

# RUPTURA E EXPERIMENTAÇÃO: 1914-45



O TÍTULO DESTES CAPÍTULOS VEM de W. Arthur Lewis,<sup>1</sup> que caracteriza o período (na realidade, os anos de 1913 a 1939) como “uma era de ruptura e uma era de experimentação” na economia mundial — descrição que se pode razoavelmente estender até 1945. O longo período de relativa paz mundial e expansão terminara com a Primeira Guerra Mundial e não ocorreria uma expansão semelhante até a década de 1950. Duas guerras mundiais e a Grande Depressão de 1929, contudo, apresentaram à América Latina tanto oportunidades como ameaças: não foi por acaso que esse período foi o único do século XX em que a América Latina teve um crescimento significativamente maior que o da média mundial. Como qualquer fase de transição, ela é de difícil caracterização e extremamente importante. As estruturas mudaram de posição, novas forças e coalizões vieram à superfície e o pensamento estratégico foi reformulado. As incipientes capacidades de mudar foram postas à prova, forjadas no calor da crise e em certos casos deformadas ou destruídas.

As guerras evidentemente apresentam um conjunto de ameaças e oportunidades diferentes em comparação com as depressões mundiais. As duas guerras aumentaram a procura de exportações da América Latina, mas também neste caso foi importante a loteria dos produtos primários, uma vez que os minerais estratégicos tiveram uma fase

<sup>1</sup> Lewis, 1949.

*Foto: Inspeção de café na Colômbia, 1940.*

de *boom*, enquanto as mercadorias que dependiam do consumo na Europa (como o cacau e o café) saíram-se muito mal, o que também aconteceu com os bens não essenciais altamente perecíveis (como a banana). A ameaça (que era também uma oportunidade) se fez sentir mais profundamente no lado das importações, em ambas as guerras, embora a geografia haja também influenciado. Os países mais próximos dos Estados Unidos podiam mais facilmente obter suprimentos americanos, uma vez que a guerra havia transtornado as fontes européias. O Japão estava começando a substituir a Europa como fornecedora na costa oeste da América Latina, antes mesmo da Primeira Guerra Mundial, com efeitos positivos e negativos. Os influxos de capital foram também interrompidos de uma forma desigual. A década de 1920, também em si mesma um transtorno, trouxe empréstimos externos numa escala e com um caráter que só iriam ter paralelo na década de 1970. Em contraste, a Depressão internacional dos anos 30 produziu um choque do lado da demanda, assim como uma reversão dos influxos de capital. A Grande Depressão trouxe uma queda dos preços mundiais; as duas guerras mundiais importaram grandes doses de inflação global.

Um fenômeno importante do período foi a transferência da hegemonia do Reino Unido para os Estados Unidos. Antes de 1913, o Reino Unido ainda predominava no comércio internacional e nos mercados de capital (embora a transferência já estivesse em particular evidência na costa oeste da América Latina desde a passagem do século). A Primeira Guerra Mundial mudou o papel dos Estados Unidos, que abruptamente se projetaram como o principal credor mundial. Por volta de 1945, a situação era fundamentalmente diferente, com os Estados Unidos claramente definidos como grande potência mundial e o dólar em posição para financiar a expansão mundial nos próximos 25 anos, assim como fizera o esterlino no século XIX. A transferência da hegemonia global suscitou ameaças e oportunidades; por ocasião da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos estavam desempenhando um papel importante, entrando na guerra em 1941 e arrastando consigo a América Latina como fornecedora de matéria-prima de considerável importância. Isso teve muitas conseqüências para as instituições, para o papel do Estado e para os acontecimentos políticos e as estruturas econômicas.

Essas experiências diversas de choques externos transmitiam uma mensagem comum: era perigoso confiar nas exportações de produtos primários tradicionais com vistas ao crescimento e na importação da maioria dos bens essenciais com vistas à expansão. Em certos casos, a vulnerabilidade evidenciava-se do lado da oferta, como durante as guerras; outras vezes, do lado da demanda. Em qualquer caso, porém, a vulnerabilidade era o tema comum. Essa mensagem interagiu com as forças internas — os primeiros

sinais de crescimento demográfico acelerado, a expansão das populações urbanas, o crescimento do nacionalismo e os primórdios, em certos casos, da política de massa — e veio a gerar nos anos 40 um consenso cada vez maior em torno da necessidade de uma industrialização deliberada.

A aceleração do crescimento populacional foi documentada no Capítulo 2. Enquanto que nos primeiros anos do século registravam-se taxas elevadas de crescimento nos países com alto índice de imigração, forçando a elevação da média regional, a aceleração ocorria agora em toda parte. O crescimento populacional médio do continente foi de 2,2 % de 1930 a 1950; no México, por exemplo, o crescimento demográfico acelerou-se para 2,6% durante o período. Com uma taxa de natalidade de 44 por mil e uma taxa de mortalidade ainda de 27 por mil, era evidente que, ao começarem a surtir efeito os melhoramentos nas condições de saúde pública, atenção primária de saúde e infra-estrutura, o crescimento da população dispararia. Com exceção apenas dos países menores, as populações urbanas estavam crescendo em ritmo mais rápido, já que a migração do campo para a cidade, temporariamente sustada pela Grande Depressão, ganhara novo impulso no curso das décadas de 1930 e 1940. No Paraguai e na América Central, esse processo só iria ocorrer nos anos 50. As tendências políticas denotavam o crescimento de uma classe média e uma classe trabalhadora, particularmente no Cone Sul.

Este capítulo descreve inicialmente as perturbações e rupturas globais e suas conseqüências para a América Latina. Em seguida, analisa a reação a essas perturbações, ou, mais especificamente, aos três choques principais: a Depressão de 1929, sem dúvida a perturbação mais grave enfrentada neste século pela América Latina até a crise da dívida da década de 1980, e as duas guerras mundiais. A parte final examina uma importante conseqüência das rupturas: a expansão institucional significativa durante essas décadas, produto tanto das tendências de longo prazo como das ocorrências do período. Assim, o capítulo sobrepõe-se cronologicamente ao anterior, uma vez que o período de crescimento impelido pelas exportações tradicionais claramente se estendeu até 1929 — e mesmo depois em vários casos, como o da Venezuela —, enquanto os choques começaram com a Primeira Guerra Mundial.

## CHOQUES INTERNACIONAIS

Com o avançar do século XX, a expansão da economia mundial que caracterizara os primeiros anos foi turbada por crescente instabilidade e tumulto. A primeira grande

comoção foi a Primeira Guerra Mundial, embora a rigor as forças que moldaram a mudança já estivessem adquirindo impulso muito antes de 1914.

Primeiro ocorreu uma mudança no comércio exterior e nos investimentos. O papel da Grã-Bretanha como iniciadora do comércio de produtos manufaturados implicava que, à medida que outros países se industrializassem, a sua parcela teria de cair; isso foi agravado pelo declínio da sua competitividade. De forma crescente, as indústrias britânicas perderam terreno, mas a persistência da libra como moeda chave e o correspondente papel dos passivos em esterlinos no exterior resultaram inicialmente no encobrimento da perda de competitividade das exportações. Mas embora a Grã-Bretanha continuasse a predominar, o papel dos Estados Unidos no comércio e no investimento estava crescendo rapidamente desde a virada do século: por volta de 1913, o México, todas as repúblicas da América Central e do Caribe hispânico, a Venezuela, a Colômbia, o Equador e, marginalmente, o Peru já estavam importando mais dos Estados Unidos do que do Reino Unido. Isso constituiu uma significativa mudança em comparação com a situação na década de 1890. Investimentos americanos estavam penetrando rapidamente na mineração, na prospecção de petróleo e nas estradas de ferro mexicanas, no cobre peruano, nos nitratos chilenos, na banana da Colômbia e em diversas economias centro-americanas. O domínio cada vez mais firme dos Estados Unidos sobre o açúcar cubano estava já bem implantado na década de 1890.

Em segundo lugar, as mudanças já estavam levando a um crescente excesso de oferta de produtos primários e ao aumento da instabilidade do mercado. Essas tendências afetavam tanto a procura como a oferta. No que diz respeito à demanda, o ritmo de crescimento da população em alguns países desenvolvidos estava caindo, enquanto o incremento da renda estava conduzindo a um crescimento proporcionalmente menor da demanda por produtos alimentícios tais como cereais, uma vez que as necessidades básicas estavam satisfeitas. No que diz respeito à oferta, as mudanças técnicas e a modernização estavam levando a um incremento da produtividade, assim como, em certos casos, ao aumento a curto prazo da rigidez da oferta, na medida em que a produção se tornava mais de capital intensivo. Essas tendências só eram compensadas pela mudança técnica no caso de uns poucos produtos primários (petróleo, cobre), o que deu ensejo a novas demandas — fator que viria a ter maior importância na década de 1920.

