

TAMÁS SZMRECSÁNYI
&
WILSON SUZIGAN
(Organizadores)

HISTÓRIA ECONÔMICA DO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Coletânea de textos apresentados no
I Congresso Brasileiro de História Econômica
(Campus da USP, setembro de 1993)

EDITORA HUCITEC

Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica
São Paulo, 1997

Francisco Luiz Corsi

Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília, UNESP

POLÍTICA ECONÔMICA E NACIONALISMO NO ESTADO NOVO

A crise de 1929, como é amplamente conhecido, atingiu em cheio a economia brasileira, pondo em questão a própria inserção do Brasil como exportador de produtos primários na divisão internacional do trabalho. A vulnerabilidade da economia brasileira, que até então dependia em boa medida da exportação de um único produto — o café, ficou evidente. A perspectiva de continuar como exportador de produtos primários, na década de 1930, não era das mais alvissareiras para o País. Ao mesmo tempo que a agricultura estava mergulhada em profunda crise, a partir de 1933, a indústria passou a apresentar vigoroso crescimento. Este crescimento tornou-se visível em 1934, e mais ainda nos anos seguintes, o que deve ter, muito provavelmente, influenciado as medidas governamentais voltadas para o setor industrial, mesmo porque a continuidade do crescimento implicava na necessidade da infraestrutura e da oferta de bens intermediários e de capital. Políticas neste sentido eram, portanto, também necessárias. A política econômica a partir de 1930, pautou-se de imediato por combater a crise, e depois de 1933 procurou também assegurar um crescimento acelerado.

Neste contexto, entre 1930 e 1937, começou a amadurecer no âmbito do governo um projeto de desenvolvimento nacional centrado na industrialização, mas que, até o final do Estado Novo, tinha sido apenas esboçado em suas linhas mestras. O primeiro esboço deste projeto, que seria modificado ao longo do período ao sabor da luta de classes e da situação internacional, e que só tomaria corpo no segundo governo Vargas, pode ser identificado no conjunto de medidas e políticas anunciadas entre 1937 e 1939.

Em fevereiro de 1938, Getúlio Vargas traçou as linhas gerais do programa econômico do Estado Novo na chamada "Carta de São Lourenço". Este discurso estabelecia os pontos básicos da política econômica do regime recém-implantado, a saber: criação da indústria de base, em particular a grande siderurgia; nacionalização das jazidas, das quedas d'água e de outras fontes de energia; nacionalização dos bancos estrangeiros e das companhias de seguros; elaboração de um plano geral para o setor de transportes, visando a integração e expansão do mesmo; implantação do salário mínimo; aumento da produção do carvão nacional; diversificação das exportações e elaboração de um plano de desenvolvimento da região do rio São Francisco¹.

Em consonância com este discurso, várias medidas de estímulo à economia foram adotadas com o objetivo de alavancar a acumulação de capital. Diversos organismos de fomento e regulação de setores importantes para a industrialização foram então criados ou remodelados, logo após o advento do Estado Novo (Conselho Nacional do Petróleo — 1938, Conselho Nacional de Águas e Energia — 1939, e outros). Datam também desse período a declaração da moratória ao pagamento da dívida externa, a introdução do monopólio cambial e a introdução de um imposto sobre as operações cambiais com o fito de formar um fundo de investimento.

O Plano de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, de janeiro de 1939, também denotava o sentido industrializante da política do Estado Novo. Os principais objetivos desse plano quinquenal eram criar indústrias de base, realizar obras de infra-estrutura e promover o reequipamento das forças armadas. Não obstante as gritantes deficiências formais desse plano, que acabaram por transformá-lo num mero cronograma de gastos que ultrapassavam o ano fiscal, seu conteúdo era nitidamente industrializante².

Mas, onde talvez aparecia com maior nitidez o projeto de desenvolvimento centrado na indústria era nos esforços do Governo para

implantar a grande siderurgia. Este problema, considerado chave pelos contemporâneos, e que vinha se arrastando desde a República Velha, ganhou novo impulso a partir de 1937. A implantação da grande siderurgia passou a ocupar um lugar central nas preocupações e na ação do governo Vargas, que redobrou esforços no sentido de concretizar o projeto. Entre 1938 e 1939, a questão siderúrgica foi amplamente debatida. Os palcos desses debates foram o Conselho Federal de Comércio Exterior e o Conselho de Segurança Nacional. Paralelamente a esses debates, que tiveram certo peso na definição de uma política para o setor, foram travados contatos com empresas norte-americanas e européias, com vistas a interessá-las em investir na construção de uma grande usina siderúrgica no Brasil. O que importa assinalar, por ora, é que essas iniciativas só frutificaram mais tarde e em outro contexto.

As medidas e políticas acima citadas são por demais conhecidas; não é preciso detalhá-las. Ao citá-las pretendemos tão somente traçar um quadro que evidenciasse como no Estado Novo configurou-se, em linhas gerais, o esboço de um projeto de desenvolvimento nacional voltado para a industrialização do País. O conjunto dessas medidas também parece indicar que o regime ditatorial de 1937 passava uma imagem de oposição ao capital estrangeiro.

Entretanto, não defendemos a idéia segundo a qual a adoção de uma política econômica industrializante nesse período foi decorrência do próprio avanço da industrialização. Esta concepção tem seu ponto de verdade, mas de forma alguma esgota a questão do porquê o Estado ter levado a cabo uma política desta natureza. A resposta a essa indagação parece estar muito mais relacionada ao caráter do Estado e às forças que lhe davam sustentação. O Estado Novo só pôde levar à frente um programa de desenvolvimento industrializante por que contava com o firme apoio de importantes setores das classes dominantes.

A política de desenvolvimento do Estado Novo tinha na burguesia industrial um de seus principais pontos de apoio. Apesar da política de Vargas também contemplar os interesses agrários, a burguesia agrária encontrava-se dividida; parte apoiava Getúlio e parte encontrava-se na oposição. A burguesia comercial também estava dividida; o seu setor mais importante, ligado ao comércio de importação e exportação, opunha-se ao Governo, pois a política industrializante deste implicava a subordinação desses setores a interesses vinculados ao mercado interno. A política de

1 Vargas, Getúlio D. *A Nova Política do Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1940-1945, V. 5, p. 163-168. Vianna, Luís J. W. *Liberalismo e Sindicalismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976, p. 247.

2 Costa, Jorge Gustavo da. *Planejamento Governamental: a experiência brasileira*. Rio de Janeiro, FGV, 1971.

crescimento acelerado também conseguia apoio junto à crescente classe trabalhadora³. Este último aspecto, embora pouco visível até 1942-1943, devido à ênfase da política trabalhista ao controle e à repressão do movimento operário, tornar-se-á, como veremos, importante a partir daquela data.

A tônica do discurso oficial nos primeiros anos do Estado Novo residia muito mais na questão da unidade nacional do que no caráter distributivista e popular do regime tão presentes ao final do período Vargas. Ao justificar o golpe, argumentava Vargas que o mesmo teria sido necessário devido às ameaças à unidade nacional. A consolidação da nação justificava, no discurso oficial, a existência do regime ditatorial e a necessidade de uma política capaz de alavancar a industrialização e, com isso, automaticamente desenvolver o País de forma harmônica e com justiça social. Este discurso não era mera cortina ideológica a justificar o autoritarismo do Governo. Procurava responder a questões importantes para as classes dominantes, questões que estavam colocadas desde 1930: como superar a vulnerabilidade da economia brasileira calcada em exportações de produtos primários e em economias regionais estancadas, que punham em questão a viabilidade e a unidade do País?

