto, isto implica que a política externa mesmo de um país dependente não pode ser considerada como um mero reflexo das políticas e das ações do centro hegemônico, mas também reflete as decisões e as correlações de forças internas, apresentando dessa forma relativa autonomia, que pode ser maior ou menor de acordo com cada conjuntura (MOURA, 1980, p. 42-43).

A análise comparativa não é tarefa fácil mesmo se tratando de duas sociedades próximas no tempo e no espaço e que se influenciam mutuamente, mas que guardam considerável independência. O Brasil e a Argentina comungam uma série de elementos e processos, dos quais cabe destacar os seguintes: a origem de suas economias no processo de expansão comercial europeia; a inserção na economia mundial como exportadores de produtos primários; a acentuada concentração da propriedade da terra; a forma que assumiu o processo de industrialização voltado para o mercado interno via substituição de importações a partir de 1930 e a posição subordinada e dependente ante as potências hegemônicas. No entanto, as diferenças também são marcantes. As línguas são distintas. As metrópoles não foram as mesmas. Por estarem ligados a economia mundial como exportadores de produtos primários, os laços econômicos entre Brasil e Argentina foram relativamente débeis. As comunicações e os transportes tiveram pouca integração. Tudo isso contribuiu para os dois países trilharem trajetórias distintas. Dessa forma, a análise de sociedades próximas enfrenta dificuldades, como a de distinguir fenômenos que poderiam ser explicados autonomamente daqueles que poderiam ser explicados por processos que envolvam as duas sociedades e a de dominar com a mesma profundidade as duas experiências

históricas estudadas. Procuramos enfrentar essas dificuldades no presente artigo, buscando apreender simultaneamente as particularidades e as interações sistêmicas das duas experiências históricas a partir da análise do projeto nacional e da política externa de ambos os países (FAUSTO; DEVOTO, 2004, p. 14-20).

A partir dessas questões procuramos no presente artigo discutir a política econômica externa do Brasil e da Argentina em um período de acirramento dos conflitos imperialistas pela hegemonia mundial, do qual os EUA saíram vitoriosos e se firmaram como potência inconteste do mundo capitalista, e de crise da velha divisão internacional do trabalho. Pretendemos mostrar que a política externa do Brasil e da Argentina, assim como seus resultados, foram condicionados pelos respectivos projetos nacionais, calcados em diferentes coligações de classe.

O artigo está estruturado da seguinte forma. Além dessa introdução o artigo está dividido em mais três partes. Na primeira, o artigo discute as respostas que o Brasil e a Argentina deram a Grande Depressão e como nesse processo foram se definindo diferentes projetos nacionais. Em seguida, discutimos a política econômica externa dos dois países durante a Segunda Guerra, buscando indicar em que medida elas contribuíram para o desenvolvimento, assim como mostrar os limites e os impasses dessas políticas. Por último, tecemos algumas considerações finais.

2. As respostas do Brasil e da Argentina a Grande Depressão

Os impactos políticos e econômicos da crise de 1929 foram abrangentes na América Latina. A crise, entre outros aspectos, colocou em xeque as economias agrário-exportadoras e estimulou uma série de golpes de Estado. Embora não seja possível estabelecer uma relação simplista entre a crise internacional e os golpes de Estado, entre 1929 e 1933, 17 governos foram derrubados na região (HOBSBAWM, 1995). A partir de situações política, social e econômica e posições geopolíticas distintas, as respostas do Brasil e da Argentina a crise das economias agrário-exportadoras e aos conflitos internos que vinham se acumulando desde, pelo menos, a I Guerra Mundial foram divergentes em aspectos essenciais, não obstante inúmeras semelhanças.

Em setembro de 1930, a fase, iniciada em 1916 com a vitória da União Cívica Radical (UCR) nas eleições presidenciais daquele ano, que representara o fim do controle do governo pelos conservadores, representantes dos interesses dos grandes proprietários de terra e do capital estrangeiro, chegou ao fim com a derrubada de Hipólito Yrigoyen, que estava em seu segundo mandato, por um golpe de Estado. O golpe significou o avanço da chamada oligarquia diversificada[5] e a reafirmação do setor agropecuário voltado para as exportações e aliado ao capital estrangeiro, em particular ao britânico. Setores que formavam o bloco hegemônico defensor do Estado Liberal e da inserção da Argentina como produtora de bens primários na economia mundial. Estes setores de classe por meio da chamada Concordância[6] retomaram a condução política da Argentina em um momento crucial, no qual estava em jogo, entre outros pontos, o rumo da economia. Estes setores consideravam que Yrigoyen ameaçava a democracia liberal e comprometia a ordem estabelecida ao ser permeável as reformas sociais, apesar das suas ambiguidades em relação ao movimento operário, que foi, muitas vezes, duramente reprimido em seu governo. Naquele contexto de forte turbulência econômica e social, era fundamental para os conservadores barrarem qualquer possibilidade de ascensão da classe trabalhadora e controlarem os destinos da economia diante das mudanças que se faziam necessárias para enfrentar a situação (ROMERO, 2006; RAPOPORT, 2003; DI TELLA, 2013). Não houve resistência ao golpe. O governo de Yrigoyen estava desgastado por uma série de fatores (DI TELLA, 2013). Apesar de algumas medidas nacionalistas, como no setor do petróleo, e políticas voltadas para área social, as classes populares e a classe média não saíram em sua defesa.

Entretanto, o golpe não se deu em virtude de substancial diferença entre os projetos para Argentina. A UCR, quando no controle do governo, não aplicou um

[5] A oligarquia diversificada era um setor da classe dominante, cuja origem encontrava-se no setor agroexportador, mas que vinha diversificando seus investimentos para os serviços, o comércio, as finanças e a indústria, o que representou a diversificação de seus interesses. (BASUALO, 2010).

[6] A Concordância era uma coligação conservadora composta pelo Partido Conservador, que reunia partidos e grupos provinciais, pelo Partido Socialista Independente, racha do Partido Socialista, pelos chamados "antipersonalistas", racha a direita da UCR, pelo Partido Democrático Nacional e por alguns setores nacionalistas, muitos dos quais eram defensores de regimes autoritários. Grosso modo, a maior parte desse conjunto de partidos representava os interesses dos proprietários de terra e da oligarquia diversificada. Vários desses setores estavam intimamente vinculados ao capital estrangeiro, sobretudo ao inglês. Porém, cabe assinalar que alguns setores nacionalistas defendiam a industrialização (ROMERO, 2006; DI TELLA, 2013).

projeto alternativo ao da oligarquia rural. Sua política, em geral, reafirmava a defesa de uma economia aberta assentada na exportação de bens primários e financiada pelo capital estrangeiro, de acordo com as vantagens comparativas do país. Mesmo depois de deslocada do poder continuou a defender essas propostas, pois parte importante de sua base de sustentação nas classes dominantes comungava a mesma visão e os mesmos interesses dos setores exportadores. As classes médias, que em grande parte a apoiava, não tinham uma posição distinta. Outras forças de oposição também não tinham propostas de transformação das estruturas e dos rumos da economia, defendiam, neste aspecto, o *status quo*. Este era, por exemplo, o caso do Partido Socialista, cujo programa defendia uma economia aberta e uma politica econômica liberal acopladas a políticas sociais e ao reconhecimento de amplos direitos dos trabalhadores. Os comunistas, por sua vez, tinham propostas de transformações mais estruturais, mas o reformista Partido Comunista Argentino estava longe de ter força para interferir no rumo dos acontecimentos (RAPOPORT, 2003; ROMERO, 2006; DI TELLA, 2013).

Um mês depois do golpe que derrubou Yrigoyem, desencadeou-se no Brasil um movimento para derrubar o governo de Washington Luís, a chamada Revolução de 1930. Este movimento, ao contrário do que ocorria na Argentina, abriu novas possibilidades de mudanças estruturais e de desenvolvimento para o país 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).

O início da década de 1930 foi uma fase de grande instabilidade política e econômica, diferentes projetos para o Brasil estavam em confronto. O movimento tenentista, que rapidamente se esvaziaria, ainda buscava impor seu vago programa reformista. Os integralistas sonhavam com um regime semelhante ao fascismo. A Aliança Libertadora Nacional, baseada em forças de esquerda e democráticas, defendia um conjunto de reformas estruturais, visando enfrentar o imperialismo, a miséria e a desigualdade social e modificar a estrutura agrária. A burguesia cafeeira, inconformada com o seu deslocamento do centro do poder, continuava a defender seu projeto calcado nas exportações de produtos primários e tentaria retomar sua posição em 1932. Vargas inicialmente defendia a diversificação da economia como

resposta a crise. Não tinha um projeto claramente definido. Os rumos da economia brasileira ainda eram incertos naquele momento. (CORSI, 2000; PANDOLFI, 2003).

A vitória do projeto de Vargas, consolidada com o Estado Novo, não estava determinada de antemão. (PANDOLFI, 2003). Paulatinamente, Vargas articulou um projeto voltado para a expansão do mercado interno e para a industrialização do país, cuja base social bastante diversificada congregava uma coligação instável de classes, composta por setores da burguesia agrária crescentemente voltados para o mercado interno[7], setores da burguesia comercial, setores da burguesia financeira e pela burguesia industrial. Setores que apostavam cada vez mais na expansão do mercado interno como única saída em um contexto de profunda crise internacional, que parecia interminável. Vargas também contava com difuso apoio da classe trabalhadora. Esta coligação pode ser denominada de desenvolvimentista. O projeto nacional de Vargas ganhou densidade e adquiriu contornos mais nítidos no início do Estado Novo.

Na Argentina, o controle do poder pelos grandes proprietários e pela chamada oligarquia diversificada estreitou as opções de encaminhamento da crise, embora a coligação conservadora tenha tentado responder a crise e se adaptar a nova situação interna e mundial, o que a levou a imprimir alterações em seu projeto no sentido de admitir uma industrialização limitada (JORGE, 1975).