Durante a Primeira Guerra Mundial, a transformação das estruturas do comércio e dos investimentos sofreu acentuada aceleração. A posição da Grã-Bretanha no comércio internacional declinou, para nunca mais voltar a se recuperar totalmente, enquanto se verificava uma transformação correspondente nas oportunidades de exporta-

ção dos Estados Unidos. O superávit de pagamentos dos Estados Unidos avolumou-se: ao fim de 1919, o país era credor líquido a longo prazo de US\$3,3 bilhões, em comparação com a situação similar de devedor líquido no período anterior à guerra.<sup>2</sup> O investimento estrangeiro privado dos Estados Unidos no exterior subiu de US\$3,5 bilhões em 1914 para US\$6,4 bilhões em 1919.<sup>3</sup> A procura decidida de oportunidades de exportação oferecidas pela guerra refletiu-se no enorme crescimento do comércio com a América Latina e na infra-estrutura que começou a crescer em seu redor, enquanto os bancos dos Estados Unidos procuravam estabelecer-se no estrangeiro e os fluxos de informação ganhavam profundidade.<sup>4</sup> Começaram a aparecer manuais com conselhos aos exportadores, tendo a América Latina como o seu principal centro de interesse.<sup>5</sup> Em 1914, foram modificados os regulamentos federais americanos para permitir a expansão da rede de bancos dos Estados Unidos no exterior; de 1914 a 1918, somente o First National City Bank instalou 12 sucursais na América Latina. O comércio foi também impulsionado pela conclusão das obras do Canal do Panamá em 1914.

A guerra estimulou também um aumento da capacidade produtiva de muitos bens primários para os quais já havia perigo de excesso de oferta. O exemplo mais marcante foi talvez o açúcar, mas o mesmo se aplicou a muitos produtos alimentícios e matérias-primas cuja produção interna na Europa fora temporariamente transtornada.

A guerra teve também efeitos mais específicos. Os vínculos de comércio e investimento da Alemanha foram abruptamente rompidos, deixando uma lacuna que os Estados Unidos se apressaram a cobrir. Num prazo muito curto, todo o sistema de bancos, crédito e mercados monetários foi suspenso, produzindo na América Latina uma aguda crise de liquidez e pânico financeiro. “Em agosto de 1914 houve um colapso praticamente total da infra-estrutura comercial e financeira em que se fundamentava o comércio internacional e da qual tanto dependia a América Latina (...) O transporte marítimo

<sup>2</sup> Aldcroft, 1977: 239.

<sup>3</sup> Lewis, 1938: 449.

<sup>4</sup> Stallings, 1987; Marichal, 1988.

<sup>5</sup> Um bom (e divertido) exemplo foi a publicação em 1916 de *Exporting to Latin America*, pelo Departamento de Comércio dos Estados Unidos. O manual contém 369 páginas de instruções minuciosas sobre todos os aspectos da atividade empresarial, inclusive conselhos sobre “o valor da cinematografia” na publicidade, e entra em detalhes práticos tais como a necessidade de selas apropriadas para viajar pelos Andes e “uma quantidade pródiga de preparados para proteger o corpo contra insetos”.

e os seguros tornaram-se escassos e caros, os bancos fecharam as portas, houve completo esgotamento do capital e do crédito e as cédulas em esterlinos sumiram.”<sup>6</sup>

Enquanto isso, verificavam-se por toda a Europa mudanças no papel do Estado, em resultado da súbita necessidade de regular as economias de guerra. As políticas bélicas alimentaram movimentos nacionalistas em muitos países, enquanto a inflação e as dificuldades do tempo de guerra resultaram em fortalecimento das organizações das classes trabalhadoras.

Com o antigo sistema em tumulto e o aparecimento de forças novas, como a intervenção do Estado, surgiu uma oportunidade de reformular idéias e procurar avaliar e controlar problemas subjacentes. Mas os problemas não estavam sendo claramente percebidos. A idéia convencional aceita no pós-guerra, pelo menos nos Estados Unidos e no Reino Unido, era a da necessidade de retornar ao sistema antigo — especialmente ao padrão-ouro — e, na medida do possível, às paridades cambiais de antes da guerra. Veio dos Estados Unidos um vigoroso impulso no sentido de reduzir o papel do governo aos níveis anteriores à guerra, abandonar o controle dos preços e qualquer interferência no comércio exterior ou nas taxas de câmbio e retornar, na medida do possível, a uma concorrência “saudável” e “livre”. Em 1920, foi o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos que alegou: “(...) Os governos do mundo devem agora retirar-se da atividade bancária e do comércio (...) O Tesouro opõe-se ao controle governamental do comércio exterior e opõe-se ainda mais ao controle privado (...) Aguarda com interesse a remoção dos controles e interferências governamentais, bem como o restabelecimento da iniciativa individual e da livre concorrência nos negócios (...) com rigorosa economia nos gastos públicos (...)”<sup>7</sup> A pressa em retornar às forças do mercado mostrou-se particularmente imprudente, dada a contenção da demanda durante a guerra: o resultado foi um período de surto pessimamente administrado e a quebra de 1919-22.<sup>8</sup> O surto agravou ainda mais o problema do excesso de oferta de produtos agrícolas.

A partir de 1922, verificou-se uma expansão econômica sustentada nos Estados Unidos e em muitos países europeus, muito embora a Grã-Bretanha estivesse a braços com a deflação, na tentativa de restabelecer e manter a paridade de antes da guerra. Basicamente, porém, faltava solidez ao sistema internacional, com brechas apenas tem-

<sup>6</sup> Albert, 1988: 37.

<sup>7</sup> Relatório Anual do Secretário do Tesouro sobre Finanças para o exercício encerrado em 30 de junho de 1920.

<sup>8</sup> Ver um relato detalhado em Lewis, 1949.

porariamente cobertas pelos movimentos de capital. O recém-restaurado sistema de câmbio baseado no ouro nunca funcionou bem: havia um número excessivo de centros, os Estados Unidos não tinham experiência em seu novo papel e nem a França nem os Estados Unidos se empenharam em fazer com que o novo sistema funcionasse. O aumento do volume de fundos voláteis de curto prazo gerou instabilidade e houve sérios erros de juízo quanto à paridade das moedas mais importantes. Ademais, o superávit comercial dos Estados Unidos era de tal vulto que tornava-se necessária a aplicação urgente de políticas de promoção de importações e de exportação de capital, com vistas a abrandar os problemas de pagamentos dos países deficitários.

Para os Estados Unidos, porém, o comércio exterior não era tão crucial como tinha sido para o Reino Unido; as políticas eram, de fato, o exato oposto do que se fazia necessário. Os Estados Unidos mantiveram suas políticas protecionistas, que vinham desde o tempo da Guerra Civil, e as suas políticas de exportação de capital criaram grandes problemas para os países recebedores. A década de 1920 foi de auge dos empréstimos privados ao exterior por parte dos Estados Unidos.<sup>9</sup> Agentes de vendas forçavam governos incautos a tomar empréstimos e os tomadores eram incentivados a endividar-se excessivamente. O dinheiro tendia muitas vezes a ser aplicado em usos improdutivos ou num aumento ainda maior da disponibilidade de produtos agrícolas primários já perigosamente excedentes. O papel dos bancos tornou-se cada vez mais importante: por volta de 1926, existiam na América Latina 61 agências de bancos dos Estados Unidos<sup>10</sup> (além de muitos de outras nacionalidades). Empreiteiras americanas freqüentemente operavam em estreita associação com grupos de banqueiros, como foi o caso, por exemplo, da Foundation Company dos Estados Unidos no Peru. Por esses e outros meios, registrou-se nos anos 20 uma extraordinária expansão do financiamento externo aos governos latino-americanos. Essa foi uma época dinâmica e agressiva para os negócios, em que quase nada era proibido. Uma comissão de inquérito do Senado dos Estados Unidos encontrou 29 representantes de casas financeiras americanas somente na Colômbia, tentando negociar empréstimos com os governos nacional e departamentais.

Com o aumento dos investimentos cresceu também o comércio dos Estados Unidos dentro da região. Os ganhos obtidos pelos Estados Unidos durante a guerra

<sup>9</sup> Marichal, 1988; Stallings, 1987.

<sup>10</sup> Phelps, 1927: 211.

foram consolidados na década de 1920, com o fortalecimento da sua vantagem competitiva, graças aos produtos novos e dinâmicos do período (mormente automóveis). Isso resultou em mudanças nas relações e um novo potencial de desequilíbrio, expressivamente ilustrado pelo caso da Argentina. Em 1913, a Argentina, tal como o Brasil, tinha poucos vínculos de comércio e investimento com os Estados Unidos, ao contrário, por exemplo, do Peru e do Equador, que já então importavam bens e capital de seu vizinho do norte. Durante os anos 20, a Argentina aumentou suas compras de maquinaria agrícola moderna e outras máquinas dos Estados Unidos, mas as relações do país com o Reino Unido na área de comércio e investimentos limitavam o ritmo em que esse comércio podia crescer.<sup>11</sup> O Uruguai também estava limitado por uma crescente dependência comercial da Grã-Bretanha, depois que as vendas de carne frigorificada se transformaram numa proporção considerável das exportações.

Favorecido pela expansão dos fluxos de crédito, o volume da produção primária continuou a crescer. Entrementes, as forças que atuavam sobre a oferta e a procura ganharam vigor: a década de 1920, em todo o mundo, caracterizou-se por um progresso técnico particularmente rápido na agricultura, com a mecanização da lavoura e a introdução de novas espécies vegetais e fertilizantes, resultando tudo isso em aumento da oferta. Ocorreram também grandes mudanças estruturais nos mercados de produtos primários, com a suplantação dos nitratos por sucedâneos e a eliminação da indústria de borracha natural da Amazônia e sua substituição pela borracha das plantações. A análise do comportamento dos preços durante a década é dificultada pelo fato de que o surto de 1920 foi seguido de uma quebra repentina, à qual se seguiram movimentos desiguais e contínuos. Subjacente a tudo isso, porém, achava-se uma tendência de longo prazo desfavorável; no período de 1926 a 1929, as relações de troca de todos os produtos primários haviam caído a níveis significativamente inferiores aos de 1913.<sup>12</sup>

Em retrospecto, a década de 1920 aparece como um período muito semelhante aos anos 70, uma época de crescimento irregular e aumento da dívida, pressagiando um décênio de depressão. Como na década de 70, dificilmente se poderia esperar que a América Latina discernisse os sinais do desastre iminente. O dinheiro chegava em grandes quantidades e os movimentos de preços eram muito voláteis, dificultando uma identificação das tendências a longo prazo. Mas os elementos de fragilidade eram reais: o

<sup>11</sup> Fodor e O'Connell, 1973: 13-65.