A política de desenvolvimento acelerado, além de galvanizar o apoio de setores fundamentais, parecia ser a resposta mais eficaz ao problema da fragmentação do País em economias regionais pouco integradas. Embora o programa de Vargas não contivesse medidas efetivas visando um desenvolvimento mais equilibrado entre as regiões do País e a redistribuição da renda, o discurso e as medidas implementadas no sentido de criar um verdadeiro mercado nacional sugerem que o projeto de desenvolvimento era muito mais do que um programa de crescimento acelerado; consistia em um verdadeiro projeto de consolidação da nação a partir da hegemonia do capitalismo industrial. Ou seja, a política industrializante implementada no pós-1930 parece ter sido muito mais decorrente da necessidade de consolidar a nação do que garantir a reprodução ampliada do capital.

3 Fonseca, Pedro Cezar Dutra. "Estado e industrialização consciente: 1930-1955". *Questões de Economia Política*. 3 (4), p. 27. Moura, Gerson. *Autonomia na Dependência: a política externa brasileira (1935-1942)*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980, p. 57.

Outra dimensão deste projeto, sem a qual se torna impossível compreendê-lo em toda a sua complexidade, consiste na sua relação com a economia mundial. Transformar o Brasil num país industrializado implicava em mudar sua inserção na divisão internacional do trabalho. Para o governo Vargas a afirmação econômica do País passava necessariamente pela industrialização. O Brasil precisava deixar de ser um mero exportador de matérias-primas e alimentos. A crise dos anos trinta tinha evidenciado a inviabilidade de países agrário-exportadores. Contudo, caminhar rumo à industrialização não significava romper com o capital estrangeiro, mas estabelecer novas formas de relacionamento, que superassem as formas tradicionais de investimento em países primário-exportadores nas áreas de transportes e demais serviços públicos.

O estabelecimento desse novo relacionamento foi, durante todo o Estado Novo, uma das questões-chave que a política externa de Vargas procurou enfrentar. Ao lado do discurso nacionalista, que não era xenófobo, o Governo introduziu uma série de medidas que cerceavam os investimentos estrangeiros em áreas consideradas vitais para o desenvolvimento do País, e que eram vistas como fundamentais para assegurar sua independência. A Constituição de 1937, além de manter as restrições dos códigos de Minas e das Águas, introduziu outras, cerceando ainda mais a atuação do capital estrangeiro.

O problema aqui é entender o caráter da radicalização do nacionalismo nos primeiros anos do Estado Novo. O conjunto de medidas visando disciplinar a entrada de capitais e o discurso nacionalista, apontam no sentido de assegurar que as decisões de política econômica fossem tomadas a partir de interesses internacionais. Essa radicalização também tem de ser vista à luz do contexto internacional da época, caracterizado por um acirramento das lutas interimperialistas. Os discursos e as medidas nacionalistas faziam parte de um complexo "jogo" de pressões, no qual o Brasil procurava aproveitar melhor os espaços gerados pelos conflitos internacionais. Isto nada tem a ver com a idéia de um desenvolvimento capitalista nacional autônomo em direção à autarquia econômica.

A partir de meados da década de 1930, a política externa brasileira evoluiu no sentido de uma postura mais independente em relação aos EUA, sem, contudo, sair completamente de sua esfera de influência. Vargas, como mostrou Gerson Moura, ao adotar

uma postura de certa equidistância entre os blocos imperialistas, ora se aproximando da Alemanha ora dos EUA, objetivava, além de uma ampliação do mercado externo, conseguir tecnologia e capitais para o desenvolvimento brasileiro⁴. A pedra de toque dessa política externa residia na política comercial, a qual pautou-se pela persistente tentativa de ampliar mercados para os produtos brasileiros. Aqui ganha relevo o intenso comércio com a Alemanha, que ultrapassou o comércio com a Grã-Bretanha e chegou a ameaçar a posição dos EUA como maior parceiro comercial do Brasil. Essa ampliação dos mercados respondia tanto às necessidades da indústria (aumento da capacidade de importar) quanto, principalmente, da agricultura de exportação, asfixiada ainda pelas conseqüências da crise de 1929. Paralelamente a esta política comercial, o Governo adotou uma postura mais dura no tratamento da dívida externa e da questão cambial⁵.

O governo Vargas, ao procurar implementar uma política de desenvolvimento que tinha, como vimos, entre seus principais objetivos o estabelecimento da indústria de base, a ampliação da infra-estrutura e a unificação do mercado interno, colocava na ordem do dia a questão do financiamento do processo de industrialização. Independentemente dos problemas, que não eram poucos, relacionados às limitadas fontes internas de financiamento, era preciso articular formas de financiamento externo e de acesso à tecnologia, pois a implantação da indústria de base implicava em volumosas importações de máquinas, equipamentos e insuínos. O núcleo do problema naquele momento residia na construção da grande siderurgia, considerada estratégica para o desenvolvimento nacional. Entretanto, a performance das exportações foi, no máximo, sofrível durante toda a década. A falta de divisas era crônica. A entrada de capitais estrangeiros, seja via empréstimos, seja via investimentos diretos, foi diminuta.

O governo Vargas tinha claro que, sem ajuda externa, seria impossível levar a cabo seu projeto de desenvolvimento. Por isso, procurou articular a participação do capital estrangeiro nesse projeto. Tal articulação, naquela conjuntura, vinculava-se a processos mais amplos de alinhamento político-econômico com os blocos

dominantes em luta. Dada a situação de crise mundial, a vinda de capital estrangeiro passava por acordos de governo a governo.

O Estado Novo procurou manobrar entre a Alemanha e os EUA, tentando tirar proveito das oportunidades que se abriam no período. Tentou articular, ao mesmo tempo, a participação de capitais alemães e norte-americanos no processo de industrialização do País, sem se comprometer firmemente com qualquer dos dois, mas também sem conseguir efetivamente atraí-los. Contudo, não era nada certo que um alinhamento a qualquer um dos lados no final dos anos trinta teria trazido maiores vantagens para o Brasil⁶.

A política externa independente do governo Vargas só foi abandonada quando o conflito entre os países imperialistas encaminhou-se para um conflito aberto. Nesse momento, o Brasil foi obrigado a articular-se a um dos lados. Foi exatamente no bojo desse processo que os problemas do financiamento do desenvolvimento e do acesso à tecnologia tiveram que ser enfrentados. Mesmo antes do início da Segunda Guerra esta política começou a ser abandonada.

A Missão Aranha (fevereiro de 1939) marcou o começo da reaproximação do Brasil aos EUA. A pauta das conversações entre os dois países era ambiciosa, versando sobre a política cambial, a dívida externa e a abertura de linhas de financiamentos para projetos de grande envergadura no Brasil. Por parte do governo brasileiro, a expectativa com essa missão consistia, fundamentalmente, na possibilidade de conseguir créditos para financiar o desenvolvimento. Mas, parece ter sido justamente este o ponto mais difícil das negociações.