O Brasil, como já foi amplamente apontado por diversos autores, respondeu a crise adotando uma política econômica heterodoxa, cujo eixo residia na política de defesa do café, sustentada sobretudo pela ampliação do crédito interno. Esta política, somada as políticas fiscal, monetária e creditícia expansivas, a política tarifaria protecionista e ao controle do câmbio, foi responsável pela rápida recuperação da economia e pelo desencadeamento do processo de industrialização (FURTADO, 1983; CANO, 2000). Ao lado dessas políticas, pouco a pouco, em um contexto de crescente centralização do poder na esfera federal, foram criados

[7] Diferentes setores agrários tinham vívido interesse no desenvolvimento do mercado interno. Este era o caso, por exemplo, dos produtores de charque e arroz do Rio Grande do Sul, como também dos produtores de açúcar e de algodão, que colocavam no mercado interno crescente parcela da produção desses produtos. A expansão do mercado interno também favorecia uma gama cada vez maior de capitais comerciais voltados para o comércio varejista e atacadista. Estes setores, embora interessados na expansão do mercado interno, não necessariamente estavam comprometidos com uma industrialização em bases nacionais.

diversos institutos, comissões e conselhos com o objetivo de regular e fomentar setores importantes da economia, o que acabou por capacitar a crescente ação estatal na esfera econômica. Também ganhou corpo a postura nacionalista, expressa nos Códigos de Minas e Águas de 1934. Paralelamente, foi instituída gradualmente ampla legislação trabalhista, que visava a regulamentação das relações entre o capital e o trabalho no espaço urbano, ao mesmo tempo em que foi criada uma estrutura sindical corporativa controlada pelo Estado. Políticas que foram acompanhadas pela repressão das forças de esquerda, que buscavam a organização autônoma dos trabalhadores e a construção de alternativas à sociedade capitalista. Nesse processo, as bases do Estado desenvolvimentista foram lançadas por Vargas. (FIORI, 1995; CORSI, 2000; OLIVEIRA, 2003; BASTOS; FONSECA, 2012).

Entre 1937 e 1939, uma série de outras políticas e medidas indicavam o amadurecimento do projeto nacional de Vargas. Em linhas gerais, o programa econômico do Estado Novo sustentava-se na proposta de nacionalização dos setores considerados estratégicos, na maior integração do mercado interno, no desenvolvimento dos transportes, na implantação da indústria de base, na introdução do planejamento econômico, na criação de mecanismos de financiamento da acumulação de capital com objetivo de mobilizar o capital nacional para financiar a industrialização, na introdução do salário mínimo e na adoção de uma política externa voltada para privilegiar o desenvolvimento do país[8], como ficou claro na moratória da dívida externa em 1937 e na adoção de uma política mais independente, caracterizada por um intenso intercâmbio comercial com a

[8] Mais especificamente podemos destacar: uma série de medidas voltadas para maior integração e expansão do mercado interno (o fim dos impostos interestaduais, o Plano Nacional de Viação, introdução do salário mínimo etc.), a moratória da dívida externa, o controle rígido do câmbio, a criação de diversos organismos de regulação e fomento (Conselho Nacional do Petróleo, Conselho de Águas e Energia Elétrica, Conselho Técnico de Economia e Finanças, etc.) , a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, a introdução de um imposto sobre operações cambiais com o fito de formar um fundo de financiamento de investimentos públicos, a construção da grande siderurgia colocada como projeto estratégico e a introdução do Plano de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939), cujo objetivo era desenvolver as indústrias de base e a infraestrutura. Também é preciso destacar a postura nacionalista mais firme, evidente na moratória e na proposta de nacionalizar os setores considerados estratégicos para a economia nacional, que constava da Constituição de 1937, claro aprofundamento dos Códigos de Águas e Minas. Dado os limites do presente artigo não seria possível desenvolver este ponto. Ver a respeito Corsi (2000).

Alemanha, que representou certo afastamento dos EUA. Este foi momento em que o projeto de Vargas mais se aproximou de uma proposta de desenvolvimento autônomo (CORSI, 2000).

Um documento do Ministério da Fazenda, datado de janeiro de 1939, acerca do Plano Especial de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional ilustra o amadurecimento da ideia de um desenvolvimento baseado na indústria: "A ideia central do governo consiste em promover a criação das chamadas indústrias básicas, a execução de obras públicas produtivas e o aparelhamento da defesa nacional" (GV 39.01.09 – Documento 4)[9].

Enquanto isso, a Argentina, pelo menos inicialmente, respondeu a crise de 1929 por meio de políticas ortodoxas. A manutenção dos pagamentos da divida externa, a elevação da taxa de juros, o corte nos gastos públicos e a majoração de impostos, visando alcançar um superávit fiscal, agravaram as suas consequências e retardaram a retomada do crescimento, que só ocorreu em 1933, um ano depois do Brasil, que tinha adotado uma política expansiva. A política ortodoxa estava pautada pelos interesses dos credores externos e internos (RAPOPORT, 2003).

Complementando essa política ortodoxa, a Argentina assinou o acordo Roca-Runciman, em 1933, com a Grã-Bretanha[10]. Este acordo, que foi duramente criticado pela oposição, reafirmava a inserção da Argentina como exportadora de produtos primários e condicionava a política externa aos interesses do capital inglês e dos setores exportadores. Este acordo e a manutenção do pagamento da dívida externa engessaram o comércio exterior e a política de controle de câmbio e foram fontes de atritos com os EUA[11].

[9] As referências dos documentos dos Arquivos Getúlio Vargas (GV), Osvaldo Aranha (OA) e Sousa Costa (SC) do CPDOC-FGV indicam o código de localização do documento da seguinte maneira: à sigla segue o ano, o mês e o dia de cada documento.

[10] Pelo referido acordo a Argentina conseguiu assegurar sua posição no mercado carnes inglês ao nível de 1932. Enquanto a Grã-Bretanha assegurou: a continuidade do pagamento da dívida externa, a libração das libras bloqueadas, a disponibilidade de recursos para as remessas de lucro e tratamento preferencial em matéria cambial e tarifaria. A respeito desse ponto ver: Rapoport (2003), Gerchunoff e Llach (2005) e Romero (2006).

[11] O acordo de 1933 estabelecia que as divisas provenientes das exportações para a Inglaterra deveriam ser despendidas no pagamento de importações e da dívida externa e nas remessas de lucros e dividendos para esse país, o que prejudicava os interesses comerciais e financeiros dos EUA, tornando-se em importante ponto de atrito entre ambos. O comércio triangular entre EUA, Grã-Bretanha e Argentina, no qual esta cobria os déficits com o primeiro com os superávits comerciais

Depois de forte pressão norte-americana, o Brasil também assinou um tratado comercial, em 1935, com os EUA com base na clausula incondicional de nação mais favorecida[12], no qual este país concedeu o rebaixamento de tarifas para produtos primários e a não taxação do café em troca da redução ou manutenção de tarifas de 34 produtos industriais, além da promessa de o Brasil liberalizar o regime cambial. Um acordo claramente assimétrico. Contudo, o governo Vargas paralelamente negociava um acordo bilateral com a Alemanha com base em "marcos de compensação"[13]. O acordo bancário, que estabelecia a utilização de marcos de compensação no comércio entre os dois países, assinado em 1934 e renovado anualmente até 1939, permitiu ao Brasil escoar produtos primários, sobretudo algodão, que não encontravam outros mercados e obter meios de produção, importantes para o avanço da industrialização. O incremento do comércio com a Alemanha foi fundamental para uma política externa mais independente e indica uma mudança de postura do governo brasileiro no sentido de privilegiar o crescimento econômico. Não por acaso este acordo foi duramente criticado pelos EUA. Reforça esse indício o chamado Esquema Aranha de 1934, que buscou adequar o pagamento da dívida externa as reais condições do país (MOURA, 1980; HILTON, 1977; ABREU, 1999; CORSI, 2000).

A Alemanha também procurou incrementar o comércio com a Argentina por meio de um acordo similar ao brasileiro. Porém, o comércio entre ambos os países não avançou (HILTON, 1977). O governo Justo manteve a linha mestra de sua política externa de alinhamento a Grã-Bretanha. Todavia, a política argentina sofreria alterações importantes a partir de meados de 1933, quando Frederico Pinedo foi nomeado Ministro da Fazenda. O Plano de Ação Econômica de Pinedo representou uma ruptura com a ortodoxia, embora o ministro afirmasse "Hace muchos anos que defendemos [...] la política del más libre comércio" (apud

obtidos com o segundo e que tinha vigorado no período anterior a depressão, não mais se sustentava no novo contexto de moedas inconversíveis e de acordos bilaterais.

[12] Até 1933 o Brasil tinha firmado cerca de 27 tratados comercias baseados na clausula de nação mais favorecida, o que indica que o governo brasileiro ainda acreditava na volta a "normalidade". O resultado desses acordos foram pífios e foram posteriormente denunciados (SEITENFUS, 1985).

[13] O comércio entre os dois países passou a ocorrer neste período sem a utilização de moedas conversíveis. Os recursos oriundos das exportações brasileiras ficavam depositados em bancos alemães em marcos bloqueados e só poderiam ser dispendidos para financiar importações da Alemanha. Processo similar ocorria com as exportações alemãs. Dessa maneira, o comércio entre os dois países tenderia a um crescimento relativamente equilibrado.

ROUGIER; ADISIO, 2017, p. 55). Pinedo era um político pragmático. Os principais pontos do Plano eram os seguintes: redução dos juros; ampliação da ação do Estado na economia a partir da criação de inúmeros organismos de regulação e fomento setoriais, cabendo destacar a Junta Nacional de Carnes e a Junta Nacional de Grãos; alteração nos controles do câmbio; majoração do gasto público e a adoção de uma política de incrementar os acordos bilaterais de comércio, em especial com países da região, visando a ampliação e diversificação das exportações. Esta última medida também se relacionava às pretensões da Argentina de firmar-se como potência regional e de se contrapor a influência dos EUA. O regime de controle do câmbio, que ao estabelecer restrições às importações estimulava a substituição das mesmas, também consistia em fonte de receita para o Estado, à medida que estabelecia um diferencial de preços entre compra e venda de divisas pelo Estado. Estes recursos foram utilizados para financiar a compra de colheitas por um preço mínimo e obras públicas, sobretudo de infraestrutura. Também foi criado o Banco Central da Argentina em 1935 (JORGE, 1975; RAPOPORT, 2003; FERRER, 2006).