<sup>12</sup> Rowe, 1965: 83.

principal credor novo era um país inexperiente e os empréstimos que chegavam não eram contados nem controlados. Tampouco eram coordenados com investimentos que garantissem a capacidade de pagamento, capacidade essa ainda mais prejudicada pelas taxas cambiais sobrevalorizadas sustentadas pelo influxo de dinheiro. A corrupção imperava e o comércio crescia, reagindo a uma expansão insustentável nos Estados Unidos.

Os acontecimentos econômicos internacionais da década de 1930 podem ser recapitulados mais brevemente, porque foram súbitos e sem rodeios no seu impacto desastroso. Sinais da quebra já podiam ser observados antes da derrocada da bolsa de valores de Nova York, em outubro de 1929, ao começarem as saídas de capital da América Latina atraídas pelos juros mais altos nos Estados Unidos; alguns produtos primários tinham chegado ao seu ápice bem antes disso: o trigo da Argentina em maio de 1927, o açúcar cubano em março de 1928 e o café do Brasil em março de 1929.<sup>13</sup> A subsequente queda dos preços dos produtos primários foi extrema. Todos os países foram afetados e, em nove dos países incluídos na Tabela 4.1, o valor unitário das exportações entre 1928 e 1932 caiu mais de 50%. Os países que mais sofreram foram os exportadores de minerais (Chile, Bolívia e México) e Cuba. Este país sofreu uma profunda redução em sua parcela do mercado americano, inicialmente em função da tarifa Smoot-Hawley de 1930 e depois do Acordo Chadbourne de 1931, ambos os quais afetaram Cuba, mas não Porto Rico, as Filipinas ou o Havai.<sup>14</sup> A loteria dos produtos primários e os infortúnios de outros trouxeram certo alívio a alguns países. Os preços do ouro e da prata subiram com a política monetária dos Estados Unidos; secas na América do Norte favoreceram os exportadores de alimentos das zonas temperadas; e a República Dominicana ganhou em vendas de açúcar, em prejuízo de Cuba.

Embora caíssem os preços, as taxas de juros não caíram e a maioria dos países sofreu uma crise fiscal em virtude da queda da receita de impostos sobre o comércio e do aumento do serviço da dívida em termos reais. Mas o maior choque sofrido pelas economias latino-americanas foi não o das taxas de juros, mas o da "emergência do Centro protecionista e nacionalista".<sup>15</sup> Durante essa década, ocorreu efetivamente uma

<sup>13</sup> Bulmer-Thomas, 1994: 196.

<sup>14</sup> Esse grupo, os chamados "produtores insulares dos Estados Unidos", conseguiu deslocar Cuba significativamente do mercado americano na década de 1930.

<sup>15</sup> Díaz-Alejandro, 1984a: 21.

TABELA 4.1  
 VARIAÇÃO DOS PREÇOS E VOLUMES DAS EXPORTAÇÕES, RELAÇÕES DE TROCA  
 LÍQUIDAS, 1932  
 (1928=100)

País	Preços das exportações	Volumes das exportações	Relações de troca líquidas
Argentina	37	88	68
Bolívia	79 <sup>a</sup>	48 <sup>a</sup>	nd
Brasil	43	86	65
Chile	47	31	57
Colômbia	48	102	63
Costa Rica	54	81	78
El Salvador	30	75	52
Equador	51	83	74
Guatemala	37	101	54
Haiti	49 <sup>b</sup>	104 <sup>b</sup>	nd
Honduras	91	101	130
México	49	58	64
Nicarágua	50	78	71
Peru	39	76	62
Rep. Dominicana	55 <sup>b</sup>	106 <sup>b</sup>	81 <sup>b</sup>
Venezuela	81	100	101
América Latina	36	78	56

<sup>a</sup> 1929 = 100

<sup>b</sup> 1930 = 100

Fontes: CEPAL, 1976; Bulmer-Thomas, 1994.

ruptura do multilateralismo. "Já nos anos 20, grupos influentes na Grã-Bretanha eram partidários das políticas de preferência imperial e, em 1928, a eleição presidencial nos Estados Unidos foi acompanhada de uma onda de protecionismo. A essa onda seguiu-se a passagem da tarifa Smoot-Hawley, em 1930, e da Lei das Importações Anormais de 1931, na Grã-Bretanha. (...) Ao se aprofundar a Depressão, o protecionismo ganhou terreno: as Preferências da Comunidade Britânica foram adotadas em Ottawa em 1932, enquanto a França, a Alemanha e o Japão também reforçavam o seu protecionismo e as disposições comerciais discriminatórias para as áreas sujeitas à sua hegemo-

nia."<sup>16</sup> Nos países desenvolvidos, a proteção foi acompanhada de uma diminuição dos investimentos no estrangeiro: de fato, o principal fluxo de capital se dirigiu para os Estados Unidos, que mais uma vez se tornaram devedores.

Os anos seguintes foram completamente obscurecidos por acontecimentos políticos que culminaram com a deflagração da guerra em 1939. Uma vez mais, as fontes de abastecimento, os mercados de exportações, os serviços de transportes marítimos e as facilidades de crédito da América Latina viram-se ameaçados. Tal como no conflito anterior, começaram a se esgotar os suprimentos importados, variando o impacto de acordo com o vigor dos vínculos comerciais com a Europa. O elemento novo foi a força dos Estados Unidos e a sua consciência da importância tanto das fontes estratégicas de suprimentos como da solidariedade pan-americana. O Banco de Exportação e Importação foi fortalecido com uma injeção de capital e se transformou em principal instrumento americano de controle de fontes de matéria-prima na região. Em setembro de 1940, o Banco de Exportação e Importação concluiu um acordo com o Brasil para um crédito de US\$20 milhões destinado à construção de uma usina siderúrgica em Volta Redonda. No mesmo ano, a Metals Reserve Company contratou a compra de quase toda a produção de estanho da Bolívia durante cinco anos (exceto a das minas de Simón Patiño, que foi vendida à Grã-Bretanha). Os Estados Unidos fizeram também volumosas compras de cobre e nitratos do Chile.

Assim como os Estados Unidos se viram arrastados mais profundamente para a guerra após o ataque a Pearl Harbor, assim também a América Latina foi mais profundamente afetada. Primeiro, os Estados Unidos exigiram que a região aderisse à causa dos Aliados. Em 1942, o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos promoveu uma Conferência Econômica e Financeira Latino-Americana em Washington para instar os países latino-americanos a adotar leis e medidas para controlar "ativos de inimigos", tais como investimentos e contas bancárias. Em segundo lugar, em troca de solidariedade e apoio e em resposta a um aumento acentuado das necessidades estratégicas, abriram-se as oportunidades de maior ajuda econômica, na forma de acordos de compra e créditos do Banco de Exportação e Importação e de numerosas missões comerciais e técnicas americanas. Os investimentos dos Estados Unidos na América Latina aumentaram e seguiram-se relações extraordinariamente estreitas de governo a governo. No México, por exemplo, tão completa foi a transformação das relações com os

<sup>16</sup> *Ibid.*

Estados Unidos que, já em 1942, o Ministro do Exterior mexicano descrevia a fronteira como "uma linha de união, não de divisão". Observações desse tipo são dignas de nota em face do violento choque entre os dois países por causa do petróleo apenas quatro anos antes.<sup>17</sup> Apenas a Argentina e o Chile resistiram e vieram a sofrer por isso: o Chile só rompeu relações com as potências do Eixo em 1943 e a Argentina finalmente declarou guerra em março de 1945.

Entre os notáveis paradoxos dos anos da guerra, e uma das principais consequências da própria guerra, foi a crescente ingerência econômica dos Estados Unidos na América Latina, paralelamente à expansão do papel dos governos nacionais, que incluía o uso de controles diretos, que a guerra tornara politicamente aceitável. Por toda a América Latina, os interesses do setor privado se estavam tornando mais estreitamente ligados ao governo, de uma forma muito semelhante ao que ocorria nos Estados Unidos, onde os líderes empresariais eram cooptados pelo governo para o planejamento e execução de toda uma série de novos projetos. Essas tendências seriam fundamentais para o novo modelo de crescimento do período de pós-guerra.

### REAÇÕES, EXPERIMENTOS E RESULTADOS

Escrevendo sobre a reação ao choque dos anos 30, Díaz-Alejandro manifestou-se a favor de uma distinção entre países reativos e passivos.<sup>18</sup> Os que estavam em condições de depreciar a sua taxa cambial e acelerar assim o ajustamento dos preços relativos recuperaram-se mais depressa, enquanto outros (em geral pequenos países dependentes dos Estados Unidos), que permaneceram vinculados ao dólar e não tinham efetiva autonomia política,<sup>19</sup> foram severamente afetados e, se chegaram a se recuperar, só o fizeram lentamente. O argumento correlaciona o fato de um país ser pequeno com passividade, assim como passividade com lentidão no crescimento.