Os resultados da Missão foram bastante parcos. De concreto, ficou acertado que o Brasil retomaria o pagamento da dívida externa e adotaria uma política cambial mais flexível. Tudo isso em troca de um empréstimo de cerca de 19 milhões de dólares, destinado a liquidar atrasados comerciais. No que se refere às questões ligadas ao financiamento do desenvolvimento, o governo norte-americano prometeu vagamente abrir linhas de crédito de longo prazo.

Apesar das fortes resistências internas e de pesadas críticas a Aranha, o governo Vargas acabou implementando as resoluções

⁴ Moura, Gerson. *Op. cit.*, capítulos 3, 4 e 5.

⁵ *Idem*, capítulos 3 e 4.

⁶ Wirth, John. *A Política de Desenvolvimento na Era de Vargas*. Rio de Janeiro: FGV, 1973.

acordadas com os EUA. Em abril de 1939, flexibilizou o câmbio, e ainda fez um pagamento simbólico da dívida em julho do mesmo ano, negociando um novo acordo no ano seguinte. Provavelmente, dada a iminência de um conflito na Europa, Vargas achou prudente, naquele momento de incerteza, aproximar-se dos norte-americanos.

A Guerra, que estourou no segundo semestre de 1939, acabou restringindo de vez as possibilidades de uma política mais independente. A partir de 1940, o Brasil perdeu importantes mercados europeus. Assim, foi obrigado a voltar-se para os EUA. O processo de alinhamento do Brasil com os EUA, que havia começado em 1939, e que culminou com a entrada do Brasil na guerra, de forma alguma foi linear. Naqueles anos, o governo Vargas procurou manter o quanto pôde a postura de equidistância entre os blocos. Ele procurou condicionar o alinhamento com os EUA ao financiamento da implantação da indústria de base, à ampliação da infra-estrutura e ao reequipamento das forças armadas⁷. Esta era a expectativa colocada na Missão Aranha, e que não se cumpriu, mas que continuou a nortear a ação do governo brasileiro. A execução do projeto de desenvolvimento nacional permanecia no centro da política externa e da redefinição da inserção do Brasil na divisão internacional do trabalho.

As dificuldades de implementar o programa industrializante num contexto de crise e de redefinição da economia mundial, e contra a política dos EUA, que não contemplava a possibilidade de uma industrialização mais intensa da América Latina, não eram poucas. Isto fica claro, no esforço realizado por Vargas em conseguir tecnologia e capitais para a implantação da grande siderurgia no Brasil e na série de acordos comerciais assinados com os norte-americanos a partir de 1942 que, em certo sentido, reafirmavam a posição do Brasil como produtor de bens primários.

As marchas e contra-marchas das negociações com vistas ao financiamento da usina de Volta Redonda é um assunto bastante conhecido. Aqui cabe mencionar apenas que, depois das insistentes tentativas frustradas de atrair uma empresa norte-americana para investir no setor, os EUA resolveram financiar a implantação da grande siderurgia no Brasil quando a situação da guerra na

Europa se deteriorou com a queda de Paris nas mãos dos alemães e Vargas, no seu famoso discurso no encouraçado Minas Gerais, acenou com um alinhamento à Alemanha. Objetivando manter o Brasil em sua esfera de influência, os norte-americanos não só abriram linhas de crédito a longo prazo e facilitaram o acesso à tecnologia como também aceitaram que a empresa a ser criada fosse estatal⁸.

O governo saudou a usina de Volta Redonda como um "marco definitivo da emancipação econômica do País". Ao fazer isso, procurou aglutinar em torno de si o conjunto das forças sociais do País e legitimar internamente sua política. É interessante frisar que a obra que estava criando as bases para a independência nacional só se viabilizou a partir da ajuda financeira e tecnológica estrangeira. Isto em nada feria, no entanto, o nacionalismo de Vargas. Para ele, a emancipação econômica não significava confronto com os capitais externos, mas um novo padrão de relacionamento.

A construção de Volta Redonda significou um passo importante para a industrialização brasileira e esboçou uma nova forma de relacionamento com o capital estrangeiro, pois este veio financiar um projeto de envergadura, visando a instalação da indústria de base. Mas, é preciso frisar que, naquele momento, o capital estrangeiro só financiou a implantação da moderna siderurgia devido a questões de ordem geopolítica. O financiamento da grande siderurgia foi um aspecto do amplo processo de alinhamento político, econômico e militar do Brasil aos EUA. Como diz Gerson Moura, Vargas não mais poderia agir sem levar em conta este fato.

A partir de 1940, com o desfecho favorável da questão siderúrgica, os EUA intensificaram suas ações no sentido de incrementar a cooperação militar com o Brasil e garantir seu acesso a matérias-primas consideradas estratégicas. Até 1945, foram assinados vários acordos comerciais, dentre os quais cabe destacar os Acordos de Washington, assinados em março de 1942 e que sacramentaram o alinhamento do Brasil aos EUA. Estes acordos versavam sobre o fornecimento de minerais estratégicos, além de

⁸ Sobre a questão siderúrgica, veja-se, entre outros, Wirth, John, *op. cit.*; Moura, Gerson, *op. cit.*, p. 152-5 e Fonseca, Pedro Cezar Dutra, *Vargas: o Capitalismo em Construção*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

⁷ Moura, Gerson. *Op. cit.*, capítulo 4.

algodão, mamona, babaçu, borracha, etc. Também foi assinado um acordo sobre o fornecimento de minério de ferro, estipulando que as minas pertencentes a Itabira Iron Co. passariam a ser propriedade do Brasil sem qualquer dispêndio com indenizações a acionistas estrangeiros. O Export and Import Bank abriu uma linha de crédito de 14 milhões de dólares para viabilizar as exportações do minério. Para levar a cabo esse empreendimento foi constituída a Companhia Vale do Rio Doce⁹.

O governo Vargas saudou a criação dessa companhia como mais uma de suas obras em prol do desenvolvimento econômico e da independência da nação. A ação do governo teria impedido que incomensuráveis riquezas nacionais caíssem nas mãos do *trust* internacional do aço. Contudo, essa conquista não significava necessariamente um choque com o capital estrangeiro, mas antes uma negociação e harmonização de interesses. Isto mais uma vez indicava que independência nacional, para Vargas, não significava romper com o capital estrangeiro, mas apenas estabelecer novas formas de relacionamento com ele¹⁰.

Entretanto, os acordos comerciais reafirmavam a posição do Brasil como país exportador de matérias-primas na economia mundial, ainda mais porque estabeleciam rígido controle das exportações do Brasil por parte dos EUA. Estes acordos significavam, sem dúvida, uma maior dependência da economia brasileira em relação à economia norte-americana. No período em questão, uma parcela considerável do comércio exterior brasileiro correspondia a esses acordos¹¹.

O alinhamento do Brasil aos EUA não significou o fim da política e da postura nacionalista de Vargas. É bem verdade que um dos aspectos importantes daquela postura, a política externa mais independente, havia deixado de existir. Também é verdade que a legislação nacionalista foi paulatinamente flexibilizada ao longo

do Estado Novo¹². Mas, internamente, o discurso nacionalista continuou como peça importante da política do regime.