Esta política estimulou a atividade econômica, que também foi influenciada pela relativa melhora dos preços dos produtos primários no mercado internacional e pelo avanço do processo de substituição de importações. A política de Pinedo representou um redimensionamento do projeto da oligarquia diversificada e dos grandes proprietários para a Argentina no sentido de incluir um desenvolvimento controlado do setor industrial produtor de bens de consumo não duráveis, diante da forte queda da capacidade de importar e da impossibilidade de ignorar a expansão, mesmo que restrita, que o setor industrial vivia desde os anos de 1920, com base tanto no capital nacional quanto estrangeiro, em particular norte-americano. Foi significativo o fato da União Industrial Argentina (UIA), fortemente influenciada pela oligarquia diversificada, que tinha grande peso na indústria alimentícia, colocar-se favoravelmente a essa política, sobretudo no que se referia a redução dos juros, a ampliação do crédito, as obras de infraestrutura e ao controle de câmbio. Também foi significativo o apoio da Sociedade Rural Argentina, que representava os interesses dos grandes proprietários de terras. Este apoio a política de Pinedo indica uma convergência entre os setores dominantes. No entanto, este

redimensionamento do projeto desses setores das classes dominantes não significava a adesão a uma proposta de ampla industrialização, mas sim, como apontou Jorge (975), a adaptação do velho projeto liberal à situação interna e externa que se configurou em meados dos anos de 1930, na qual a perspectiva de retorno a ordem internacional liberal parecia cada vez mais remota[14]. Todavia, esta política estimulou o desenvolvimento industrial além dos limites que pretendera estabelecer.

A postura pragmática contida no Plano fica clara no seguinte discurso de Luis Duhau, Ministro da Agricultura e membro destacado da Sociedade Rural Argentina, proferido em 1933. Depois de defender uma economia aberta, afirmou:

> Si ahora apenas conseguimos adquirir en el exterior la tercera parte de lo que antes comprábamos [...] se nos plantea esta alternativa: o nos abstenemos de consumir las otras dos terceras partes a las que nos habíamos acostumbrado, o las producimos en nuestro propio país, aunque su costo sea más alto. En esta grave situación de emergencia, yo [...] opto resueltamente por el segundo (apud ROUGIER; ODISIO, 2017, p. 56)

A partir de 1930 a economia brasileira apresentaria um crescimento médio superior ao apresentado pela economia argentina, que cresceu menos que a brasileira e a de outros países latino-americanos. Entre 1929 e 1939 a Argentina cresceu 14,5% e o Brasil 36%, enquanto a Colômbia cresceu 44,6%; a Venezuela 42,6 % e o México, 25,6% (GERCHUNOFF, 2009, p. 184) [15]. A indústria brasileira, 1933 e 1939, cresceu 11,2% ao ano em média, tornando-se o setor dinâmico da economia. Enquanto a agricultura crescia, neste mesmo período, 2,0% ao ano. O PIB cresceu em média 5,1% na década de 1930. Na Argentina, a indústria cresceu 7,1% ao ano, entre 1933 e 1939, e o PIB 3,8% ao ano (FERRER, 2006, p. 176; LUNA; KLEIN, 2016, p. 270-271; VILLELA; SUZIGAN, 1973, p. 198)

A industrialização avançaria mais no Brasil, que ganharia crescente peso na economia e na política regional. Esse desfecho deveu-se, em parte, as diferentes

[14] Em suas palavras: “Pero en la medida que la adecuación a la nueva situación fue orientada por la vieja clase dirigente, las disposiciones adoptadas tuvieron sólo un carácter de ajuste del Viejo Proyecto económico” (JORGE, 1975, p. 25)

[15] Parte da literatura aponta que neste período os anos dourados da Argentina, tinham definitivamente ficado para trás (FAUSTO; DEVOTO, 2004, p. 24). A ideia de uma Argentina com enorme potencial de crescimento, semelhante ao do Canadá e ao da Austrália, a partir de sua inserção como exportadora de produtos primários em uma ordem internacional liberal e que teria se frustrado parece carregada de ideologia e superestima o potencial de crescimento do período agrário-exportador. Ver a respeito Arceo (2003) e Rapoport (2003).

políticas econômicas e políticas externas adotadas pelos governos do Brasil e da Argentina, que expressavam os distintos projetos nacionais das alianças de classe que sustentavam o Estado entre 1930-1945 em ambos os países. Estes diferentes projetos condicionariam as trajetórias dos dois países no turbulento período da II Guerra Mundial.

3. A Segunda Guerra, a política externa e os rumos da economia

A II Guerra Mundial foi um período importante para a definição dos rumos das economias argentina e brasileira. Do ponto de vista econômico, os impactos da guerra foram importantes sobretudo no que se refere ao nível da atividade econômica, ao nível de preços, que subiu mais acentuadamente no Brasil que na Argentina[16], a situação fiscal e ao desempenho do comércio exterior. Ao iniciar a guerra a expectativa dos governos e dos agentes econômicos era de um período de crise generalizada. Porém, passado o impacto negativo inicial, observou-se uma melhora da situação, embora as duas economias apresentassem desequilíbrios relevantes. O crescimento da produção industrial foi significativo. Para o Brasil, os primeiros anos foram difíceis. Entre 1939 e 1942, a economia brasileira passou por uma fase de baixo crescimento, cresceu em média cerca de 1% ao ano. A retomada do crescimento se deu a partir desse último ano, tendo a economia crescido 6,4% em média entre 1943 e 1945. A economia argentina apresentou um crescimento oscilante durante este período. Entre 1940 e 1945, o PIB argentino cresceu 2,45% em média por ano. Cabe ressaltar o bom desempenho da balança comercial que foi fortemente superavitária a partir de 1941 no caso do Brasil e de 1942 no caso argentino[17]. Esta performance comercial resultou da participação dos dois países no esforço de guerra e do forte incremento do comércio regional. O comércio entre

[16] No Brasil, a elevação acumulada dos preços, entre 1939 e 1945, foi de 67,5% (ABREU, 1992, p. 398-401). Na Argentina, o incremento acumulado dos preços foi de 56% neste mesmo intervalo de tempo (VÁSQUEZ-PRESEDO, 1992, p. 41).

[17] O saldo Comercial brasileiro, em 1940, foi de 51,4 milhões, saltando para 145, 2 milhões no ano seguinte e atingindo 332,6 milhões de dólares, em 1945. A Argentina apresentou um saldo comercial negativo em 1940. Cinco anos depois o saldo positivo atingiu 571 milhões de dólares (ABREU,1992, p. 398-401; RAPOPORT, 2003; BASUALDO, 2010, p. 39).

Brasil e Argentina apresentou particular crescimento[18]. Os persistentes superávits comerciais acarretaram o acumulo de reservas, que alcançaram a cifra de 1,7 bilhão de dólares na Argentina e de 730 milhões de dólares no Brasil. Reservas que abriam a possibilidade de enfrentar a decisiva questão do financiamento da industrialização no pós-guerra, mas isto não se concretizou por diferentes razões, que não caberiam ser aqui discutidas (ABREU, 1992, p. 398-401; VIANNA, 1992, p. 109; BELINI; KOROL, 2012, p. 113).

A questão da industrialização e de seu financiamento tornou-se mais premente neste período, pois em relação ao fornecimento de bens de capital, bens intermediários e combustíveis, insumos fundamentais para assegurar o crescimento econômico, verificou-se uma carência crônica, o que levou à época ao racionamento desses produtos e a crescente dificuldade de modernização e ampliação do parque produtivo, além desses problemas serem um foco inflacionário. Estas carências, segundo alguns autores argentinos, dentre eles Escudé (1983), teria sido mais aguda no caso da Argentina em virtude do boicote econômico norte-americano, que teria, como já foi assinalado, bloqueado uma expansão mais intensa da indústria.

Embora seja difícil mensurar o impacto do boicote econômico norte-americano, ele, sem dúvida, privou a indústria argentina de máquinas e equipamentos, justamente quando a capacidade produtiva estava sobre utilizada e a carência de peças de reposição era muito grande, dado que o chamado Departamento Produtor de Meios de Produção (DI) da economia platina, como o da brasileira, era atrofiado. Portanto, colocava-se como crucial para o avanço da industrialização ampliar o acesso aos bens de capital e articular novas formas de financiamento da acumulação, em particular o financiamento das importações de bens de capital e tecnologia. Questões que também eram centrais para o Brasil,

[18] A expectativa de interrupções nos fluxos de comércio levou tanto o governo Vargas quanto o governo Ortiz a adotarem uma série de medidas para preparar a economia para o esperado choque e aprofundarem a política de intensificar o intercâmbio comercial com países da região, política que datava de meados da década de 1930. Observa-se nesta fase inicial da guerra uma aproximação comercial entre ambos os países, o que não significou, entretanto, o fim das rivalidades entre eles. A melhora das relações comerciais e o avanço das discussões sobre as formas de incrementar o comércio culminaram com a assinatura de um tratado de comércio em novembro de 1941. Aventou-se à época a formação de uma união aduaneira entre ambos, que poderia congregar outros países da região. Contudo, essas negociações não progrediram, obstadas pelo afastamento político entre os dois governos a partir dos posicionamentos divergentes assumidos na Terceira Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos no Rio de Janeiro, em janeiro 1942 (BANDEIRA, 2010).

que, da mesma maneira que a Argentina, enfrentava essas dificuldades desde a década de 1930. Também é preciso levar em consideração as dificuldades decorrentes da redução do fornecimento de combustíveis, produtos químicos, produtos de borracha etc. Tudo isso, ampliou os pontos de estrangulamento da economia argentina e, por conseguinte, incrementou a inflação. A Argentina tinha crescente dificuldade de obter esses produtos da sua tradicional aliada, pois a economia britânica se encontrava totalmente voltada para o esforço de guerra. Mesmo antes da guerra ela já não conseguia cumprir esse papel. Os EUA tinham se tornado o grande fornecedor de bens de capital e insumos da Argentina. A crise de 1929, os controles de câmbio, a não conversibilidade da libra a partir de 1931 e o acordo Roca-Runcinam inviabilizaram, como já mencionado, o comércio triangular entre Argentina, Grã-Bretanha e EUA. A Argentina necessitava buscar uma saída para essa situação, o que implicava redimensionar sua estratégia de desenvolvimento e sua política externa.