Desde então, essa classificação tem sido questionada em dois aspectos. Os especialistas em assuntos cubanos insistem em afirmar que o país não se encaixa nesse quadro, porque os seus formuladores de política fizeram o que era melhor, pagando o preço

<sup>17</sup> Niblo, 1988: 7 e seguintes.

<sup>18</sup> Díaz-Alejandro, 1984a, Capítulo 2.

<sup>19</sup> Cuba, por exemplo, não podia sequer elevar as tarifas.

necessário para renegociar os termos do acordo sobre o açúcar cubano com os Estados Unidos. De fato, o crescimento de Cuba na década de 1930 foi bastante rápido. E Bulmer-Thomas assinalou que muitos países pequenos seguiram políticas reativas e que não existe correlação entre o tamanho de um país e a velocidade da recuperação nos anos 30.<sup>20</sup>

Se continuarmos com a análise para além da Grande Depressão, incluindo as duas guerras mundiais, as forças em ação mostram-se muito diferentes. Basicamente, não estamos mais tratando de um colapso das exportações, mas continuam a ser importantes o tamanho e o grau de liberdade de manobra. Na guerra, e particularmente nos anos 40, a análise é dominada por considerações estratégicas, pela dotação de recursos, pela base industrial preexistente e pela geografia.

Embora permaneça válida, a percepção básica de Díaz-Alejandro quanto à importância da autonomia na formulação de políticas é complementada de uma forma útil pelos argumentos do capítulo anterior referentes às características dos produtos, ao tamanho, à geografia e à evolução da economia política (capacidade de formular políticas, coerência dos grupos de interesse), bem como por outros aspectos da formação de instituições.

Já se argumentou que a Primeira Guerra Mundial estimulou a demanda mas também impôs graves restrições à oferta. A natureza da resposta a essas condições provocou uma concentração incomum de literatura sobre o assunto, cuja proliferação foi ajudada pela pouca clareza dos dados. A percepção inicial, emanada dos trabalhos de Celso Furtado e da CEPAL, fora a de que a guerra havia estimulado o crescimento industrial na América Latina. No caso do Brasil, esse argumento foi inicialmente contestado por Warren Dean, seguido por diversos outros autores.<sup>21</sup> Dean chegou mesmo a sugerir que a guerra interrompeu um processo de crescimento bastante significativo. Trabalhos posteriores chegaram à conclusão de que, no caso brasileiro, houve crescimento acelerado do produto durante a guerra (sendo que os argumentos anteriores se originaram, em parte, nas diferenças de peso dado às cifras relativas ao processamento de exportações), baseado, porém, numa utilização maior da capacidade existente. Noutras palavras, a guerra nada mais fez do que aproveitar uma expansão que já estava em curso.

<sup>20</sup> Bulmer-Thomas, 1994: 212.

<sup>21</sup> Dean, 1969. Sobre o debate subsequente a respeito da industrialização brasileira, ver *Cambridge History of Latin America*, 1986, Vol. IV, Bibliographical Essay 2.

Sugeriu-se que a guerra foi também importante porque as pequenas oficinas de consertos foram induzidas a ampliar suas atividades e proporcionar assim uma base para um incipiente setor de bens de capital. Um ponto de vista plausível destaca a tendência de longo prazo da alternância de períodos de aumento da capacidade (quando as importações são baratas e disponíveis) com períodos de crescimento rápido do produto (quando as importações custam caro ou não estão disponíveis). Assim, em economias como a do Brasil, com uma base industrial instalada e capacidade preexistente, parece agora haver acordo no sentido de que a guerra gerou uma aceleração da produção de cerca de 8% a 9% ao ano. Esse ponto de vista é também aceito para o Chile.

Outros países, porém, já se achavam mais estreitamente vinculados a outras fontes de importação — os Estados Unidos e o Japão. As economias da costa do Pacífico, como Peru e Colômbia, já tinham laços comerciais significativos com os Estados Unidos e puderam, durante a guerra, tirar partido desses laços com estímulo correspondentemente menor do que o do Brasil para substituir importações. O mesmo fator poderia ter também atuado no México, mas no caso desse país distúrbios internos suplantaram outras considerações. Mesmo que, a curto prazo, a revolução não tenha sido um desastre econômico tão grande como a princípio se alegara,<sup>22</sup> a manufatura em 1920 mal havia recuperado seu nível de 1910. O caso mais surpreendente é, talvez, o da Argentina, dado o seu tamanho, a sua base industrial anterior e os vínculos relativamente pequenos com os Estados Unidos. O fato de que, em 1918, a produção estava apenas 9% acima do nível de 1914 parece ser explicado pelas más colheitas de três dos quatro anos da guerra e pelo fim de um longo ciclo de investimentos em estradas de ferro. O declínio extremamente severo das importações foi causado pela força dos laços comerciais da Argentina com a Europa (inclusive a Alemanha) e pela elevação dos custos do transporte. A queda do intercâmbio comercial reduziu substancialmente a receita do governo e deprimiu o setor do comércio.<sup>23</sup>

As economias menores, como as da América Central, não estavam em condições de tirar partido das oportunidades do tempo de guerra e suas elites são geralmente descritas como estando apenas à espera do fim do conflito para retornar com toda força ao modelo exportador. Ocorreram, porém, certos efeitos em pequena escala: no Equador, por exemplo, o empreendimento local em silvicultura foi estimula-

<sup>22</sup> Knight no Volume Complementar 1; Womack, 1978.

<sup>23</sup> Cortés Conde no Volume Complementar 1.

do pela interrupção dos suprimentos australianos de carvão por falta de transporte marítimo.<sup>24</sup>

Os anos 20 marcaram um hiato no processo de ajustamento, porque a prosperidade daquela década geralmente dava a entender que a fase do crescimento impelido pelas exportações ainda perdurava. Os produtores de açúcar de Cuba mostraram-se preocupados com o excesso de produção e apoiaram o esforço do Estado em favor de uma industrialização moderada a partir de 1926, embora esta não sobrevivesse ao choque que adveio. Três economias sofreram o colapso do seu principal setor exportador: o Chile, com a perda do mercado dos nitratos, Cuba, com o açúcar, e o Equador, com o cacau.<sup>25</sup> Verificaram-se surtos esporádicos de proteção, em resposta a circunstâncias específicas, mas eles geralmente não compensaram o efeito da sobrevalorização gerada pelo influxo de empréstimos.

Diante dessa análise, não surpreende constatar uma gradativa redução do ritmo de crescimento industrial dos anos da guerra durante a década de 1920, embora houvesse certo crescimento da capacidade. O setor têxtil no Brasil, por exemplo, foi severamente afetado pelas tendências dos preços relativos e no Chile a taxa de crescimento da indústria em termos reais foi de 2% ao ano entre 1918 e 1929, em comparação com 9% entre 1913 e 1918.<sup>26</sup> No Peru, a estagnação do valor retornado das exportações combinou-se com uma melhoria moderada das tendências dos preços relativos e uma deterioração da distribuição da renda para produzir pouco ou nenhum crescimento no setor industrial. A exceção foi a Argentina, onde o setor industrial recuperou parte do terreno perdido, após ter passado todo o período da guerra sem crescer. A Colômbia também teve rápido crescimento, refletindo em parte o subdesenvolvimento anterior da indústria.

Durante aquele período, nem mesmo as maiores economias latino-americanas tinham ainda políticas sistemáticas de promoção da indústria, tendência que se casava perfeitamente com o estágio de desenvolvimento da região. O fato é que ainda não existia uma base para tais políticas. A surpresa está na forma em que países com elites exportadoras predominantes lograram obter o grau de proteção que obtiveram para o setor manufatureiro. Alega-se que, tanto no Brasil como no Chile, os exportadores

<sup>24</sup> Ver relato em Restrepo, 1958, e o Quadro 3.1.

<sup>25</sup> Palma afirma no Volume Complementar 2 que todos os processos que se desenvolveram na América Latina na década de 1930 ocorreram uma década antes no Chile. Maiguashca, 1996, descreve o caso equatoriano e Santamaría, no Volume Complementar 1, o caso cubano.

<sup>26</sup> Palma no Volume Complementar 1.

muitas vezes preferiam tarifas sobre as importações a impostos sobre suas fontes de renda, muito embora tal atitude pudesse, a longo prazo, ameaçar a sua própria posição. E na realidade a indústria nem sempre foi encarada como uma ameaça dessa ordem: no Chile, grupos agrários tradicionais constataram o enfraquecimento dos mercados para suas exportações e passaram cada vez mais a buscar o mercado interno. No Brasil, a indústria fez uso de produtos agrícolas que não tinham mercado considerável no exterior e a combinação de interesses foi ajudada por alianças matrimoniais e conexões entre os conselhos de administração das empresas. O caráter pouco sistemático das variações tarifárias também ajudou. Tais fatores combinaram-se, por um lado, para estimular certo grau de proteção e, por outro, para inibir a emergência clara de um grupo empresarial especificamente empenhado na indústria.

Nas vésperas da Grande Depressão, mesmo as economias maiores da América Latina ainda eram extremamente dependentes das exportações, responsáveis por uma proporção considerável do seu produto nacional. Era alta a dependência do setor público em relação aos impostos gerados pelo comércio exterior — mais de 50% no Chile, na década de 1920, por exemplo. As exportações compreendiam quase exclusivamente produtos primários e, na maioria dos países, dois ou três produtos concorriam com cerca de dois terços das receitas totais das exportações (ver Apêndice Estatístico VII). Na arena política, as elites exportadoras predominavam, com uma ou duas complexas exceções, como no México e no regime batllista no Uruguai. Isso já indicava o paradoxo da década de 1930: embora fosse grande o papel desempenhado pela industrialização para substituir importações, o processo de recuperação concentrava-se nas exportações.