Vargas esperava com sua política de alinhamento aos EUA conseguir, não apenas o fornecimento de armas, mas sobretudo a vinda de capital para fomentar o crescimento econômico. O alinhamento abriria a possibilidade de articular a economia brasileira ao capital estrangeiro. Essa articulação, naquele momento, passava por acordos de governo a governo, a única forma do capital fluir para o Brasil. Isto seria possível graças ao fato do Brasil ser aliado especial dos norte-americanos. Para o governo Vargas, segundo Gerson Moura, este fato também conferiria ao Brasil um papel de destaque na América Latina e no mundo. As pretensões frustradas de vir a ocupar um lugar permanente no Conselho de Segurança da ONU e a formação da Força Expedicionária Brasileira ilustram a avaliação que o governo Vargas tinha do papel que o Brasil deveria exercer no cenário internacional¹³.

A postura nacionalista e o fato de o governo Vargas colocar-se como "aliado especial dos Estados Unidos" não eram contraditórios, pois o projeto de desenvolvimento de Vargas não excluía o capital estrangeiro, mas contava com ele. A posição de aliado especial conferiria ao Brasil a possibilidade de implementar uma política de aceleração do crescimento, contando com um fluxo de capitais externos e ajuda tecnológica. Contudo, não demoraria muito para virem à tona os limites dessa política de incrementar a industrialização e de assegurar uma posição privilegiada do Brasil em nível internacional. Isto ocorreu no momento em que os EUA começaram a consolidar sua hegemonia no mundo ocidental, procurando no imediato pós-guerra implementar uma política visando construir uma economia mundial aberta, baseada no livre-comércio e na livre circulação de capitais. Do ponto de vista norte-americano, não havia mais espaço para as pretensões econômicas e políticas do Brasil.

⁹ Abreu, Marcelo de Paiva. *Brazil and the World Economy, 1930-1945. Aspects of Foreign Economic Policies and International Economic Relations under Vargas*. Tese de doutoramento. Cambridge, Inglaterra: University of Cambridge, parte III, capítulos IX e X.

¹⁰ Corsi, Francisco L. *Os Rumos da Economia Brasileira no final do Estado Novo (1942-1945)*. Campinas: IE-UNICAMP. Dissertação de Mestrado, 1991, p. 117-9.

¹¹ Abreu, Marcelo de Paiva. *Op. cit.*

¹² Silva, Maria Silvia M. A. *Estado Novo: Política Econômica e Industrialização*. São Paulo: FFLCH — USP. Dissertação de mestrado, 1979.

¹³ Moura, Gerson. *O Aliado Fiel: A natureza do alinhamento brasileiro aos Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial, no contexto das relações internacionais*. Londres, University College. Tese de doutoramento, 1948, capítulos III e IV.

Neste contexto, ficava cada vez mais difícil para o governo Vargas viabilizar seu embrionário projeto de desenvolvimento nacional, mesmo que este projeto não implicasse em confronto com o capital estrangeiro, antes defendendo uma forma de desenvolvimento associado. Por outro lado, o novo contexto internacional delineado nos anos finais da guerra não deixou de causar impacto no Estado Novo, que teria de adaptar-se à nova situação para poder sobreviver.

O alinhamento do Brasil aos EUA abriu nova fase para o Estado Novo, ao introduzir uma contradição no âmago do regime — qual seja, a de uma ditadura apoiar as democracias na luta contra o nazi-fascismo. Isto acabaria por ser um dos principais determinantes da sua queda três anos mais tarde. Contudo, até 1944, as forças de oposição mostraram-se incapazes de pôr fim ao regime autoritário — seja devido às suas próprias fraquezas, e à intensa repressão, seja por causa do próprio estado de guerra, habitualmente utilizado por Vargas para aglutinar as massas em torno da questão da unidade nacional¹⁴.

Fortes indícios sugerem que, desde 1943, o governo Vargas já tinha clareza sobre a impossibilidade da continuidade da ditadura e, desta forma, procurou criar as bases de um esquema de poder que sobrevivesse ao ocaso do Estado Novo. Com o afastamento de setores das classes dominantes, Vargas procurou forjar um novo esquema de poder assentado, em boa medida, no apoio das massas trabalhadoras. Os anos de 1943 e, principalmente, de 1944 marcaram uma mudança na política trabalhista de Vargas, caracterizada até aquele momento, entre outros aspectos, por privilegiar o controle do movimento operário. A partir de então, Vargas passou a enfatizar a mobilização e o pretenso caráter social e redistributivista da legislação trabalhista¹⁵.

No discurso oficial, o desenvolvimento econômico aparece como condição necessária e suficiente para se alcançar a independência nacional e propiciar um bom nível de vida aos trabalhadores. O discurso coloca-o como peça chave para a resolução

dos problemas do País, como elemento que deveria congregar a todos. Ou seja, o desenvolvimento baseado na indústria iria identificar-se com os interesses do conjunto das classes sociais, equitipando-se desta forma no verdadeiro interesse nacional¹⁶.

A aproximação com a classe trabalhadora e a abordagem mais freqüente de temas nacionalistas, parece indicar que o governo Vargas pretendia sobreviver à partir da radicalização do projeto nacional de desenvolvimento e da ampliação de sua base de sustentação. Desenvolvimento econômico redentor de problemas sociais e econômicos, e mobilização dos trabalhadores sob seu controle seria a maneira de Vargas conduzir a democratização do País.

No entanto, o projeto de desenvolvimento do Estado Novo nem de longe contemplava um programa consistente de gastos sociais e também é bastante discutível, como mostrou Francisco de Oliveira, que a legislação trabalhista tivesse tido um caráter distributivista da renda¹⁷. Este projeto visava, sobretudo, propiciar um salto qualitativo na industrialização. Isto de forma alguma mudou depois que Vargas passou a enfatizar a questão social.

A inexistência de uma política consistente de distribuição dos frutos do progresso não era contraditória com o discurso social de Vargas. Um dos pontos centrais de seu discurso residia em considerar que a melhoria do nível de vida da classe trabalhadora resultaria de um desdobramento “natural” do avanço da industrialização, que geraria mais empregos e melhores salários. Desta forma, a partir de 1943, o governo Vargas ensaiou, pela primeira vez, dar outra roupagem ao projeto nacional de desenvolvimento, procurando imprimir-lhe uma aparência nacionalista, desenvolvimentista e popular. Industrialização com distribuição de frutos, como dádiva do Chefe da Nação, esta seria a tônica do discurso que procuraria justificar sua política populista. Isto sem alterar, no entanto, o conteúdo de tal projeto, mas antes procurando aprofundar as medidas industrializantes, inclusive contando com maior ajuda do capital estrangeiro depois do completo alinhamento aos EUA.

Em resumo, para o projeto de desenvolvimento do governo Vargas, parece que não existia contradição entre a postura nacionalista

¹⁴ Fonseca, Pedro C. D. *Vargas: O Capitalismo em Construção*. São Paulo: Brasiliense, 1989, capítulo 5. Carone, E. *O Estado Novo*. Rio de Janeiro: Difel, 1976.