O problema tornava-se mais complexo devido a política contraditória dos EUA em relação à Argentina. Desde os anos 1920, uma série de medidas restringiram à entrada de produtos argentinos no mercado norte-americano, o que não deixava alternativa a Argentina senão manter seus fortes laços com a Grã-Bretanha (RAPOPORT, 1995 e 2003). Ao mesmo tempo, os EUA criticavam o tratamento privilegiado dispensado aos ingleses no comércio, no câmbio e no pagamento das dívidas. A situação se deteriorou ainda mais depois da entrada dos EUA na guerra. Este país passou a exigir um estrito alinhamento dos países latino-americanos e a política Argentina de manter a neutralidade e a postura de disputar espaço na América do Sul eram consideradas inaceitáveis pelo governo Roosevelt em sua área de influência[19].

Enquanto isso, o Brasil, em consonância com o projeto industrializante de Vargas, adotou uma política externa que tinha entre seus objetivos centrais obter

[19] Mas é preciso observar um ponto não considerado por Escudé (1983). A política do governo Roosevelt em relação a Argentina nem sempre foi linear, estava sujeita as disputas no interior do governo norte-americano. Ao lado da linha dura, em alguns momentos houve uma tentativa de aproximação, como por exemplo, quando Nelson Rockefeller assumiu a subsecretária de Estado para assuntos latino-americanos, em 1944, e adotou uma política de aproximação em relação à Argentina (RAPOPORT, 1995).

financiamentos, tecnologia, armamentos e ocupar espaços decorrentes do acirramento dos conflitos internacionais. Estas eram questões fundamentais para o desenvolvimento naquele momento, que indicam a enorme importância da política externa para os rumos da economia. Mas o Brasil também enfrentava problemas de difícil superação, particularmente importante era o problema do financiamento do desenvolvimento em um país onde o nível de acumulação e de centralização de capitais era baixo e vivia crônico desequilíbrio das contas externas e restrita capacidade de importação. Esta questão estava, naquela conjuntura, diretamente relacionada aos alinhamentos externos.

No Brasil, como na Argentina, a definição das alianças e da política externas adquiriu no contexto de guerra mundial grande importância para o rumo do desenvolvimento. O acirramento dos conflitos internacionais e as divergências no interior do Estado e das classes dominantes quanto as potenciais alianças externas levaram o governo Vargas, no final dos anos de 1930, a adotar uma política externa que Moura (1980) denominou de "equidistância pragmática" entre os EUA e a Alemanha, caracterizada pelo não alinhamento a nenhuma das potências, mas que buscava obter ganhos materiais e políticos das disputas imperialistas.

Neste momento, um dos impasses do projeto de desenvolvimento de Vargas consistia em como viabilizar o avanço da industrialização. Isto implicava enfrentar tanto a questão do financiamento externo quanto interno da acumulação de capitais, ambos bastante problemáticos[20]. Como obter recursos para financiar a importação de um volume crescente de bens de capital e tecnologia, que não eram produzidos internamente, e eram essenciais para o desenvolvimento, em um contexto de sofrível desempenho das exportações, crônico desequilíbrio nas contas

[20]Também estava colocado para o governo Vargas o enfrentamento da crucial questão do financiamento interno do desenvolvimento, dado que tanto o sistema bancário quanto o mercado de capitais eram muito pouco desenvolvidos à época. O nível de centralização de capitais era baixo e os lucros acumulados consistiam na principal forma de financiamento das empresas. Também não estava resolvida a questão do financiamento do crescente gasto público. Fazia-se necessário articular um esquema interno de financiamento. Para enfrentar essa questão Vargas esboçou um esquema interno de financiamento, calcado na criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, na utilização dos recursos das caixas de aposentadorias no financiamento de investimentos com garantias hipotecárias e na introdução de um imposto sobre operações cambiais para formar um fundo de financiamento de investimentos públicos. Esquema claramente insuficiente. Não caberia aqui desenvolver este ponto. Ver a respeito, entre outros, Fiori (1995) e Corsi (2000).

externas, carência de divisas, estancamento dos empréstimos e investimentos externos, ao mesmo tempo em que se colocava também a necessidade de modernizar as forças armadas, ainda mais que a Argentina implementava um programa de modernização de seu exército e de sua marinha. Vargas buscou articular financiamento para a industrialização tanto nos EUA quanto na Alemanha.

A articulação de um fluxo substantivo de financiamento externo implicava em alinhamentos políticos e a adoção de uma política econômica que respondesse aos interesses do capital estrangeiro. Naquela conjuntura, na qual os fluxos externos de capital tinham caído drasticamente, ganhava importância os alinhamentos políticos e ideológicos. A política nacionalista, o monopólio do câmbio e a moratória da dívida externa contrariavam os interesses dos EUA, que pareciam pouco dispostos a investir no desenvolvimento industrial do Brasil, ainda mais que viam o país como uma economia complementar a sua. Por outro lado, Alemanha, que buscava ampliar sua presença na América Latina e tinha grande carência de matérias-primas, parecia disposta, por meio de acordos bilaterais de compensação, fornecer os bens de capital e as armas que tanto o Brasil necessitava em troca de bens primários, sobretudo algodão (WIRTH, 1973). Entretanto, as divisões no interior do Estado e das classes dominantes quanto às alianças externas do Brasil tornavam a questão complexa e delicada (MOURA, 1980)[21]. A aproximação à Alemanha provavelmente solaparia a base de sustentação política do Estado Novo; ademais deixaria o país vulnerável as prováveis represálias norte-americanas. O incremento do comércio com a Alemanha e o acordo de fornecimento de armas assinado, em 1938, com a empresa Krupp, que indicavam certo afastamento em relação aos EUA, foram duramente criticados pelo governo Roosevelt. As questões geopolítica e geoeconômica tinham grande importância nas opções do governo Vargas e nestes aspectos o peso dos EUA era desproporcionalmente maior que o da Alemanha, o que restringia a possibilidade de autonomia do Brasil. O espaço de ação de Vargas era limitado, mesmo assim ele adotou uma política segundo a qual o Estado Novo oscilava entre os EUA e a Alemanha, procurando barganhar vantagens

[21] Segundo Moura (1980), a direção política do Estado Novo estava rachada. Osvaldo Aranha defendia uma aproximação aos EUA, enquanto Dutra, Góes Monteiro e Campos se inclinavam para o eixo. A Marinha tendia para a Inglaterra. O setor cafeeiro era favorável aos EUA, enquanto os exportadores do Sul do país e de algodão pendiam para o eixo. O Comércio de exportação e importação também estava dividido, assim como a burguesia industrial.

econômicas e políticas das disputas entre as potências imperialista (GAMBINI, 1977; MOURA, 1980; CORSI, 2000).

A Argentina, por sua vez, sem muitas alternativas, manteve o alinhamento à Grã-Bretanha como o eixo de sua política externa. Em uma situação de dificuldade em ampliar suas exportações para os EUA, buscou intensificar o comércio com os países vizinhos com o objetivo de incrementar e diversificar suas exportações. A política de se contrapor as pretensões dos EUA na região, evidenciada nos confrontos nas numerosas reuniões diplomáticas continentais do período também não sofreu alteração[22]. A definição das alianças externas, que dividia as classes dominantes argentinas como as brasileiras, ganharia a partir do momento em que os EUA entraram na guerra crescente importância, tornando-se em um dos pontos centrais do processo que levou a crise da Concordância, cujo desfecho foi o golpe militar de 1943 (RAPOPORT, 2003; ROMERO, 2006).

Diante da eminência da guerra esse quadro se alteraria. Até 1938, os EUA estavam mais preocupados em assegurar seus interesses comerciais e financeiros e se contrapor as políticas nacionalistas na América do Sul. Com a deterioração da situação internacional, alteraram sua política com o objetivo de assegurar o controle do subcontinente, sobretudo da saliência do Nordeste brasileiro a partir da instalação de bases militares na região. Isto implicava, entre outros aspectos, dar respostas mais concretas as demandas dos países sul-americanos, dentre as quais as por financiamento do desenvolvimento. Seguindo a política de boa vizinhança, o governo Roosevelt buscava conquistar o apoio regional por meio da cooperação econômica e política[23]. Dessa forma, o governo norte-americano desencadeou ampla ofensiva diplomática visando consolidar sua proeminência na região, sendo

[22] Os atritos entre Argentina e os EUA, que vinham se acumulando desde a Oitava Conferência Panamericana, em Lima, em 1938, culminaram na Terceira Reunião dos Chanceleres Americanos, em janeiro de 1942 no Rio de Janeiro, quando o governo argentino se contrapôs firmemente a proposta norte-americana de ruptura coletiva das relações diplomáticas com as potências do Eixo (MORGENFELD, 2011).

[23] Apesar da política de boa vizinhança, o governo Roosevelt não descartava a possibilidade de ocupar militarmente áreas consideradas importantes para sua segurança, como o Nordeste brasileiro, devido a sua posição geográfica estratégica para o controle das rotas marítimas do Atlântico Sul e a possibilidade de tornar-se uma área de eventual ataque alemão. Ao mesmo tempo em que buscava atrair o governo Vargas, sobretudo com o objetivo de instalar bases militares no Nordeste, os EUA traçavam planos para invadir a região desde pelo menos 1940. A chamada operação Pote de Ouro visava ocupar o Nordeste com 100 mil soldados norte-americanos (BANDEIRA, 2011; LOCHRY, 2015).

um de seus resultados a chamada Missão Osvaldo Aranha do início de 1939, liderada pelo então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, que defendia o alinhamento em relação aos EUA como opção estratégica para o Brasil. A importância dessa missão reside no fato de ter aberto um caminho para o progressivo alinhamento do Brasil aos EUA, embora esse processo de forma alguma tenha sido linear. Osvaldo Aranha, não seguindo à risca as instruções de Vargas, acordou, como contrapartida de um empréstimo de cerca de 19 milhões de dólares para saldar atrasados comerciais e vagas promessas de créditos de longo prazo, a retomada do pagamento da dívida externa e a liberalização da política cambial, além de ter estabelecido tratativas para incrementar as relações entre as forças armadas dos dois países (CORSI, 2000).