A resposta inicial da América Latina ao colapso de 1929 foi ater-se de forma ortodoxa ao mecanismo de ajustamento do padrão-ouro. Com a evasão do ouro e das divisas, a deflação interna veio juntar-se ao impacto do colapso das exportações e a renda e o emprego caíram verticalmente. Só ocorreu certo alívio quando o Reino Unido abandonou a conversibilidade, em 1931; tão logo se tornou aceitável abandonar as normas do padrão-ouro, a América Latina tratou de fazê-lo o quanto antes. Seguiram-se casos de inadimplência, dado que a depreciação da taxa de câmbio tornara intolerável o peso da dívida sobre o orçamento. Em 1934, somente a Argentina, Honduras, Haiti e República Dominicana não estavam inadimplentes. (A Venezuela não precisou fazer isso, porque já havia liquidado a sua dívida; e a Colômbia continuou a cumprir o serviço da dívida do governo central até 1934.) Os mercados financeiros internacionais da década de 1930 simplesmente admitiram e chegaram mesmo a tolerar a falta de pagamento, de uma forma inimaginável nos anos 80, dada a importância numérica dos detento-

res individuais de obrigações que tinham pouco poder de negociação (ao contrário da década de 80, quando as instituições predominaram). A inadimplência proporcionou um certo alívio: muitas vezes, a falta de pagamento aumentava a disponibilidade de divisas em até 20%. Já em 1930, alguns países estavam começando a apoiar ativamente os seus setores de exportação. No Brasil, isso tomou a forma de compra e queima dos estoques excedentes de café. Na Colômbia, a necessidade de continuar desenvolvendo a infra-estrutura em benefício do setor exportador levou os governos municipais a reagir desde o princípio. Em outubro de 1930, por exemplo, o município de Cartagena levantou um empréstimo para iniciar a construção de um aqueduto<sup>27</sup> e em 1931 o governo nacional estava utilizando financiamento deficitário para expandir.<sup>28</sup> No começo da década, os gastos militares eram muitas vezes acrescentados aos investimentos públicos, como nos casos das guerras do Chaco e de Leticia.<sup>29</sup> Na Guatemala, o gigantesco programa de construção de estradas do General Ubico fez uso, essencialmente, do trabalho forçado, razão pela qual teve maior impacto em termos de aumento do acesso a novos territórios do que por seu efeito multiplicador sobre a renda.<sup>30, 31</sup>

A expansão inicial foi facilitada ainda pelas quotas e tarifas de importação no Brasil e no Chile e por aumentos moderados de tarifas na Colômbia. A Argentina, porém, fez concessões tarifárias ao Reino Unido nos termos do Tratado Roca-Runciman de 1933 e Cuba reduziu as tarifas em 1934, como parte da renegociação dos seus acordos de reciprocidade com os Estados Unidos. As taxas cambiais múltiplas eram cada vez mais usadas, principalmente como meio de tributar o setor exportador sem recorrer aos legisladores, mas também elas constituíram um fator adicional de proteção.<sup>32</sup>

Pouco a pouco, foram sendo acrescentados mais elementos “estruturais” à política dos países maiores. O governo de Getúlio Vargas no Brasil partiu com crescente

<sup>27</sup> Thorp e Londoño no Volume Complementar 2.

<sup>28</sup> Ocampo e Montenegro, 1982.

<sup>29</sup> Esses dois acontecimentos tiveram dimensões diferentes. A Guerra do Chaco ocorreu entre o Paraguai e a Bolívia, de 1932 a 1935; o Paraguai venceu, mas ambos os lados sofreram perdas estonteantes. Contaram-se cerca de 50.000 mortos. A “Guerra” de Leticia teve mais as características de um incidente de fronteira, iniciado em 1932, mas o temor de uma invasão pelo Peru deu margem a significativas despesas militares na Colômbia.

<sup>30</sup> Bulmer-Thomas no Volume Complementar 2.

<sup>31</sup> O uso da Copa do Mundo de 1930 em Montevideu para reanimar o moral nacional e a construção do Estádio Centenário pelo governo só podem ser registrados como uma modesta expressão de política keynesiana. Foi principalmente uma substituição de benefícios materiais por benefícios psicológicos face a uma pesada recessão. Hancox, 1997.

<sup>32</sup> Contreras oferece no Volume Complementar 1 um relato do desenvolvimento de taxas de câmbio múltiplas na Bolívia.

coerência para uma ampla política de expansão e intervenção nos estados, particularmente depois de 1937. O México fez o mesmo, com um programa de obras públicas iniciado na década de 1920. O governo Cárdenas expandiu o programa e introduziu uma reforma agrária que, embora estimulasse a longo prazo os investimentos na agricultura, provavelmente ajudou naquele período a destinar mais recursos para a indústria.<sup>33</sup> O tamanho do orçamento do governo aumentou, foi introduzido um plano sexenal e criou-se a empresa estatal de petróleo Pemex, em 1938. No Chile, foi criada em 1939 a CORFO, um organismo estatal de desenvolvimento industrial.

A recuperação daí resultante é documentada nas Tabelas 4.2 e 4.3. Vale notar que as duas economias que reagiram mais depressa e mais vigorosamente em apoio aos respectivos setores de exportação, o Brasil e a Colômbia, acusaram efetivamente uma recuperação do PIB em 1932 antes de iniciada uma recuperação das exportações. Em 1933, o Chile, o México e a Argentina haviam todos começado a crescer de novo com a reviravolta nas receitas das exportações. A Costa Rica passou por uma pequena retração mas se recuperou prontamente. Com políticas muito conservadoras, o Peru recuperou-se com a melhoria das exportações de algodão em 1933. A recuperação foi mais significativa para a renda interna do que parece indicar a Tabela 4.2, porque o algodão, com um alto valor retornado, tomou a frente das exportações de minerais, embora a mineração em pequena escala fosse beneficiada pela falta de interesse das multinacionais em vista das condições da década de 1930. O setor do petróleo da Venezuela sofreu apenas ligeiro estremeamento em face da Grande Depressão.

Em todos os casos, a indústria recuperou-se muito cedo e cresceu mais rapidamente do que o PIB. Nos casos do Chile e de Cuba, porém, a profundidade da recessão resultou em recuperação dos níveis do PIB anteriores à Grande Depressão somente pelos fins da década. Nas economias menores, quando a fronteira terrestre era aberta e acessível e quando havia mão-de-obra e empresários disponíveis, a expansão da substituição de importações na agricultura deu certo impulso à recuperação. O Equador expandiu a produção de café e arroz com a incorporação de novas terras e renovou a expansão dos têxteis e as exportações de chapéus panamá.<sup>34</sup> Esse tipo de expansão mostrou-se, porém, impossível em países como Honduras, onde o controle da terra pela United Fruit Company obstava alternativas à bananicultura. A Nicarágua, o Uruguai, o

<sup>33</sup> Cárdenas no Volume Complementar 2.

<sup>34</sup> Maiguashca, 1996.

TABELA 4.2  
AMÉRICA LATINA: PODER DE COMPRA DAS EXPORTAÇÕES, PIB E PRODUTOS  
MANUFATURADOS, 1927-38  
(Índices: 1928=100)

	Argentina			Brasil			Chile			Colômbia		
	PCE	PIB	Manuf.	PCE	PIB	Manuf.	PCE	PIB	Manuf.	PCE	PIB	Manuf.
1927	85	99	100	89	90	97	91	80	103	84	93	99
1928	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1929	91	101	98	102	101	97	110	110	122	103	104	103
1930	60	93	93	69	99	94	69	99	123	107	103	98
1931	62	95	86	71	96	95	44	82	91	112	101	96
1932	59	92	86	61	100	94	18	60	104	96	108	110
1933	68	94	91	68	109	98	35	70	115	87	115	129
1934	101	102	100	78	119	108	74	84	125	131	123	136
1935	108	115	114	79	122	120	80	90	144	113	126	151
1936	119	115	120	94	137	136	92	91	147	127	133	164
1937	177	124	128	109	143	141	140	107	154	140	135	192
1938	105	124	135	73	150	146	86	102	139	117	144	195
	México			Peru		Uruguai		Venezuela				
	PCE	PIB	Manuf.	PCE	PIB	PCE	Manuf.	PCE	PIB			
1927	111	99	103	95	94	97	nd	71	87			
1928	100	100	100	100	100	100	100	100	100			
1929	95	96	106	108	110	90	102	130	112			
1930	72	90	105	79	98	95	115	133	113			
1931	65	93	100	59	90	61	nd	105	96			
1932	47	79	73	48	86	44	nd	96	100			
1933	51	88	97	75	96	51	nd	135	98			
1934	79	94	106	129	109	43	nd	300	105			
1935	92	101	123	140	119	57	nd	232	116			
1936	91	109	139	145	125	61	125	232	122			
1937	100	113	143	147	127	80	nd	246	136			
1938	78	115	149	126	129	81	nd	282	144			

Nota: O PIB e o valor agregado pela manufatura são dados em valores constantes a preços de 1970. No poder de compra das exportações (PCE) os valores correntes são deflacionados pelo índice de preços das exportações de cada país, exceto o Uruguai, onde foi usado o índice de preços das exportações dos Estados Unidos. Fonte: Apêndice Estatístico.