¹⁵ Carone, E. *Op. cit.*, e Vianna, Jorge L. W., *op. cit.*

¹⁶ Sobre o discurso de Vargas, veja-se Fonseca, P. C. D., *op. cit.*

¹⁷ Oliveira, Francisco. *A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista*. Petrópolis: Vozes/CEPRAP, 1981.

e a aceitação de ampla participação de capital estrangeiro na economia brasileira, desde que este viesse para desenvolver o País e que as decisões de política econômica fossem tomadas, sobretudo, a partir de interesses internos. Isto não deixava de ser uma proposta de desenvolvimento associado ao capital estrangeiro.

Enfim, a tentativa de Vargas de conduzir a democratização e de permanecer no poder acabou malogrando. A partir do início de 1944 acelerou-se o processo de crise do Estado Novo, que culminaria com a deposição de Vargas em outubro do ano seguinte. Vargas vinha tentando modificar a imagem do embaixador projetado nacional do Estado Novo, procurando dar-lhe uma forte coloração nacionalista e popular. O fortalecimento dos laços diretos com as massas desorganizadas era a pedra de toque dessa política.

Industrialização, nacionalismo e populismo: eis os pilares do projeto nacional apenas esboçado nesse período. O fracasso deste projeto naquele momento, contudo, não significou seu abandono. Ele seria retomado, só que em outro contexto nacional e mundial, no início da década de 1950.

Pedro Cezar Dutra Fonseca

Departamento de Ciências Econômicas, UFRGS

NACIONALISMO E ECONOMIA: O SEGUNDO GOVERNO VARGAS

A partir de certo corte analítico, os autores que estudaram o segundo governo Vargas dividem-se em dois grupos. O primeiro enfatiza que o Governo encampava um projeto — o “nacional desenvolvimento” — e o segundo, mesmo que a partir de enfoques diferentes, nega que isto tenha ocorrido. As análises do primeiro grupo antecedem às do segundo, e sustentam que o projeto varguista consistia em encampar um *desenvolvimento nacional autônomo* para o País, expresso na industrialização e sob a liderança da burguesia industrial, em aliança com os trabalhadores e setores da classe média urbana (como a burocracia estatal). Defendem esta tese intelectuais ligados à CEPAL, como Celso Furtado, e ao ISEB, como Hélio Jaguaribe, Nelson Werneck Sodré, Ignácio Rangel e Cândido Mendes. Subjacente a ela, encontra-se a polaridade entre capitalismo nacional e capitalismo associado, este defendido pelos opositores de Vargas, como o capital estrangeiro e a UDN, aliados aos setores agrários, principalmente os exportadores, que se opunham à industrialização.

A partir dos anos sessenta, vários autores criticaram este enfoque, destacadamente Fernando Henrique Cardoso (1964, 1971, 1980). Eles não se propunham, via de regra, a negar a existência do “nacional desenvolvimento” enquanto projeto, ou mesmo como ideologia. Mostraram as razões de sua crise com a internacionalização da economia a partir dos anos cinquenta, e discutiram a ideologia não-nacionalista da burguesia industrial e a postura não de todo anti-industrializante dos setores agrários. Mesclando as análises com as propostas políticas da época, criticavam os equívocos do “nacional-desenvolvimentismo” e

salientavam as razões de sua falência, mas não punham em dúvida a sua existência.

A partir dos anos setenta, uma nova literatura veio enfatizar o contrário: o projeto “nacional-desenvolvimentista” de fato nunca teria existido; fora uma criação ideológica (no sentido de uma ideologia de legitimação do grupo do poder) do Governo, dos intelectuais ou de ambos conjuntamente. Thomas Skidmore (1976, p. 124) ressalta as intenções ortodoxas de Vargas na política de curto prazo, preocupada com o combate à inflação e com os déficits orçamentários e no balanço de pagamentos. Para ele, o Governo fora ambíguo em matéria de economia, acrescentando que só a partir da segunda metade do Governo teria havido uma “virada nacionalista”, quando as tentativas de aproximação com os Estados Unidos mostraram-se infrutíferas.

Essa tese da “virada nacionalista” foi criticada por Lessa & Fiori (1984, p. 593-4, 575-8), para os quais o segundo governo Vargas mostrara-se ortodoxo em matéria de política econômica e não possuía qualquer projeto, muito menos um projeto industrializante. Ressaltam estes autores os pontos comuns entre Vargas e o capital estrangeiro, negando veementemente as interpretações que enfatizam seu nacionalismo. Acompanha a mesma orientação os trabalhos de Maria Celina D’Araújo (1982) e de Sérgio Besserman Vianna (1985). A primeira, privilegiando a esfera política, mostra os compromissos de Vargas com o conservadorismo e com os setores agrários do PSD (Partido Social Democrático). Ela não chega a negar o “nacional-desenvolvimentismo” que teria existido na economia, mas traz à tona novamente a ambigüidade — “progressista economicamente, conservador na política” — e critica as “incoerências” do Governo. Vianna, por seu lado, analisa a política econômica, principalmente a política cambial e as relações externas, e conclui que tanto a composição política conservadora como a sucessão de problemas de “curto prazo” contribuíram para que fossem adotadas políticas econômicas restritivas e ortodoxas, em oposição às intenções industrializantes. Volta à tona, neste sentido, uma clássica questão da historiografia econômica: a dicotomia entre intenções e realizações.

Se é verdade, como enfatizam os últimos autores, que a tese da “virada nacionalista” não se sustenta, e que o entendimento do segundo governo Vargas deve ser construído através de análises que procurem abarcar o período como um todo, tentarei abordar

aqui dois aspectos em que deles divirjo: quanto à ortodoxia da política econômica e no que se refere à inexistência do nacionalismo. Vejamos cada um deles, para fins de exposição, separadamente.

A questão da ortodoxia

A ortodoxia econômica do segundo governo Vargas costuma ser geralmente abordada de dois ângulos: a partir das concepções do presidente e das autoridades econômicas, expressas em discursos e pronunciamentos, e no que se refere à política econômica de fato implementada. Geralmente, ao enfatizar a ortodoxia, os autores que o fazem propõem-se a negar a existência de um projeto industrializante, e mesmo desenvolvimentista. Ortodoxia, portanto, é entendida por eles como antiética ao desenvolvimentismo e à industrialização.

Mas, o que seria de fato ortodoxia em matéria de política econômica? A literatura, via de regra, estabelece os atributos pertinentes do que seria uma política ortodoxa, como que definindo um tipo ideal. Tais atributos são derivados de modelos econômicos e, a partir daí, analisa-se até que ponto os discursos ou a prática do Governo deles se aproximam. Cabe assinalar, portanto, que essa ortodoxia é pensada ahistoricamente. Ao contrário desta postura, procuro argumentar que “ortodoxia” deve ser pensada dentro de um contexto histórico determinado, e sempre tendo em vista o que a define como tal neste contexto — ou seja, em oposição ao que é definido como heterodoxia. Se a ortodoxia se apegava à idéia de conservadorismo ou de aceitação de um conjunto de idéias, dogmas e princípios sem qualquer recuo ou concessão à crítica, a heterodoxia tende a afirmar-se por romper com as visões já elaboradas, geralmente fornecendo alternativas ao pensamento dominante. Dentro desta concepção, o ortodoxo e o heterodoxo não são definidos por atributos prévios, e exige-se concreção histórica: o que era heterodoxo num momento pode deixar de sê-lo em outro contexto, ou mesmo vir a ser absorvido pela ortodoxia.