Não obstante os minguados resultados e a repercussão negativa da Missão Aranha, sobretudo nos setores nacionalistas das forças armadas, Vargas manteve o ministro em seu cargo. No entanto, apenas liberalizou parcialmente o regime de câmbio, efetuou um pagamento simbólico da dívida externa e abriu negociações sobre o assunto, que só chegariam ao fim em janeiro do ano seguinte. O governo Vargas resistiu a ofensiva norte-americana, mas com o início da guerra a posição brasileira ficou fragilizada, obrigando-o a redimensionar seu projeto de desenvolvimento, pois o espaço para um desenvolvimento mais autônomo tinha diminuído. Por outro lado, a nova situação e as tratativas de Aranha com os EUA abriam a possibilidade de enfrentar os impasses da questão do financiamento do desenvolvimento (CORSI, 2000)[24].

A seguinte passagem de um discurso de João Carlos Muniz, diretor-executivo do Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE) e membro da Missão Aranha, proferido, em maio de 1939, em reunião do referido conselho diante de Vargas e de representantes dos diferentes setores do empresariado, avaliando os resultados na Missão Aranha, é esclarecedora de como a Missão buscou abrir uma saída para a questão do financiamento do desenvolvimento e como estava alinhada ao projeto nacional:

[24] A alternativa seria adotar uma reforma tributária progressiva, que dotasse o Estado de maiores recursos, e um rígido controle estatal das divisas, do comércio exterior e do consumo interno, capaz de direcionar as escassas divisas e os excedentes para os setores prioritários. Porém, Vargas não estava disposto a trilhar esse caminho e nem tinha força política para tanto.

> A economia que se baseia só na produção de matérias-primas não passa de uma economia colonial ... todos nós somos testemunhas dos esforços de V. Ex.a. para implantar no país as indústrias básicas, sem as quais não poderá o Brasil equipar-se adequadamente nem prosseguir na obra do alargamento de sua economia agrícola e industrial ... Os acordos concluídos em Washington [...] visam estabelecer a colaboração com a maior potência econômica e financeira do mundo; mediante a concessões de créditos que permitirão criar as indústrias de base [...]. Esses acordos poderão ser, como bem viu V. Ex.a., uma alavanca potente para o nosso ressurgimento econômico. Eles se enquadram admiravelmente na estrutura de nossa economia agrícola e industrial e mostram o rumo que devemos seguir: desenvolver novas fontes de produção exportável de artigos para os quais o Brasil oferece incontestáveis vantagens e encontram grande aceitação nos mercados mundiais, e ampliar cada vez mais nosso aparelhamento industrial. Só desta forma é que podemos criar uma economia estável, que fará a grandeza do Brasil (CONSELHO FEDERAL DE COMÉRCIO EXTERIOR, 1944, p. 11-12).

Para João Carlos Muniz o rumo mais adequado à economia brasileira estaria no desenvolvimento tanto da agricultura quanto da indústria. Desenvolver o setor exportador e as indústrias de base são objetivos complementares, que só seriam possíveis com financiamento norte-americano. Este discurso era dirigido para os representantes dos vários setores da economia presentes na reunião. A presença de Vargas reforçava a sua importância. Muniz procurou mostrar que a linha política definida pela missão Aranha consistia em uma alternativa factível para o Brasil superar a posição de país exportador de produtos primários e tornar-se uma potência. Segundo ele, Vargas teria percebido nesses acordos a possibilidade de alavancar o desenvolvimento (CORSI, 2000). O discurso de Vargas proferido na mesma seção do CFCE, logo em seguida ao de Muniz, corrobora essa interpretação:

> Senhores conselheiros: o discurso do Consul João Carlos Muniz, vosso Diretor Executivo, resumiu as bases do programa do Governo [...] O Brasil vive e precisa da exportação e deve, portanto, aumenta-la [...] Não nos podemos conformar, como bem disse vosso Diretor executivo, com sermos apenas um país exportador de matérias-primas, porquanto essa condição é própria de países semi-coloniais. Temos que tratar das nossas indústrias de transformação, da exportação de produtos manufaturados (CONSELHO FEDERAL DE COMÉRCIO EXTERIOR, 1944, p. 11-12).

Vargas, ante a dificuldade de encaminhar a questão do financiamento do desenvolvimento e premido pela dificuldade de manter o fornecimento de armas[25] e

[25] Com o bloqueio naval britânico o comércio com a Europa continental ficaria cada vez mais difícil, assim como o fornecimento de armas, como ficou claro quando a Inglaterra impediu, em 1940, que armamentos comprados da empresa alemã Krupp chegassem ao Brasil. Parte desse carregamento só seria liberada depois de intensa ação diplomática (BANDEIRA, 2010).

o comércio com a Alemanha e avaliando a possibilidade de represarias norte-americanas, optou, mesmo diante do resultado incerto da guerra, pelo caminho aberto por Aranha, dado o peso das relações comerciais e financeiras, os laços históricos e a proximidade geográfica com os EUA. Dessa forma, teve início o alinhamento do Brasil aos EUA. A Argentina a partir de outra situação geoeconômica e geopolítica seguiria o caminho da neutralidade no conflito mundial, embora sua colaboração com a Inglaterra não tenha sido nada desprezível[26]. De forma não linear, esse processo culminaria, em agosto de 1942, com a entrada do Brasil no conflito ao lado dos Aliados. Este desfecho também resultou de pressões internas, desencadeadas a partir do afundamento de vários navios brasileiros pelos alemães.

A partir desse momento a política externa brasileira em relação aos EUA voltou-se, em grande medida, para a obtenção de armamentos, de créditos e de bens de capital. Neste aspecto, o estratégico projeto de criação da grande siderurgia, que vinha se arrastando sem solução desde o início da década de 1930, tornou-se central. Outro projeto importante foi criação da Cia Vale do Rio do Doce. Estes dois projetos, que só foram concretizados graças ao financiamento e ao fornecimento de tecnologia por parte do governo norte americano, não implicaram em perda do controle nacional desses empreendimentos estratégicos. O governo Vargas também buscou, sem tanto sucesso, recursos e tecnologia para o desenvolvimento dos setores de vidro plano, de papel, de alumínio, de motores, de transporte ferroviário e de produção de energia elétrica e de combustíveis fósseis[27]. A partir de 1941 foram firmados uma série de acordos comerciais com os EUA acerca do fornecimento de matérias-primas estratégicas para o esforço de guerra, como borracha, manganês, quartzo, minério de ferro, babaçu, etc., segundo os quais os norte-americanos praticamente passaram a controlar o comércio desses produtos. Também foram assinados acordos de fornecimentos de armas em 1941 e 1942, financiadas a juros baixos por meio do chamado *Lend Lease,* que

[26] A manutenção da neutralidade argentina era bastante conveniente tanto para a Inglaterra quanto para a Argentina, pois os navios argentinos ficariam menos expostos aos ataques alemães, garantindo o fornecimento vital de alimentos para o esforço de guerra britânico (BANDEIRA, 2010).
[27] Vargas esperava obter financiamento sobretudo de instituições governamentais norte-americanas, o que possibilitaria o controle dos investimentos por empresas nacionais. Isto denota a sua perspectiva nacionalista. É bem verdade que à época não estava colocada uma expansão das grandes empresas norte-americanas em direção a periferia, como a que ocorreria a partir de meados da década de 1950.

transformaram o exército brasileiro no mais bem equipado da América do Sul, rompendo com o equilíbrio de forças regional a favor do Brasil. Observa-se, neste contexto, uma maior dependência do Brasil em relação aos EUA (CORSI, 2000).

A Argentina reagiu a alteração do equilíbrio de forças, que até então pendia para ela, buscando fornecimento de armas junto a países do eixo, o que era praticamente impossível aquela altura, e incrementando a produção interna por meio da criação da Direção Geral de Fabricação Militar. Este contexto contribuiu para os militares argentinos tomarem consciência da importância do desenvolvimento das indústrias ligadas à segurança nacional, o que implicava desenvolver as indústrias de base. (RAPOPORT, 2003).

O governo Vargas esperava que a partir do alinhamento aos EUA se configurasse um caudaloso fluxo de capitais norte-americanos no pós-guerra sobretudo sob a forma de empréstimos públicos, capaz de impulsionar a industrialização. Mas isso, segundo Vargas, não comprometeria a soberania nacional, embora essa ideia de um desenvolvimento mais integrado ao capital externo deixasse mais distante o desenvolvimento autônomo. Ou seja, Vargas buscava financiar o desenvolvimento com capitais estrangeiros, mas que ficariam sob o controle do Estado brasileiro, que controlaria os empreendimentos e os direcionaria para os setores considerados prioritários, ou de empresas privadas nacionais (CORSI, 2000).

A seguinte passagem de uma carta de Osvaldo Aranha a Dutra, datada de 1943, é ilustrativa da linha do governo: “Só temos motivos para acreditar que o programa de Vargas de industrialização do país continue a ser executado com crescente ajuda norte-americana [...] É isso essencial e não devemos medir sacrifícios para manter e desenvolver esse concurso” (OA 43.01.23; HILTON, 1994, p. 411).

Na interpretação do governo Vargas, o Brasil deveria colocar-se como “aliado especial dos EUA” (MOURA, 1980). Isto implicava, de um lado, o alinhamento brasileiro a causa aliada e, de outro, o fornecimento norte-americano de créditos, de bens de capital, de armamento e o apoio à pretensão do Brasil de

firmar-se como potência regional[28]. Mas essa perspectiva não coadunava com a posição que o governo Roosevelt e o capital norte-americano tinham a respeito do Brasil, que era considerado um pais subordinado e de economia complementar, apesar dos EUA alimentarem as ilusões de Vargas quanto a importância do Brasil no cenário internacional e aos futuros fluxos de capitais. Ademais, os EUA não tinham motivos para aceitar um amplo avanço da industrialização e o controle do desenvolvimento brasileiro pelo Estado. O financiamento de Volta Redonda se deveu a razões estratégicas e políticas e não a motivos econômicos. Vargas soube barganhar com habilidade o referido financiamento em uma conjuntura na qual o avanço alemão parecia irresistível (CORSI, 2000).