TABELA 4.3  
AMÉRICA CENTRAL E CARIBE: PODER DE COMPRA DAS EXPORTAÇÕES, PIB E  
PRODUTOS MANUFATURADOS, 1927-38  
(Índices: 1928=100)

	Cuba			Costa Rica			Guatemala		
	PCE	PIB	Manuf.	PCE	PIB	Manuf.	PCE	PIB	Manuf.
1927	119	99	nd	89	95	88	118	98	101
1928	100	100	nd	100	100	100	100	100	100
1929	99	95	nd	94	96	91	90	112	106
1930	68	101	100	93	101	98	93	116	116
1931	63	93	69	95	99	103	70	109	122
1932	49	59	58	63	92	99	55	95	87
1933	50	65	51	78	109	120	48	96	91
1934	54	71	58	57	97	114	68	109	112
1935	63	83	69	53	104	121	55	125	129
1936	74	105	79	55	111	131	74	172	167
1937	84	128	97	68	130	153	73	169	148
1938	69	98	89	63	138	180	70	174	126

  

	Honduras			Nicarágua			El Salvador		
	PCE	PIB	Manuf.	PCE	PIB	Manuf.	PCE	PIB	Manuf.
1927	76	89	93	75	79	103	56	85	92
1928	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1929	90	99	110	95	112	109	90	100	108
1930	101	105	103	80	90	94	55	103	92
1931	119	107	90	73	85	92	60	92	78
1932	133	96	90	56	76	72	39	83	70
1933	143	91	95	60	96	89	52	94	86
1934	124	88	98	58	87	88	60	97	86
1935	90	84	110	61	88	91	54	107	88
1936	65	85	115	49	70	80	54	104	90
1937	67	81	117	69	76	89	76	114	100
1938	44	86	124	64	78	97	50	106	91

Nota: O PIB e o valor agregado pela manufatura são dados em valores constantes a preços de 1970. Para o poder de compra das exportações (PCE) dos países da América Central, utiliza-se Bulmer-Thomas, 1987. Para Cuba, o índice de preços das exportações dos Estados Unidos é usado como deflator.  
Fonte: Apêndice Estatístico.

Panamá e o Paraguai mal chegaram a recuperar-se, com fraco desempenho das exportações e severas limitações resultantes do tamanho e escassas possibilidades de diversificação. O Uruguai era o único desse grupo que tinha uma base industrial, a qual, porém, não foi suficiente para compensar a estagnação das exportações de produtos da pecuária.

A recuperação razoavelmente precoce das exportações foi importante para sustentar a expansão industrial e a intensificação geral da atividade econômica. A recuperação das exportações ocorreu em função de vários fatores. As relações de troca líquidas recobriram-se entre 1933 e 1937, tanto em virtude da debilidade dos preços das importações como do fortalecimento dos preços das exportações. Até 1939, as relações de troca líquidas de toda a América Latina haviam recuperado o seu nível de 1930 e estavam 36% acima do nível de 1933.<sup>35</sup> Na maioria dos casos, as forças mais vigorosas foram os aumentos de volume, que reagiam em parte às ocorrências internacionais, em parte à política interna. Além de políticas específicas de apoio à exportação, ocorreu no curso da década uma significativa desvalorização real. No Brasil, por exemplo, os exportadores beneficiaram-se de uma desvalorização real de 49% baseada na taxa de câmbio oficial e de uma depreciação de 80% baseada na taxa do mercado livre.<sup>36</sup> Isso foi possível pelo fato de ser ainda fraco o vínculo entre a depreciação da taxa cambial e a inflação interna. Nos primeiros anos da década de 1930, os preços internos estavam caindo e isso causou a desvalorização real. Posteriormente, teve início uma alta moderada dos preços, mas, diante do excesso de capacidade e da ausência de expectativas inflacionárias, não havia sinais ainda das perniciosas características inflacionárias das décadas de 1970 e 1980. O resultado foi que o setor exportador recuperou-se e prosperou, enquanto ocorria uma rápida expansão do setor industrial. Pelo menos naquele momento, os principais países da América Latina haviam encontrado um delicado ponto de equilíbrio que lhes permitia diversificar sem matar a galinha dos ovos de ouro — o setor exportador.

As duas economias que ficaram mais claramente à margem da maioria das generalizações acima resumidas foram a Argentina e Cuba. As exportações argentinas não cresceram de forma particularmente rápida e as taxas de crescimento do PIB e da indústria foram mais lentas do que as das outras economias latino-americanas. Há controvérsia quanto à atribuição desses resultados aos laços com a Grã-Bretanha e particular-

<sup>35</sup> Bulmer-Thomas, 1994: 210.

<sup>36</sup> *Ibid.*: 219.

mente ao Tratado Roca-Runciman, o que, contudo, “ainda continua sendo válido em face da evidência disponível”.<sup>37</sup> Argumenta Abreu que “uma política menos bem-comportada no tocante a questões financeiras — envolvendo, por exemplo, reescalonamento da dívida externa — teria liberado recursos para a adoção de políticas internas expansionistas pelo governo federal e para maior consolidação da indústria argentina através da expansão das importações de bens de capital”.<sup>38</sup>

No caso de Cuba, o impacto da Grande Depressão foi devastador. Faltam dados macroeconômicos para apoiar essa afirmação: as estimativas do PIB são fracas, e as melhores cifras são as que se referem à produção industrial, que só começou em 1930. Elas mostram, porém, que o valor real da produção industrial total em 1930 só veio a ser recuperado em 1941.<sup>39</sup> O debate em relação a Cuba é paralelo em certos aspectos ao referente à Argentina: realisticamente, teria havido qualquer outra opção que não a renegociação do acordo do açúcar, praticamente a qualquer custo, com os Estados Unidos? O preço foi, naturalmente, o acesso preferencial da indústria americana ao mercado cubano. A recompensa foi certo crescimento, pelo menos na década de 1930, e a efetiva subversão da Revolução de 1933. Cuba se diferenciava, porém, pelo fato de o açúcar penetrar tão profundamente em todos os aspectos das instituições do país e da sua vida econômica e política. O projeto de diversificação lançado em 1926 malogrou tanto por causa dos acordos comerciais com os Estados Unidos sob a égide do New Deal como pela arraigada dependência do açúcar. O crédito, o transporte, todo o funcionamento da burocracia, as redes de comércio — tudo isso favorecia o açúcar.<sup>40</sup> Praticamente não existia no país comunidade urbana ou rural que não dependesse inteira ou

<sup>37</sup> Abreu no Volume Complementar 2. O Tratado Roca-Runciman favorecia a Argentina no sentido de que, não obstante a preferência imperial britânica, permitia a continuação do acesso argentino ao mercado britânico de carne e cereais. O tratado, porém, obrigava a Argentina a reduzir tarifas sobre muitas importações britânicas e permitia às empresas britânicas pagar suas contas deduzindo quantias das exportações da Argentina para o Reino Unido. Ver Rock, 1991: 21-24.

<sup>38</sup> Abreu no Volume Complementar 2.

<sup>39</sup> As estimativas do PIB de Brundenius, 1984, mostram que os níveis do PIB *per capita* entre 1910 e 1920 não se haviam recobrado ao tempo da revolução castrista, embora houvesse crescimento na década de 1930, graças à recuperação do açúcar (cerca de 24%, se compararmos 1928 e 1937). Brundenius utiliza as estimativas de Alienes, 1950, que deflacionou em função dos preços nos Estados Unidos, e que ele, ao contrário, deflaciona pelo índice cubano dos preços dos alimentos. Os dados do PIB cubano para esse período não são confiáveis e têm sido objeto de muita controvérsia. Por essa razão, as constatações aqui registradas devem ser tomadas somente como uma indicação aproximada.

<sup>40</sup> Este aspecto está bem documentado em BIRD, 1951.

parcialmente da refinaria local de açúcar e do cultivo da cana que a alimentava. O domínio sobre Cuba era tão profundo que o problema ia além das opções racionais dos estadistas.

A importância das exportações de produtos primários para promover a recuperação e o apoio que elas receberam dos governos não chegam a surpreender, em face dos dados apresentados no início desta seção. Mesmo as economias maiores ainda dependiam muito do comércio na década de 1930 e tinham setores industriais relativamente pequenos. Já no decurso do decênio, porém, a dependência do comércio mudou. Por volta de 1945, a situação iria tornar-se mais fluida.

Num sentido, a Segunda Guerra Mundial possibilitou a continuação de um processo salutar de diversificação para a América Latina. O subcontinente transformou-se em fonte importante de matéria-prima e acusou crescimento ainda mais vigoroso de certas exportações, ao mesmo tempo que os limites impostos às importações criaram um estímulo independente ao prosseguimento da sua substituição. Mas outras exportações perderam mercados europeus. O processo adquiriu uma dimensão regional ao se abrir o comércio de bens manufaturados entre países latino-americanos e a capacidade dos países de se beneficiar dessa oportunidade variou. Assim, a experiência dos países acusou muitas diferenças: por exemplo, no caso dos minerais, os controles de preços nos países consumidores e a demora nos pagamentos significaram que a receita adicional recebida foi escassa. Isso explica o crescimento relativamente limitado das receitas dos exportadores de minerais como o Chile, a Bolívia e o Peru. Contudo, mesmo onde as receitas estavam disponíveis, pouco havia onde aplicá-las; daí a ocorrência de uma substancial acumulação de reservas. Forças contraditórias atuavam sobre a indústria. A escassez de bens importados sem dúvida incitou a novos esforços no sentido da substituição, mas esses mesmos esforços, por sua vez, ficaram limitados pela escassez de insumos e bens de capital importados. O resultado líquido foi a continuação do crescimento industrial da década de 30 (Tabela 4.4), mas a um ritmo distinto em cada país e com um novo viés para os bens de capital e insumos básicos. Por exemplo, várias firmas que teriam mais tarde importância na indústria brasileira de bens de capital passaram nesse período de oficinas a fábricas.<sup>41</sup>

De uma forma pouco usual, esses acontecimentos foram ajudados pelo papel dos Estados Unidos: a guerra foi seguida de um aumento extraordinário da influência ame-

<sup>41</sup> Gupta, 1989: 19.