Dentro deste ponto de vista, não fica difícil perceber que, nos anos cinquentas, a heterodoxia econômica foi liderada pela corrente cepalina (e certamente com apoio de alguns marxistas). Esta representou a aversão ao liberalismo tradicional, defensor das

vantagens comparativas, das finanças sadias e da ausência do Estado de forma atuante em defesa da industrialização. Penso que tanto os discursos de Vargas como a política econômica implementada ao longo de seu segundo Governo convergem para esta heterodoxia: uma heterodoxia, ademais, historicamente determinada. Se nem sempre houve coerência, deve-se procurar as causas disso, e não entender a não-linearidade da política econômica como desvio de um tipo ideal — como se a política econômica devesse sair diretamente dos livros-texto para a prática, sem qualquer mediação, política ou econômica. O real, como sabemos, não é a realização da idéia. Invertendo a questão, caberia indagar por que Vargas, ou sua equipe econômica, foram levados às vezes a um discurso ou à implementação de políticas tidas como ortodoxas, a despeito de suas propostas de industrialização acelerada e dos seus fortes traços desenvolvimentistas?

É certo que, no início do Governo, a equipe econômica e o próprio Vargas pronunciavam-se pela fórmula: “Campos-Rodrigues Alves” —, ou “sanear para depois crescer”. Isto se deveu fundamentalmente à forte crise cambial em que o País então se encontrava, bem como ao crescimento da inflação. A própria fórmula não deixava de mencionar que o fim último era o desenvolvimento, e salientava as dificuldades de levá-lo adiante em um quadro de déficits internos e de estrangulamento externo. As finanças sadias nunca foram um fim em si mesmas, nem na retórica nem na política econômica; haja vista que, mesmo sem ter conseguido o referido saneamento, o Governo não abandonou — antes reforçou — seus ímpetos desenvolvimentistas.

Se é verdade, como afirma Gramsci (1986, p. 186), que a ortodoxia é marcada como sendo uma concepção *integral* de gerir a economia e a política como *bastando-se a si mesma*, nada estava mais longe do que ocorreu no Brasil em 1951 e 1954, a despeito de sua aparente dubiedade. Aceitar a hipótese da ortodoxia equivale a mostrar que o saneamento ter-se-ia tornado o objetivo prioritário do Governo, o qual, em prol deste, teria se afastado das propostas desenvolvimentistas; e, mais do que isso, que o Governo ter-se-ia preocupado apenas com os problemas de inflação e de déficit interno e externo. Há que se entender que estes problemas “de curto prazo” de fato dificultam o crescimento acelerado, e que a última coisa que se poderia pretender é que a classe dirigente fosse quebrar o Estado. O discurso das autoridades mostra que os problemas

de “curto prazo” eram vistos mais como restrições ao crescimento acelerado do que como pretexto para abandoná-lo como objetivo. Era o próprio Vargas que pedia “que o Congresso Nacional ajude, pois, o Poder Executivo a facilitar a ordem e o equilíbrio das finanças, a fim de que se abram para o Brasil novos caminhos de progresso e de expansão econômica”¹.

Mas, os discursos de Vargas permitem detectar como objetivo principal de seu Governo o desenvolvimento econômico *mesmo quando seus pronunciamentos abordam questões de “curto prazo”*. Ao tratar da inflação, do crédito, do balanço de pagamentos, dos gastos públicos e da tributação, suas opiniões muitas vezes afastam-se da ortodoxia, desviando-se das concepções dominantes à época. Não se tratava de “propostas desenvolvimentistas e industrializantes no longo prazo” *versus* “ortodoxas e restritivas no curto prazo”, pois mesmo nestas é visível a heterodoxia. Assim, por exemplo, reiteradas vezes ele negou que houvesse relação entre inflação e oferta monetária, preferindo assumir que a emissão é consequência e não causa:

“Se estabelecermos um cotejo entre os vários aumentos da moeda em circulação e os do custo de vida, verificaremos que não há proporção alguma. O custo de vida aumentou; a moeda em circulação também aumentou. A relação entre os dois fenômenos, porém não é básica.” (Vargas, G. *Op. cit.*).

Desviava-se também da ortodoxia da época ao entender que era pelo aumento da produção, e não pelo corte da demanda agregada, que se deveria combater a inflação. Neste sentido, construiu uma visão em que a expansão do crédito contribuía ao mesmo tempo para atender aos fins do desenvolvimento econômico e do combate à inflação. Não havia sentido, então, o governante perguntar-se qual a quantidade de meio circulante compatível com certa inflação, pois a expansão monetária não agia (preferencialmente ou exclusivamente) sobre preços, mas também sobre a própria produção:

“Parece lógico que a solução para o problema não é restringir créditos e, sim, aumentar a nossa produção e riqueza, aumentando, portanto, os bens, as mercadorias, e os serviços. (...)”

¹ Vargas, G. *O Governo Trabalhista do Brasil*, v. 1, p. 362.

Doutrinariamente, esse ponto de vista estaria certo, se não houvesse mais possibilidade de aumento da produção, isto é, se o Brasil tivesse alcançado a saturação econômica. O grande mal de ler certos livros estrangeiros, sem traduzir os problemas, limitando-se à tradução de palavras, reside principalmente nisso". (Vargas, G. *Op. cit.*)

Na política econômica, a busca de fórmulas alternativas visando compatibilizar o crescimento econômico com o saneamento sempre foi o principal objetivo do Governo — independentemente da eficácia das medidas implementadas. O exemplo mais claro ocorreu com o câmbio, pois em 1953 os atrasados comerciais do País alcançavam 700 milhões de dólares. A taxa cambial permanecia fixa desde 1938, e, com a ascensão de Vargas, o regime de concessão de licenças para importar havia passado a funcionar com critérios mais frouxos, atendendo a reivindicações empresariais. Vargas, entretanto, criticava o liberalismo nas importações e as "operações vinculadas", estabelecidas inicialmente com o objetivo de incentivar exportações de determinados bens e permitindo, em contrapartida, importações, inclusive de bens de consumo de difícil acesso através de licenciamentos.

A grave situação de 1953 levou o ministro Osvaldo Aranha a adotar a instrução 70 da SUMOC (9.10.1953). Com ela, evidenciou-se mais uma vez a busca da estabilidade cambial ferindo ao mínimo os compromissos desenvolvimentistas. Ao invés de desvalorizar substancialmente o cruzeiro ou, o que equivaleria em época de escassez de divisas, liberalizar o mercado cambial, o Governo optou por um maior intervencionismo ao restabelecer o monopólio cambial pelo Banco do Brasil e adotar o sistema de leilões de câmbio para importação. Nestes últimos, diferenciaram-se as importações de acordo com sua essencialidade ou seja, segundo sua relevância para a produção industrial ou agrícola. O sistema de taxas múltiplas de câmbio feria ao mínimo os interesses desenvolvimentistas, embora fosse criticado pelos industriais e aplaudido pela ortodoxia (Gudin, Bulhões). A atitude dos empresários industriais (e principalmente dos grandes empresários, com acesso à imprensa e com cargos nos órgãos de representação empresarial) pode ser entendida porque para eles a importação seria mais barata com taxa de câmbio única e sobrevalorizada, com relação a leilões de câmbio. Ou seja: preferiam que a crise cambial

não existisse. O Governo optou por sanear o déficit externo, pensando nos interesses desenvolvimentistas a longo prazo, mesmo que isto contrariasse interesses imediatos. E, ao fazê-lo, procurou minimizar os custos da crise para os próprios industriais, já que classificava os bens de acordo com sua essencialidade. Ao estabelecer esta, o Governo garantia a continuidade do fluxo de importações indispensáveis, embora tornando-as mais caras do que no sistema anterior.