Escudé (1983) e Vázquez-Presedo (1992), como mencionado, atribuem ao alinhamento brasileiro aos EUA o avanço econômico mais rápido do Brasil em relação à Argentina e a alteração do equilíbrio regional de forças. O Brasil obteve, além de 200 milhões de dólares por meio do *Lend Lease* para reequipar suas forças armadas, financiamentos da ordem de 150 milhões de dólares para a infraestrutura e para a indústria, cabendo destacar a construção da Usina de Volta Redonda, contemplada com financiamento de 45 milhões de dólares, o que representou um salto qualitativo na indústria de base. A Argentina só conseguiria organizar a grande siderurgia em 1960. Para aqueles autores, o mais grave residiria no fato de a Argentina ter tido sua expansão retardada pelo bloqueio econômico norte-americano, que a privou de bens de capital e matérias-primas essenciais.

As considerações desses autores, sem dúvida, são relevantes. A Construção da Usina de Volta Redonda, assim como a constituição da Companhia Vale do Rio Doce e alguns outros projetos, representou um avanço para o processo de desenvolvimento. A modernização das forças armadas brasileiras fez o equilíbrio de forças pender para o Brasil. Nestes aspectos, a política externa brasileira foi um instrumento de desenvolvimento e de afirmação do projeto nacional. Porém, suas análises apresentam alguns limites, além de conterem problemas quanto a avaliação dos benefícios obtidos pelo Brasil de sua aliança com os EUA. Muitos projetos,

[28] Procurando ocupar esse espaço e ampliar o fornecimento de armamentos, o governo Vargas atuou firmemente para criar a Força Expedicionária Brasileira e para obter um acento permanente no Conselho de Segurança da ONU, quando de sua criação em 1945, o que acabou não se concretizando.

como os do setor elétrico, que o governo Vargas esperava ser financiados pelos norte-americanos se frustraram. O robusto fluxo de capitais esperados para o pós-guerra não se concretizou. Depois da virada da guerra a favor dos Aliados em fins de 1942 e início do ano seguinte, mas particularmente com a invasão do Norte da África pelos Aliados, a importância estratégica do Brasil diminuiu substantivamente e com ela o poder de barganha do governo Vargas.

A carência de bens de capitais, combustíveis e outros produtos essenciais, da mesma forma que na Argentina, atingiu o Brasil, apesar de seu alinhamento aos EUA. A falta de praça marítima e as prioridades do esforço de guerra norte-americano limitavam exportações de manufaturados, combustíveis e insumos norte-americanos para o Brasil. Ao término do conflito mundial, o parque industrial e a infraestrutura do país estavam desgastados e obsoletos como os da Argentina, não obstante esta ter sofrido uma carência mais aguda desses produtos em virtude do boicote norte-americano.

Entretanto, o desenvolvimento econômico de um país depende de um conjunto de determinações e o boicote norte-americano, embora importante, não parece ter sido o obstáculo decisivo que teria retardado o desenvolvimento da economia argentina. O mesmo pode-se afirmar das tentativas de desestabilização política. A falta de complementariedade entre as economias argentina e norte-americana, como indicam os próprios autores, ao estreitar as possibilidades de diferentes estratégias de desenvolvimento foi também um elemento importante. Outro elemento central parece residir em um ponto pouco considerado por Escudé (1983) e outros autores conservadores, qual seja: o caráter do projeto nacional da coligação conservadora, que tinha como objetivo central manter a exportação de produtos primários como eixo da economia argentina e esse objetivo balizava toda a política externa dos governos da Concordância. Ao defender uma industrialização limitada e a exportação de produtos primários como a viga mestra da economia, a política conservadora restringia o desenvolvimento e implicava em uma política externa voltada para a potência decadente. O projeto conservador enfrentava obstáculos de difícil superação em um contexto mundial caracterizado pela tendência de fechamento das economias nacionais. Já num quadro de deterioração da aliança conservadora, o governo Castillo, com o Plano Pinedo de 1940, como

discutiremos adiante, propôs redirecionar a economia Argentina para os EUA, mas sem sucesso.

Em outras palavras, essa abordagem parece não dar a devida importância ao fato da vitória dos conservadores em 1930 ter sido decisiva ao reafirmar o projeto de desenvolvimento baseado em uma economia aberta, cujo eixo continuava sendo as exportações. Este projeto, mesmo com as adaptações levadas a cabo pela Concordância, parecia cada vez menos factível diante das transformações em curso na sociedade argentina e na economia mundial. Ademais, a expansão da economia agrário-exportadora nos moldes em que até então se assentava estava estruturalmente comprometida desde o esgotamento da fronteira agrícola por volta da segunda década do século passado, ao mesmo tempo em que a sociedade e a economia passavam por um intenso processo de diversificação e diferenciação. Não havia volta para o passado, sobretudo ao passado idealizado por muitos contemporâneos e por muitos cientistas sociais, que continuam acreditando até hoje que o destino da Argentina se encontra fadado a sua vocação agrícola (JORGE, 1975; ARCEO, 2003; RAPOPORT, 2003).

A crise de 1929 explicitou essa situação. Os grandes proprietários e a oligarquia diversificada perceberam os problemas que seus interesses enfrentavam no novo contexto interno e internacional e buscaram, como já foi assinalado, saídas. Embora fruto das preocupações imediatas com o impacto da guerra, o Plano Pinedo de 1940 foi a expressão mais elaborada da busca de novas estratégias de desenvolvimento por parte da coligação conservadora[29]. O Plano propunha redirecionar a economia argentina para os EUA, estabelecendo uma estratégia de desenvolvimento calcada nas exportações de alimentos e matérias primas processadas industrialmente, setores em que a Argentina deteria capacidade para competir no mercado mundial. O eixo central da economia deveria continuar sendo as exportações. Paralelamente, o plano estabelecia uma série de medidas para estimular as finanças, os serviços, a construção civil e a indústria leve. Setores que deveriam ser complementares ao setor exportador, que deveria se modernizar e agregar valor as exportações. De acordo com o Plano Pinedo:

[29] Frederico Pinedo voltou a ocupar o Ministério da Fazenda no ano de 1940, pedindo demissão após a rejeição de seu plano pelo Congresso.

> el país necesita recurrir decididamente a su industria para suplir en lo que sea posible lo que no puede importar o paga y evitar el grave mal de la desocupación [...] Ello no significa desde luego, que toda industria deba ser fomentada. Debemos precaver-nos del error de promover aquellas producciones que tienden a disminuir las importaciones de los países que sigan comprando nuestros productos en la medida suficiente para permitirnos pagar esas importaciones (PLAN DE REATIVACIÓN ECONÓMICA, 1979, p. 409)

Nos debates ocorridos no Congresso argentino, Pinedo assinalou:

> La vida económica del país gira al redor de su rueda maestra, que es el comercio exportador. Nosotros no estamos en condiciones de reemplazar esa rueda maestra por otra, pero estamos en condiciones de crear al lado de ese mecanismo algunas ruedas menores que permitan cierta circulación de la riqueza, cierta actividad económica, la suma de la cual mantenga el nivel de vida de este Pueblo a cierta altura (apud LLACH, 1984, p. 512).

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

Esta proposta, que continuava apostando nas chamadas vantagens comparativas da Argentina e considerava o mercado interno argentino insuficiente para sustentar o desenvolvimento, buscou articular uma alternativa ao modelo de industrialização via substituição de importações[30]. No entanto, este projeto estava em descompasso com a fase aberta com a Grande Depressão e a II Guerra, pois pressupunha uma economia mundial aberta que não existia naquele momento e nem nas décadas seguintes (LLACH, 1984). O projeto conservador também carecia de apoio popular.

[30] Esta busca de uma alternativa a substituição de importações com base em um modelo de crescimento calcado nas exportações proposta por Pinedo não é semelhante aos projetos que ganhariam terreno na Ásia a partir do início dos anos de 1960, pois estes baseavam-se nas exportações de manufaturados, enquanto que o primeiro em exportações de matérias-primas processadas industrialmente, embora ambos implicassem em um grau elevado de substituição de importações. Além disso, o contexto histórico das duas experiências é bastante distinto.

O Plano Pinedo não foi aprovado no Congresso não apenas devido ao boicote promovido pela UCR, que do ponto de vista das estratégias de desenvolvimento não tinha um programa substantivamente distinto do da Concordância, mas sobretudo porque a coligação conservadora apresentava nítidos sinais de esgotamento, evidente na sua incapacidade de articular uma maioria para defender pontos centrais de seus interesses. A diferenciação no interior das classes dominantes abriu fissuras na coligação conservadora. Os interesses do grande capital agrário, firmemente articulado ao capital estrangeiro, do médio capital agrário e da oligarquia diversificada convergiam cada vez menos. A burguesia industrial também se diversificava à medida que a industrialização ultrapassava os limites que o projeto conservador tentava enquadrá-la, ironicamente em virtude de algumas das próprias medidas adotadas pelos governos da Concordância. O peso da oligarquia diversificada neste setor diminuía e crescia a presença de setores vinculados as indústrias médias e pequenas de diferentes setores, que cresceram rapidamente durante a guerra (JORGE, 1975; RAPOPORT, 2003 ROMERO, 2006; BASUALDO, 2010).

Apesar de rejeitado, o Plano Pinedo teve desdobramentos, sendo alguns de seus projetos retomados no período que se seguiu, sobretudo os relativos ao financiamento da acumulação, uma das principais preocupações do plano. Um deles foi a criação do Sistema de Crédito Industrial em 1943, que foi transformado, em 1944, no governo militar, no Banco de Crédito Industrial, para financiar investimentos de mais longo prazo. A criação do Banco Central em 1935 dotou a Argentina de instrumentos institucionais para a centralização de capitais, que, no entanto, não foram utilizados de maneira abrangente. O Banco Central adotou como linha mestra de sua ação a suavização do ciclo econômico, implementando políticas expansivas nos momentos de declínio e vice e versa[31]. Também imprimiu uma política contracionista para fazer frente a ascensão da inflação, assim como não adotou medidas abrangentes para direcionar as divisas acumuladas durante o conflito mundial para financiar a industrialização (GIRVAL- BLSCHA, 2001).

[31] Entre 1935 e 1943 o Banco Central da Argentina adotou uma política anticíclica, buscando restringir a liquidez nos momentos de ascensão da economia e aumentar a liquidez nos momentos de retração da atividade econômica. Política que contribuiu para um crescimento mais modesto da economia. Ver a respeito, entre outros relatórios, o relatório anual do Banco Central de 1938 (MEMORIA ANNUAL. BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, 1938, p.19-23)

Embora o governo Vargas não tenha avançado na constituição de um banco de investimento naquele momento, em relação aos demais aspectos sua política tendeu a ser mais expansionista que a argentina, sobretudo no que diz respeito ao combate a inflação e a formação de fundos de investimentos para financiar a industrialização a partir das reservas acumuladas com base nos crescentes superávits comerciais. A renegociação da dívida externa concluída em 1943, bastante favorável ao Brasil (ABREU, 1999), foi outra iniciativa importante para assegurar a utilização das reservas para esse fim. (CORSI, 2000).