TABELA 4.4  
CRESCIMENTO DAS EXPORTAÇÕES, DO PIB E DOS PRODUTOS MANUFATURADOS,  
1938-45  
(Índices 1938=100, valor para 1944-45)

	Valores das exportações	Quantum <sup>1</sup>	PIB	Manuf.
Argentina	161	141	122	131
Brasil	220	93	123	144
Chile	150	108	126	184
Colômbia	148	109	123	162
Cuba	295	146	137	138
México	252	84	141	177
Peru	123	80	113	...
Uruguai	177	109	108	114
Venezuela	195	155	142	141
América Central				
Costa Rica	110	77	96	86
El Salvador	202	118	124	133
Guatemala	149	107	89	109
Honduras	145	141	114	127
Nicarágua	250	89	157	286

Nota: PIB e valor agregado pela manufatura em valores constantes a preços de 1970. Exportações em dólares correntes dos Estados Unidos.

<sup>1</sup> Índice quantum de exportações somente para exportações de açúcar de Cuba.

Fonte: Apêndice Estatístico.

ricana nas economias latino-americanas, dado o interesse dos Estados Unidos em proteger os suprimentos existentes e impulsionar o desenvolvimento de novos recursos estratégicos. A expansão do papel dos Estados Unidos foi ajudada pelo desaparecimento da Europa e do Japão como fontes de financiamento e importações e pelo transtorno causado pela guerra no restante do comércio exportador para a Europa. Com o aumento da presença dos Estados Unidos, foi dado impulso à expansão do papel do Estado e ao uso de diferentes controles, paradoxalmente promovidos pelo governo americano, na medida em que as várias missões patrocinadas pelos Estados Unidos procuraram fomentar o desenvolvimento de indústrias básicas. Ao mesmo tempo, verificou-se uma clara expansão da participação do setor privado no governo, quando, em resposta aos apelos patrióticos, os homens de empresa envolveram-se numa série de comissões criadas para incentivar o andamento desses novos projetos.

A ênfase dada pelas missões e pelos consultores estrangeiros ao ferro, ao aço e a outros insumos básicos contribuiu para imprimir ao padrão da industrialização uma direção diferente, que tinha o potencial de tornar o setor manufatureiro mais autônomo e aberto a importantes fontes de mudanças técnicas.<sup>42</sup> Ademais, começaram dentro do continente as exportações de produtos manufaturados: a exportação de têxteis do Brasil e do México cresceu quase do nada para 20% das exportações no último ano da guerra. A maioria dessas vendas era feita a outros países latino-americanos.

Os resultados em termos de crescimento da renda aparecem na Tabela 4.4. Em geral, durante a guerra não há correlação entre crescimento e comportamento das exportações. Isso se explica em termos dos fatores que assinalamos: a medida variável em que a renda de exportações se acumulava nos países produtores e os limites impostos ao uso de divisas numa situação de guerra.

Em muitos casos, o ímpeto da demanda resultante da expansão da renda das exportações e as dificuldades da oferta no caso das importações inevitavelmente redundaram em inflação acima daquela originada pela alta mundial de preços. Mas as pressões inflacionárias foram agravadas porque o impulso no sentido de aumentar a oferta de produtos exportados desviou parte das terras antes dedicadas à produção para o mercado interno. As pressões exercidas pelo aspecto monetário sobre a demanda, resultantes da acumulação de grandes saldos das exportações, agravaram o problema: somente a Colômbia parece ter aprendido a instituir medidas de contenção adequadas.<sup>43</sup>

Uma grave consequência dessas pressões inflacionárias foi a sobrevalorização. Muitos países não podiam perceber ganhos de curto prazo resultantes da desvalorização, pelo fato de que as suas exportações estavam sendo vendidas a preços fixos em acordos diretos de compra com os Estados Unidos. Os fortes desvios resultantes de uma taxa de câmbio "razoável" viriam a revelar-se um dos mais desastrosos aspectos do período da guerra.

Um efeito mais positivo desse incremento de reservas foi o fato de que a dívida em mora da década de 1930 podia ser agora liquidada. Nos primeiros anos de 1940, vários países, como o Brasil e o México, saldaram toda a sua dívida pendente, abrindo caminho assim para a renovação da sua integração com os mercados internacionais de capital, que iria ser um elemento importante do modelo de crescimento do pós-guerra.

<sup>42</sup> Por volta da década de 50, essa tendência seria superada pela ênfase renovada em bens de consumo.

<sup>43</sup> Triffin, 1944.

## INSTITUIÇÕES E CAPACIDADES

Parcialmente influenciados pela evolução mundial dos acontecimentos, os movimentos sociais que acentuavam a importância da comunidade e do interesse coletivo ganharam ímpeto nas décadas de 1920 e 1930. Esses movimentos tiveram origem tanto nas elites como nas bases populares. Movimentos como o *indigenismo* na área andina se voltaram para as raízes indígenas. Desenvolveram-se partidos socialistas e comunistas e os governos cortejavam o voto da classe trabalhadora emergente.

Esses acontecimentos produziram novas maneiras de encarar o bem-estar e a questão social. Geralmente, porém, os principais acontecimentos institucionais do período foram impelidos mais pelas necessidades de modernização econômica e pela crise do que pelas metas sociais. As tendências internacionais favoreceram também o movimento no sentido de conferir ao governo um papel mais forte. A União Soviética e o seu impulso industrializador pós-revolucionário, bem como a experiência fascista na Itália e na Alemanha, tiveram clara influência sobre Vargas, no Brasil, Cárdenas, no México, e Perón, na Argentina. Exerceram influência adicional as políticas do New Deal dos Estados Unidos na década de 1930 e o fortalecimento do papel do planejamento e dos controles durante a guerra. Assim, projetaram-se nessas décadas diversos governos com mentalidade desenvolvimentista, alguns influenciados pelo pensamento militarista, como o de Vargas, no Brasil, a partir de 1937, enquanto outros assentavam-se em movimentos sociais, notadamente o México. O papel dos militares no desenvolvimento econômico cresceu e continuaria sendo importante no pós-guerra. Em geral, as elites agrárias tradicionais mantiveram seu poder. Instituições como a CORFO, o banco chileno de desenvolvimento, puderam ser criadas justamente por causa das concessões recíprocas para com o setor agrícola: se a criação da CORFO fosse permitida, a posse da terra ficaria intacta.<sup>44</sup>

As modificações mais notáveis ocorreram nas instituições econômicas. O aspecto monetário da formação de instituições recebeu um forte impulso com a onda de dinheiro estrangeiro na década de 1920. Os interesses externos propugnaram por instituições mais sólidas, fato que levou à criação de bancos centrais e repartições arrecadoras de impostos em toda parte. Edwin Kemmerer, o “doutor do dinheiro”, desempenhou um papel importante em diversos países. Especialista em moedas e bancos e membro do

<sup>44</sup> Ortega, 1989.

Sistema da Reserva Federal dos Estados Unidos, Kemmerer atuou como consultor financeiro junto ao México e à Guatemala e chefiou missões financeiras à Colômbia, Chile, Equador e Bolívia nos anos 20, assim como ao Peru, em 1931.<sup>45</sup> Ele foi responsável pela criação de bancos centrais e outras instituições de um sistema monetário moderno, assim como por elementos de um sistema tributário moderno. Embora essas instituições fossem inteiramente edificadas em torno da restauração do padrão-ouro (que era para Kemmerer um artigo de fé), já então prestes a desaparecer, suas inovações produziram instituições financeiras úteis no longo prazo e que lançaram as bases para um incremento do papel do governo.<sup>46</sup> Somente na Colômbia, porém, elas serviram para controlar adequadamente as conseqüências monetárias do crescimento das reservas cambiais nos anos 40,<sup>47</sup> e isso ocorreu não devido a Kemmerer, mas à aversão da Colômbia à inflação, graças à memória coletiva da Guerra dos Mil Dias,<sup>48</sup> memória que parece ter-se transformado numa instituição em si mesma.

O lado negativo desse mesmo influxo de dinheiro foi o crescimento da corrupção. A concorrência feroz entre os bancos para vender seus empréstimos foi o ponto de partida para os problemas. A rivalidade não admitia escrúpulos e campeava o suborno: um dos ardis mais inocentes foi dar ao genro do presidente cubano um cargo bem remunerado na sucursal de um banco dos Estados Unidos em Cuba, enquanto este concorria com êxito com outros bancos.<sup>49</sup> É bem conhecida a história da fortuna feita pelo filho do Presidente Augusto Leguía (1919-30), do Peru. O golpe mais conhecido de Juan Leguía foi o recebimento em 1927 de comissões no valor de US\$520.000 da Seligmans, uma casa bancária de investimentos de Nova York, a título de pagamento da sua assistência na corretagem de dois grandes contratos de empréstimos externos.<sup>50</sup>

Os países mais ativos na defesa dos seus setores exportadores e no combate à recessão — Brasil, Colômbia e México — incrementaram a função do Estado e reforçaram experiências de aprendizagem anteriores. Em contraste, países como o Peru, que cruzaram os braços face à recessão, não aumentaram a sua experiência em “aprender

<sup>45</sup> Seidel, 1972; Drake, 1989.