Resta, finalmente, uma última observação. Enquanto boa parte dos autores pretendem testar se o Governo era ortodoxo ou não, comparando sua política econômica (principalmente as políticas monetárias, cambiais e fiscais) com determinado modelo tido como "ortodoxo", é importante verificar que as ações do Governo devem ser analisadas num quadro mais amplo, que vai além do manejo destes instrumentos de curto prazo da política econômica. Este foi o caso, por exemplo, da criação de inúmeros órgãos, institutos e comissões que apontavam não só para o intervencionismo estatal, mas também para os compromissos com os interesses desenvolvimentistas.

Mesmo que alguns tivessem tido uma ação tímida ou aquém da desejada, sua simples criação demonstrava, sem dúvida, uma intencionalidade.

Este foi o caso da criação do BNDE, em 1952, que deveria administrar o Fundo de Reaparelhamento Econômico. Ao longo do segundo governo Vargas foram criadas ainda a Comissão Nacional de Política Agrária, a Comissão de Desenvolvimento Industrial, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento dos Transportes, a Comissão Nacional de Bem-Estar, o Instituto Nacional de Imigração e Colonização, a Carteira de Colonização do Banco do Brasil, o Banco Nacional de Crédito Cooperativo, a Companhia Nacional de Seguros Agrícolas, o Conselho Nacional de Administração de Empréstimos Rurais, o Serviço Social Rural, a Comissão Executiva do Carvão Nacional, o Instituto Nacional do Bapaçu, a Comissão Executiva da Indústria de Material Automobilístico, a Comissão Federal de Abastecimento e Preços, a Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, o Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), o Banco do Nordeste, o Banco de Crédito do Amazonas, a Comissão Consultiva de Intercâmbio Comercial com o Exterior (junto à CACEX) e a Comissão de Revisão de Tarifas Aduaneiras.

Alguns outros órgãos modificaram-se ou ampliaram suas funções — como foi o caso da Comissão de Financiamento da Produção e do Conselho Técnico de Economia e Finanças. A SUMOC viu adicionarem-se novas tarefas a seu Conselho, o qual, entre outras coisas, passava a monopolizar a elaboração das políticas cambial e de capital estrangeiro, supervisionando todo o intercâmbio com o exterior. Ao final de 1953, foi extinta a CEXIM e criada a CACEX (Carteira de Comércio Exterior). Isto representava “nacional-desenvolvimentismo”, no qual não há nenhum apego ao mercado como agente para fins de alocação e direcionamento da economia, e que demonstra mais os compromissos e as intenções do Governo que, por exemplo, as hesitações da política monetária ou mesmo as composições políticas conservadoras, necessárias face às forças representadas no Congresso, como se exige no presidencialismo.

O resultado agregado mais importante refletia-se nas taxas de crescimento do produto real. Estas foram, de 1951 a 1954, respectivamente 5,9%, 8,7%, 2,5% e 10,1%. E, especificamente, no setor industrial foram 6,4%, 5,0%, 8,7% e 8,7%. Não havia nada que lembrasse recessão no segundo governo Vargas. Como falar em ortodoxia e abandono dos interesses desenvolvimentistas, à luz deste quadro?

A questão do nacionalismo

Se o projeto “nacional-desenvolvimentista” existiu, cabe indagar por que chamá-lo de nacional. Vargas propunha romper com o capital estrangeiro, no sentido de que seu projeto visava a um desenvolvimento nacional “autônomo”, como setores da época defendiam? Em que sentido o projeto era de fato nacional, e em que medida se pode falar de nacionalismo?

Como se sabe, não é só na literatura que há divergências sobre estas questões; na época, os próprios coevos possuíam percepções opostas a respeito. Os setores exaltados da UDN (União Democrática Nacional) sempre denunciaram Vargas como xenófobo, enquanto o PCB (Partido Comunista Brasileiro) o considerava aliado do imperialismo. Para este último, o discurso com apelos nacionalistas não passava de mera farsa, de um engodo aos trabalhadores.

Assim como a ortodoxia, o nacionalismo não pode ser visto como um tipo ideal, pelo qual caberia ao analista testar até que ponto o Governo dele se aproxima ou se afasta. Cabe, mais uma vez, procurar entendê-lo historicamente. As teses polares pouco ajudam: nem Vargas deflagrou uma guerra anti-imperialista, nem suas desavenças com a UDN e com os liberais eram imotivadas. Seu nacionalismo deve ser entendido sempre em confronto com suas principais forças de oposição (a UDN, a burguesia compradora), ou seja, levando em consideração a correlação de forças políticas que o explicitam, particularizam e lhe emprestam sua razão de ser. Essa postura metodológica parece mais apropriada, por ter presente que nem a tese do “alinhamento automático” nem a do “entreguismo” parecem resistir a uma análise mais cuidadosa.

Cabe mencionar, inicialmente, que, como linguagem o nacionalismo sempre esteve presente nos discursos de Vargas nos anos cinqüenta — nisso nada diferindo, por exemplo, do Estado Novo. Discursos apelando à independência econômica e à emancipação nacional, por exemplo, mais que possam parecer vazios, devem possuir sentido histórico (quando não pelo fato que agregava adeptos e afastava adversários, como a UDN). Assim, não resta dúvida de que, a nível de discurso, associava-se o desenvolvimento econômico à autonomia nacional. Ou seja: a existência do “nacional-desenvolvimentismo”, pelo menos como ideologia, parece indiscutível.

Nacionalismo este que jamais significou (como querem os metafísicos do tipo ideal...) uma luta anti-imperialista armada ou um rompimento total com os Estados Unidos, e que portanto só pode ser entendido em seu contexto histórico. E este estava marcado pela Guerra da Coréia e o acirramento do conflito Leste/Oeste — passando os Estados Unidos a exigirem adesão dos países latino-americanos à sua política agressiva. O que estava em questão não era romper com o Bloco Ocidental (algo impensável numa proposta de desenvolvimento capitalista na periferia), mas a *forma* de alinhamento com os Estados Unidos. Não se tratava mais, como no Estado Novo, de aproveitar as desavenças entre nações capitalistas rivais para barganhar, pois a hegemonia norte-americana do pós-guerra era indiscutível. Nesse contexto, propor certa independência da política externa com relação aos Estados Unidos era suficiente para ser considerado “nacionalista” (e, no limite, simpático ao bloco soviético).