As seguintes passagens indicam o quanto a política econômica externa estava alinhada com o objetivo de fomentar o desenvolvimento. Ao discursar sobre o acordo da dívida externa recém alcançado no I Congresso Brasileiro de Economia, em novembro de 1943, Sousa Costa, Ministro da Fazenda, assinalou: *"*A regularização definitiva da dívida externa abre assim ao Brasil uma era nova de verdadeira liberdade de ação e de movimentos, permitindo-lhe as iniciativas que interessam ao seu desenvolvimento*" (*I CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, 1944, V. 1, p. 87*)* Um mês mais tarde, Vargas, em discurso sobre o mesmo assunto na Federação das Indústria do Estado de São Paulo, depois de salientar que o acordo permitiu a preservação das reservas, afirmou: "O maior proveito da operação consiste, porém, na possibilidade de realizarmos o plano de industrialização progressiva do país, no imediato pós-guerra" (VARGAS, 1943, p. 6).

Na Argentina mudanças na política econômica mais favoráveis à industrialização podem ser observadas após a queda Concordância por um golpe militar em junho de 1943, o que abriu uma fase de instabilidade e de intensa luta política, que culminou com a eleição de Perón. Com o golpe assume o poder o general Rawson, que logo foi substituído pelo general Ramírez, que por sua vez ficaria no poder até o rompimento das relações diplomáticas com o eixo em janeiro de 1944, sendo substituído pelo general Edelmiro Farrell. As pressões do governo Roosevelt para a Argentina romper relações diplomáticas com o eixo e se enquadrar na política norte-americana aumentaram, depois de um breve período em que parecia que o governo dos EUA buscava uma acomodação, sendo um dos problemas centrais daquela conjuntura (ROMERO, 2006).

Neste contexto, estabeleceu-se um intenso debate sobre os rumos da economia. Três projetos para a Argentina estavam em discussão. O projeto dos pecuaristas, representando o médio capital agrário, de uma Argentina agrário-exportadora, que não contemplava a industrialização do país. O projeto da oligarquia diversificada, dos invernistas, do capital financeiro, do capital estrangeiro que atuava na indústria e de setores da burguesia industrial que defendia como eixo da economia argentina as exportações de produtos agropecuários industrialmente processados. Este projeto também contemplava o desenvolvimento dos serviços, das finanças, da construção civil e de alguns ramos da indústria voltados para o mercado interno, mas esses setores deveriam desempenhar um papel secundário e complementar na economia. Este projeto, que teve no Plano Pinedo sua expressão mais elaborada e no Banco Central um dos principais núcleos, buscava adaptar a economia as novas condições mundiais e as transformações internas em curso na sociedade (RAPOPORT, 2003; ROMERO, 2006).

Outro projeto se articulava em torno dos militares, visando um desenvolvimento centrado no mercado interno. Este projeto articulado por Perón sustentava-se, de um lado, em propostas de ampliação dos direitos sociais, de pleno emprego e de melhora da distribuição da renda e, de outro, em uma proposta de industrialização mais ampla, que incluía o desenvolvimento da produção de insumos, como petróleo e aço, e de bens de capital. As medidas distributivistas e o pleno emprego ampliariam o mercado interno, tornando assim possível um desenvolvimento em bases nacionais, e, ao mesmo tempo, esvaziariam a luta de classes. Neste projeto, o Estado teria papel fundamental no desenvolvimento e atuaria como arbitro das disputas entre o capital e o trabalho. A vitória desse projeto deveu-se sobretudo ao decisivo apoio da classe trabalhadora, embora também tenha tido apoio de setores da classe dominante, em particular de setores da burguesia industrial. Também foi importante a política de confronto com os EUA. Perón conseguiu capitalizar o amplo descontentamento popular com as tentativas norte-americanas de desestabilizar o regime oriundo do golpe de 1943. Perón parecia avaliar que a Argentina era um país que teria condições de simultaneamente distribuir renda e financiar seu desenvolvimento com recursos próprios, desde que redirecionasse os excedentes do setor agrário-exportador para esse objetivo, o que

se mostraria uma tarefa dificílima, levando-o, mais tarde, a rever essa posição em meio a grave crise, depois de uma fase inicial de acelerado crescimento, que parecia indicar o acerto de sua política de desenvolvimento nacional e de continuidade da política externa de não alinhamento aos EUA, consubstanciada na chamada terceira posição (LLACH, 1984; JORGE, 1971; RAPOPRT, 2003; ROMERO, 2006).

A proximidade do fim da guerra também acarretou alterações na conjuntura brasileira. O governo Roosevelt de maneira não tão acintosa como na Argentina também pressionava o Brasil pelo fim da ditadura. As pressões internas também se avolumavam. Diante da erosão da aliança desenvolvimentista e das pressões externas, Vargas adotou duas linhas de ação a partir de 1943. De um lado, buscou mobilizar os trabalhadores com o objetivo de rearticular sua base de sustentação política e dessa maneira controlar a transição do regime e permanecer no poder. Nestes anos tomou corpo o projeto trabalhista de Vargas, centrado no mito da doação da legislação social, que era acalentado desde os anos 1930 (BASTOS; FONSECA, 2012; CORSI, 2000).

De outro lado, aprofundou sua política nacionalista e seu projeto de desenvolvimento. Linha de ação expressa, por exemplo, na promulgação da Instrução Interministerial nº 7, que estabelecia rígido controle das importações e buscava direcionar as reservas acumuladas durante a guerra para financiar um salto qualitativo da industrialização[32], e na legislação antitruste (A chamada Lei Malaia)[33],

[32] O Brasil começou a enrijecer os controles de importações desde 1940. Este processo culminou com a introdução de controles seletivos quando da Instrução n. 7, que também era um importante instrumento para direcionar as reservas acumuladas para financiar a industrialização. Paralelamente, buscou criar fundos, como os Certificados de Equipamentos vinculados a introdução do imposto sobre os lucros considerados extraordinários, que, além de buscar combater a inflação pela redução da liquidez, tinham o proposito de direcionar o capital privado para a industrialização, em especial para setores mais complexos, e de destinar as reservas para importação de bens de capital. Essas questões também eram discutidas na Argentina, mas não se observa, pelo menos na mesma medida, no país platino nem a criação de fundos e nem a introdução de medidas legislativas voltadas para direcionar as reservas para financiar o avanço da industrialização no pós-guerra. Quando da melhora da situação da balança comercial, o governo Castillo relaxou os controles de importações, só permanecendo os controles impostos pelos EUA. Esta postura denota os diferentes projetos de desenvolvimento.

[33] Lei dos Atos Contrários à Economia Nacional, promulgada como uma resposta ao problema da inflação, ia muito além desse objetivo, estava intimamente vinculada a tentativa de Vargas mobilizar as classes populares, indicando que a carestia resultava sobretudo dos monopólios e não dos descontroles fiscal e monetário, como alardeava a oposição. A política de combate a inflação de Vargas baseava-se em medidas antimonopólios, no controle de preços, no incremento dos investimentos objetivando o aumento da oferta, no racionamento de uma série de produtos e em moderada política de corte no gasto público e enxugamento da liquidez. O governo argentino também

medidas que atingiam diretamente os interesses do capital estrangeiro. Concomitantemente, buscava uma maior aproximação com a Argentina, justamente no momento em que os EUA buscavam isolá-la e colocar no governo argentino forças alinhadas a seus interesses e posições[34]. Contudo, o governo Vargas não alterou a linha mestra da sua política externa, calcada na aliança estratégica com os EUA. Embora essas políticas tenham contribuído para a sobrevivência política de Vargas, não evitaram sua queda em outubro de 1945.

Enfim, a política e as alianças externas desempenham um papel importante na consecução dos projetos de desenvolvimento. Contudo, as opções e as decisões políticas são condicionadas e limitadas pela sobreposição articulada de determinações estruturais internas e externas, que estabelecem o campo de possibilidades dentro do qual se desenrola o processo histórico.

4. Considerações finais

O período inicial da II Guerra, quando o governo Roosevelt estava interessado em assegurar acesso militar ao Nordeste brasileiro, abriu a possibilidade de o Brasil imprimir uma política externa voltada para a obtenção de capitais e tecnologia, importantes para o avanço da industrialização, além de armas para modernizar as forças armadas, em contrapartida do apoio do Brasil aos Aliados. A construção de Volta Redonda foi o principal resultado dessa política. Neste sentido, a política externa brasileira foi condicionada pelo projeto nacional de desenvolvimento de Vargas e a aliança estratégica com os EUA contribuiu para o desenvolvimento, embora muitos projetos tenham se frustrado e o esperado fluxo de capitais norte-americanos no pós-guerra não tenha se concretizado.

fazia uso de todos esses instrumentos na luta contra a alta dos preços, mas enfatizava o controle fiscal e o enxugamento da liquidez, o que denota sua ortodoxia nesta matéria.

[34] Desde a Conferência do Rio de Janeiro, o governo norte-americano pressionou o Brasil para apoiá-lo mais firmemente em sua ação contra Argentina, mas Vargas, sem ferir a aliança com os EUA, se recusou a adotar posições que a afrontassem. Ao final da guerra, particularmente depois da demissão de Osvaldo Aranha do Ministérios das Relações Exteriores, os acenos de Vargas ao regime argentino deixaram os norte-americanos receosos de uma união entre os dois países (BANDEIRA, 2010).