<sup>46</sup> Os países que Kemmerer descrevia como “seus” tardaram em abandonar o padrão-ouro na década de 1930. Poder-se-ia argumentar que essa não foi a decisão mais produtiva nas condições de então. Mas subseqüentemente “suas” instituições sobreviveram, beneficiando governos sucessivos com diferentes visões. Ver Drake, 1989.

<sup>47</sup> Triffin, 1944.

<sup>48</sup> Ou assim insistem os estudiosos colombianos.

<sup>49</sup> Lewis, 1938: 377.

<sup>50</sup> Thorp e Bertram, 1978.

fazendo". No Brasil, o imperativo da recessão entrou em interação frutífera com as características intervencionistas do governo Vargas — sobretudo depois do golpe de 1937 e da instalação do Estado Novo.<sup>51</sup> No Chile, a formação de instituições concentradas na diversificação começou nos anos 20, o que coincide com o fato de que a depressão no Chile teve início com o colapso dos nitratos durante a mesma década. De 1927 a 1929, com Pablo Ramírez no Ministério das Finanças, expandiu-se consideravelmente o papel dos engenheiros no setor público. Dois deles, Desiderio García e Guillermo del Pedregal, foram, respectivamente, o arquiteto e o primeiro vice-presidente da CORFO, fundada em 1939.<sup>52</sup> A crise serviu também para romper obstáculos, como o preconceito mexicano contra o papel moeda.<sup>53</sup>

A necessidade de substituir os impostos sobre o comércio externo por outras fontes de receita também forçou inovações. Lamentavelmente, estas tomaram geralmente a forma de taxas de câmbio diferenciais, que, embora aumentassem a perícia dos bancos centrais e tesouros, gozavam de popularidade junto aos governos exatamente porque se adiantavam ao Congresso e obviavam assim a necessidade de "persuadir" as elites do valor dos gastos do Estado. Dessa forma, as despesas do governo puderam crescer mais rapidamente. No entanto, teria sido mais salutar para o sistema fiscal e a formulação geral de políticas no longo prazo que os governos tivessem sido forçados pela necessidade a construir uma base política que respaldasse as políticas de impostos e despesas.

As empresas públicas receberam um estímulo particular da Segunda Guerra Mundial, mormente no Brasil e no México, mas também em outros países, refletindo o interesse estratégico dos Estados Unidos nos minerais.<sup>54</sup> Assim, tanto o Peru como a Bolívia receberam um estímulo excepcional ao crescimento do setor público. Pode-se também observar o papel dos Estados Unidos na sua maneira de encorajar, durante a guerra, controles diretos que já se haviam tornado comuns na América Latina nos anos 30.

O conhecimento é uma parte importante da expansão do Estado: é significativo o fato de que o Conselho Nacional de Geografia do Brasil foi criado em 1937 e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em 1939. Outros países tiveram resultados me-

<sup>51</sup> *Ibid.*: 66.

<sup>52</sup> French-Davis *et al.* no Volume Complementar 3.

<sup>53</sup> Cárdenas no Volume Complementar 2.

<sup>54</sup> Humphreys, 1982.

nos definidos, embora se haja notabilizado o caso da Venezuela, pela expansão das funções do Estado na distribuição da renda econômica do petróleo.<sup>55</sup>

O fato de ainda não ser intensa naquele período a pressão populacional, embora estivesse crescendo nas áreas urbanas, ajudou a formação de instituições do setor público. A expansão do Estado podia ocorrer sem a pressão no sentido de criar empregos, tendência que iria dominar o período de após-guerra. A CEPAL estima o emprego no setor público em 0,8% da mão-de-obra em toda a América Latina em 1925, e em apenas 1,1% em 1950. A exceção foi o Uruguai, com um setor público que representava 3% da força trabalhadora já em 1932 e continuava crescendo.<sup>56</sup>

As funções de bem-estar do governo também se expandiram. Isto respondia ao efeito de demonstração em escala internacional sentido nas décadas de 1910 e 1920, quando cresciam as pressões em todo o mundo pela jornada de trabalho de oito horas e outras exigências sociais. Foram formulados e adotados códigos trabalhistas em vários países. Os pioneiros da seguridade social foram o Uruguai, a Argentina e o Chile, todos antes de 1930. Ao fim dessa década, porém, já estavam bem desenvolvidos os sistemas do Brasil, do Chile e do Uruguai, enquanto o sistema mexicano tomou forma na década de 1940.<sup>57</sup>

## CONCLUSÃO

As tribulações dos três decênios de 1914 a 1945 constituíram um poderoso sinal da necessidade de mudar. O que se pode concluir até agora quanto à capacidade de mudança da América Latina? O fato de que somente nos anos 30 as tribulações tomaram a forma de um vigoroso imperativo pela mudança complica a análise; as duas guerras ofereceram oportunidades mas removeram boa parte da urgência. Essa ambigüidade enfraqueceu ou até cancelou os sinais de mudança.

Apesar disso, a crônica geral da capacidade para mudar é expressiva. A indústria se expandiu, houve diversificação na agricultura e, em plena Grande Depressão, alguns países se recuperaram antes que se recuperassem os seus setores exportadores. As políticas eram inovadoras e pragmáticas e apareceram novas instituições. Com a redução da

<sup>55</sup> Whitehead, 1994: 53-54.

<sup>56</sup> CEPAL, 1965: 167.

<sup>57</sup> Whitehead, 1994: 76, 80.

presença do capital estrangeiro na década de 1930, expandiram-se as pequenas e médias empresas, particularmente na mineração. A dívida externa não era paga quando não fazê-lo tinha sentido e era saldada quando possível. Melhoraram os indicadores de alfabetização e saúde básica e o crescimento foi mais alto do que nos países centrais. Na altura da Segunda Guerra Mundial, as exportações de produtos manufaturados haviam começado e estavam sendo ressuscitados velhos sonhos de integração latino-americana.

Os anos 30 foram o período de prova, quando não havia ambigüidade nos sinais de mudança. Verificou-se uma recuperação rápida e impressionante. Em grande parte, porém, a recuperação só foi possível em virtude de circunstâncias extraordinárias de duração limitada. Em particular, existiam muitas oportunidades para substituição de importações, disponibilidade de terras e mão-de-obra para expandir e diversificar na agricultura e a inadimplência da dívida era possível sem sanções ou renúncia a benefícios, dado que, fosse como fosse, não havia expectativa de empréstimos e muito pouca de investimentos diretos. O mundo flexível ainda que pouco generoso dos anos 30 permitia a "recuperação" por meio de falências, achatamento das margens de lucro e até mesmo da fome, sob a forma de redução dos salários. Com a flexibilidade descendente dos preços, a inflação não eliminou os benefícios da desvalorização da taxa de câmbio, o que permitiu que as exportações fossem estimuladas sem mais uma estabilização drástica para minar a confiança dos investidores. Tudo isso pressagia, como numa imagem ao revés, o relato de uma história muito diferente que ocorreria 50 anos depois.

A capacidade de resposta pode ter sido, de modo geral, digna de nota, mas variava muito de um país para outro. Num extremo encontrava-se Cuba, onde o nível de educação e a renda *per capita* relativamente alta antes de 1929 pareciam sugerir uma capacidade de reação razoável. A despeito, porém, de políticas bastante inovadoras e de um programa de diversificação, as conseqüências da penetração do açúcar nas instituições e estruturas eram tão profundas que a economia continuava inteiramente dependente daquele produto, mesmo com o uso de reservas do tempo da guerra para comprar companhias açucareiras americanas.<sup>58</sup> Na falta de um banco central, Cuba não tinha política monetária ou fiscal autônoma.

No extremo oposto, o Brasil, a Colômbia e, com características próprias especiais, o México constituíram casos de reação vigorosa e diversificação significativa. No Brasil e na Colômbia, a recuperação respondeu às exportações e foi por elas impelida.

<sup>58</sup> Sobre a retirada de capital americano nas décadas de 1930 e 1940, ver Pollitt, 1984.

As características especiais do café, contudo, facilitaram a diversificação, provavelmente ajudada, em última análise, por uma evolução modesta dos preços do café. A reação positiva do México fazia parte de um fenômeno mais profundo: a utilização da revolução pelo governo do Presidente Cárdenas.

Após o período de 1914 a 1945, a América Latina partiria para a etapa seguinte da industrialização. Contudo, existe uma grande diferença entre a industrialização que reflete os interesses do setor exportador e a industrialização que impulsiona a economia, apoiada por um Estado que assume novas funções. A primeira foi provavelmente a que ocorreu nos anos 30. A segunda é uma razoável descrição das economias latino-americanas maiores na década de 1950. A Segunda Guerra Mundial já assinalara uma nova direção, ajudada pela mudança de atitude por parte dos Estados Unidos, que, durante a guerra, encararam a indústria na América Latina como valiosa para os seus interesses estratégicos. Mesmo na década de 30, a promoção da indústria pelos militares no regime de Vargas, assim como os novos instrumentos de promoção e intervenção do Estado vistos no Brasil e no Chile, já davam sinal de uma mudança de foco, de instrumentos e de prioridades.