A partir do processo de alinhamento aos Estados Unidos, Vargas redefiniu seu projeto de desenvolvimento. O programa de Vargas, apesar de voltado para o mercado interno e para o fortalecimento do capital nacional, diante da carência e da dificuldade de mobilizar capitais nacionais, não se opunha à participação do capital estrangeiro na economia, desde que esta se subordinasse aos interesses do Brasil. Nesta visão, o financiamento por meio de linhas de crédito, em especial de governo a governo, garantiria o controle nacional dos empreendimentos. Ou seja, Vargas aparentemente acreditava que o financiamento externo e a aliança estratégica com os Estados Unidos não seriam incompatíveis com a industrialização, com a autonomia nacional e com o papel do Brasil como potência média na América do Sul. Esta estratégia de desenvolvimento esboçada neste período, baseada na forte presença estatal na economia, na proteção do mercado brasileiro e na ampla participação do capital externo, seria aprofundada e ganharia novos contornos nos anos que se seguiram. Dado os condicionantes estruturais e as enormes dificuldades de enfrentar a questão do financiamento interno e externo do desenvolvimento, esta estratégia foi a opção da coligação das classes dominantes, que se aglutinaram em torno da expansão do mercado interno a partir da Revolução de 1930 e da crise de 1929, para encaminhar o desenvolvimento. Este encaminhamento não alterou substantivamente a situação de dependência e de vulnerabilidade externa estruturais do Brasil.

A vitória da coligação conservadora em 1930, a falta de complementaridade entre as economias argentinas e norte-americana e a posição geopolítica condicionaram tanto os rumos da economia quanto a política externa da Argentina, em especial a manutenção de sua aliança com a Inglaterra. Este conjunto de fatores estreitou as opções de estratégias de desenvolvimento e de alianças externas. O boicote econômico e as tentativas de desestabilização política da Argentina por parte dos EUA foram outros fatores que contribuíram para retardar o desenvolvimento argentino. Contudo, a vitória da coligação conservadora parece ter sido o fator mais importante. O projeto conservador, mesmo que alterado no sentido de contemplar limitado desenvolvimento industrial e de modernizar o setor agropecuário, ao buscar manter o setor exportador como eixo da economia parecia cada vez mais anacrônico em relação à nova configuração da economia mundial e

às transformações em curso na sociedade argentina. Soma-se a isso outros constrangimentos estruturais, em particular o esgotamento da fronteira agrícola. Nestas circunstâncias, a Argentina também não logrou articular consistente esquema interno e externo de financiamento do desenvolvimento, embora a existência do Banco Central possibilitasse a criação de mecanismo de centralização de capitais. Perón ao articular um projeto de desenvolvimento calcado no mercado interno, na distribuição da renda, no pleno emprego, na indústria e em uma política externa independente buscou romper com as amarras do desenvolvimento argentino, sobretudo por meio da criação de amplo mercado consumidor e da mobilização do excedente do setor agroexportador para financiar a industrialização, sem depender do financiamento externo.

5. Bibliografia

ABREU, Marcelo de Paiva (org.). A ordem do progresso. Cem anos de política econômica republicana. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. O Brasil e a economia mundial (1930-1945). Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1999.

ARCEO, Enrique. Argentina em la periferia prospera: renta internacional, dominación oliguarquica y modo de acumulación. Buenos Aires: Universidade Nacional de Quilmes, 2003.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Brasil, Argentina e Estados Unidos. Conflito e integração na América do Sul. Da Tríplice Aliança ao Mercosul. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

_____. O “milagre alemão” e o desenvolvimento do Brasil. São Paulo: UNESP, 2011.

BASTOS, Pedro Paulo Zalhut; FONSECA, Pedro Cezar Dutra (orgs.). A era Vargas. Desenvolvimento, economia e sociedade. São Paulo: UNESP, 2012.

BASUALDO, Eduardo. Estudios de história económica argentina. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2010.

BELINI, Claudio; KOROL, Juan. Historia económica de la Argentina en el siglo XX. Buenos, Aires: Siglo Veinteuno, 2012.

CANO, Wilson. Soberania e política econômica na América Latina. São Paulo: UNESP, 2000.

CERVO, Armando; BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. São Paulo Ática, 1992.

CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA I. ANAIS. Rio de Janeiro: Mauá/Jornal do Comércio, 3 vols., 1943-1946.

CORSI, Francisco Luiz. Estado Novo: política externa e projeto nacional. São Paulo, EDUNESP, 2000.

_____. Uma análise comparativa das políticas econômicas externas do Brasil e da Argentina durante a Segunda Guerra Mundial. Anais do XXVII Congresso Nacional de História. NATAL: ANPUH, 2013.

DI TELLA, Torquato. Historia de los partidos políticos en América Latina. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2013.

ESCUDÉ, Carlos. Gran Bretana, Estados Unidos y la declinación argentina (1942-1949). Buenos Aires: Belgrano, 1983.

ETULAIN, Carlos. Intervenção do Estado, economia e petróleo: um estudo sobre liberalismo e nacionalismo na Argentina. Dissertação de Mestrado em Economia, Universidade Estadual de Campinas, 1991.

FAUSTO, Boris. Estado, classe trabalhadora e burguesia industrial (1920-1945). *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 20, p. 6-37, 1988.

FAUSTO, Boris; DEVOTO, Fernando. Brasil e Argentina. Um ensaio de história comparada (1850-2002). São Paulo, Ed. 34, 2004.

FERRER, Aldo. A economia argentina. De suas origens ao início do século XXI. Rio de janeiro, Campus, 2006.

FIORI, José Luís. Em busca do dissenso perdido. Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro, Insight, 1995.

FODOR, Jorge; O' CONNELL, Arturo. La argentina y la economia atlantica en la primeira mitad del siglo XX. Desarollo Económico. Buenos Aieres, v.13, n. 49, p. 3-65, 1973.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Vargas: o capitalismo em construção. São Paulo, Brasileiense, 1989.

FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. 18 ed. São Paulo, Nacional, 1983.

GAMBINI, Roberto. O duplo jogo de Getúlio Vargas. São Paulo: Símbolo, 1977.

GERCHUNOFF, Pablo; LLACH, Lucas. El ciclo de la ilusión y el desencanto. Buenos Aires Ariel, 2005.

_____. Circulando no labirinto: a economia argentina entre a depressão e a guerra, 1929-1939. In: LIMINIC, Fávio; MARTINHO, Francisco (Orgs.). A grande depressão. Política e economia na década de 1930 – Europa, Américas, África e Ásia, Rio de Janeiro, Civilizacão Brasileira, p. 171-196, 2009.

_____. Causas y azares en más de un siglo de historia económica argentina. In: RUSSELL, Robert. (org.). Argentina, 1910-2010. Balance de siglo. Buenos Aires: Aguilar, p 103-166, 2010.

GIRBAL-BLACHA, Noemi (org.). Estado, sociedade y economia en la Argentina (1930-1997). Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2001.

HILTON, Stanley. O Brasil e as grandes potências: os aspectos políticos da rivalidade comercial (1930-1939). Rio de janeiro, Civilização Brasileira, 1977.

HOBSBAWM, Eric. J. A era dos extremos. O breve século XX: 1914-1991. São Paulo, Cia. das Letras, 1995.

JORGE, Eduardo. Industria y concentración económica. Buenos Aires: Siglo XXI, 1975.

LÁZZARO, Silvia. Crisis, intevención del Estado, agro y industrialización. Condicionantes internacionales e internos: Argentina, 1930-1943. In: BALSA, Javier;

LÁZZARO, Silvia (orgs.). Agro y política en Argentina. El modelo agrario en question, 1930-1943. Buenos Aires: CICCUS, p. 13-34, 2012.

LLACH, Juan. El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economia política del peronismo. Desarrollo Económico. Buenos Aires, v. 23, n. 92, p. 515-557, 1984.

LOCHERY, Neill. Brasil: os frutos da guerra. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

LUNA, Francisco V.; KLEIN, Hebert S. História econômica e social do Brasil. O Brasil desde a república. São Paulo: Saraiva, 2016.

MELLO, João Manuel Cardoso. O capitalismo tardio. São Paulo, Brasiliense, *1982.*

MEMORIA ANNUAL. BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA. Buenos Aires: Banco Central De La Republica Argentina, 1935-1945.

MOURA, Gerson. Autonomia na dependência*:* a política externa brasileira (1935-1942). Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

MORGENFELD, Leandro. Vecinos en conflito. Buenos Aires: Lillo/Continente, 2011.

OLIVEIRA, Francisco de. Crítica à razão dualista. O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

PANDOLFI, Dulce. Os anos 1930: as incertezas do regime. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (orgs.). O Brasil republicano*.* O tempo do nacional estatismo. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, p. 13-37, 2003.

PLAN de REACTIVACION ECONOMICA. Desarollo Económico*.* Buenos Aires, v.19, n. 75, p. 173-184, 1979.

POULANTZAS, Nicos. Classes sociais no capitalismo de hoje. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

ROMERO, Luis Alberto. História contemporânea da Argentina*.* Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

RAPOPORT, Mario. Argentina y la Segunda Guerra Mundial: mitos y realidades. Buenos Aires: EIAL, vol.6, n. 1, p. 3-20, 1995.

_____. *Historia económica, política y social dela Argentina, 1880-2003.* Buenos Aries, Ariel, 2003.

_____. Política exteior Argentina. Poder y conflitos internos.Buenos Aires: Capital Intelectual, 2005.

_____; MADRID, Eduardo. Argentina - Brasil: de rivales a aliados. Política, economia y relaciones internacionales. Buenos Aires: capital intelectual, 2011.

ROUGIER, Marcelo; ODISIO, Juan. "Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos". Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914-1980). Buenos Aires: Imago Mundi, 2017.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos: 1939-1942. O processo de envolvimento brasileiro na Segunda Guerra Mundial. São Paulo, Nacional, 1985.

VARGAS, Getúlio Dorneles. Discursos em São Paulo. Rio de Janeiro: Imprensa Mercantil, 1943.

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

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

VIANNA, Sérgio Breserman. Política econômica externa e industrialização: 1946-1951. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). A ordem do progresso. Cem anos de política econômica republicana. Rio de Janeiro: Campus, p. 105-122, 1992.

VIGEVANI, Tullo. Questão nacional e Política Exterior. Tese de Doutorado em História, Universidade de São Paulo, 1990.

VILLELA, Anibal; SUZIGAN, Wilson. *Política do governo e crescimento da economia brasileira: 1889-1945*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973.

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

Arquivos Consultados:

Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Arquivo Getúlio Vargas (GV)

Arquivo Osvaldo Aranha (OA)

Arquivo Sousa Costa (SC)

Recebido em: 23/03/2018

Aprovado em: 17/10/2018