A contradição básica do nacionalismo talvez pudesse ser sintetizada (com todos os riscos que as sínteses envolvem) em, de um lado, depender dos investimentos estrangeiros para acelerar e viabilizar o crescimento econômico e, ao mesmo tempo, nem sempre haver coincidência plena de interesses entre este projeto e o dos Estados Unidos. Os discursos nacionalistas mais exaltados, por exemplo, ocorriam criticando a ausência de ajuda norte-americana, o “descaso” deste país com relação aos problemas nacionais: reclamava-se mais a ausência do que a presença do capital estrangeiro. Se isto pode parecer absurdo numa análise lógica, é perfeitamente inteligível do ponto de vista histórico, pois tratava-se do *nacionalismo possível* (e, portanto, do nacionalismo em termos históricos). Possível, pois em se tratando de um projeto de desenvolvimento capitalista, não havia razões para forçar um rompimento com o “Bloco Ocidental”. A própria ideologia “nacional-desenvolvimentista”, aliás, apontava para a convergência entre os “interesses nacionais” e o referido bloco, chamando por inversões externas para incrementar o crescimento econômico e, com isto, amenizar as desigualdades sociais.

A formação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos ilustra a aproximação e as desavenças entre os dois governos. Nela, técnicos brasileiros e norte-americanos trabalharam na elaboração de diagnóstico da economia brasileira e apresentaram 41 projetos específicos de financiamento. Juntamente com o Acordo Militar Brasil-Estados Unidos, de 1952 (pelo qual os EUA se comprometiam a fornecer equipamentos e o Brasil matérias-primas básicas, como areia monazítica e outros minérios, inclusive os também radioativos), ela demonstra não ter havido qualquer posição xenófoba por parte do governo Vargas, tendo sido inegáveis as tentativas de aproximação. Mas, isto não apaga o outro lado, conflituoso e nem sempre coincidente, das relações e dos interesses de ambos os países.

Em 1951, o ministro João Neves da Fontoura acertou empréstimos com o Banco Mundial de 500 milhões de dólares, dos quais só receberia 63 milhões. O banco dispunha-se a financiar projetos específicos contrariando as expectativas de Vargas, para quem caberia tão-somente ao governo brasileiro alocar os recursos. Os discursos de Vargas, nessa época, alternavam-se entre um tom francamente nacionalista e outro mais moderado, como convinha à política de barganha.

Mas, a partir de meados de 1952, as relações entre os dois países tornaram-se mais difíceis. O início da “Campanha do Petróleo”, com a participação de segmentos militares e, depois, com uma forte mobilização popular, contribuiu para que se acirrassem os ânimos. A eleição do republicano Eisenhower em substituição a Truman também contribuiu para o endurecimento da política norte-americana. Esta passou a exigir dos países latino-americanos uma postura mais próxima do “alinhamento automático”, e desde logo afirmou uma posição contrária à de Vargas, de atribuir à iniciativa privada os empréstimos e financiamentos para o exterior, afastando as negociações de governo a governo.

Vargas reafirmava não desejar romper com os Estados Unidos, mas mostrava a disposição de regulamentar a atuação do capital estrangeiro e a remessa de lucros. As inversões externas deveriam direcionar-se a áreas definidas como prioritárias pelo governo brasileiro, que julgava oportuno diferenciar o tratamento oficial às empresas nacionais e estrangeiras. Não havia razões, por exemplo, para atrair capitais para os ramos de bens de consumo e/ou supérfluos, já que os mesmos deveriam direcionar-se para a exploração da energia elétrica, da indústria química de base e da siderurgia. A “ameaça nacionalista” não dispensava o capital estrangeiro, mas o requeria para ramos e setores que nem sempre durável, tido como mais atraente e de maiores potencialidades de expansão, contrariava o projeto do governo brasileiro de direcionar os capitais para a infra-estrutura.

Os conflitos não resultaram em rompimento de relações diplomáticas ou comerciais entre os dois países. Como bem demonstra Sérgio Besserman Vianna (1985, p. 108-15), os investimentos privados dos EUA no Brasil destacavam-se no mundo. Entre 1949 e 1954, os investimentos líquidos daquele país no Brasil representaram 53% do total em manufatura na América Latina e 17% do total mundial. Após o Canadá, o Brasil foi o país que mais recebeu investimentos norte-americanos naquela época.

À luz destes fatos, parece incontestável que existiu uma ideologia nacional-desenvolvimentista — ou seja, que o desenvolvimento econômico foi associado, nos discursos, nas idéias, nas manifestações, à independência e à autonomia nacionais. O nacionalismo não expressava uma repulsa ao capital estrangeiro, mas emergia como resposta aos projetos nem sempre coincidentes do

Brasil e dos Estados Unidos. Internamente, manifestava-se na política entre dois blocos que disputavam a hegemonia: o do Governo — intervencionista, simpático às teses cepalinas, pretendendo rumar à industrialização, aos bens de capital e à infraestrutura, e daí o “nacionalismo” —, e o bloco antivarguista liderado pela UDN, mais próximo ao liberalismo e aos interesses financeiros e comerciais vinculados ao comércio exterior.

Visto assim, o nacionalismo não satisfaz exigências do tipo ideal, mas ganha expressão concreta na correlação de forças políticas. Como no Estado Novo, o nacionalismo não significava construir Volta Redonda com exclusividade de capitais nacionais, mesmo com financiamento e tecnologia estrangeiros — a única alternativa tida como viável para construí-la. O “não-nacionalismo” definia-se também no próprio contexto: os empecilhos criados pelos capitais externos para alinharem-se a projeto de tal vulto representavam o mesmo que posicionar-se contra ele. No calor dos debates ideológicos, construía-se no imaginário o “interesse nacional”: quem não se alinhasse era tido como contrário à industrialização, ou seja, avesso às mudanças em curso, adepto da “vocação agrária” do país, “entreguista”, etc.

Como na maioria dos países em que tomou vulto, também no Brasil o nacionalismo foi uma importante ideologia de coesão nacional. Mas, nunca excluiu o desenvolvimento associado ao capital estrangeiro. A política de barganha supunha, em si, aproximação e conflito, e teve lugar justamente nos países latino-americanos de industrialização acelerada, num contexto de mudanças profundas na ordem econômica internacional, quando agonizava a antiga ordem econômica, de supremacia britânica, e quando as possibilidades de industrialização na periferia eram menores.

Mas, a sua peculiaridade e os seus limites enquanto ideologia não residiam exatamente em opor-se ao *velho*, mas em não explicar toda a complexidade do *novo*. A divisão do trabalho emergente ainda permanecia como “divisão” — ou seja, redefinía tarefas, papéis e possibilidades para as economias latino-americanas, alterando a *forma* de sua inserção na economia capitalista mundial. Se explicitasse o sentido do novo — outra forma de integração — o nacionalismo deixaria de ser nacionalismo (e apareceria como seu oposto, “internacionalismo”).

O “nacional-desenvolvimentismo” supunha o capitalismo, mas o omitia. Grande parte de sua força como ideologia vinha da

amplificação dos conflitos com os interesses externos, apagando os laços em comum. O discurso revelava as contradições, mas não a unidade. Daí ser um objeto de análise sempre sujeito à polémica, quando não pelo simples fato de sua resultante histórica apontar para a construção de seu oposto: a maior internacionalização da economia.

Referências bibliográficas

- Cardoso, Fernando Henrique. *Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico do Brasil*. São Paulo: DIFEL, 1964.
- . *Política e Desenvolvimento em Sociedades Dependentes*. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.
- . *As Idéias em seu Lugar: Ensaio sobre as Teorias do Desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1980.
- D’Araujo, Maria Celina Soares. *O Segundo Governo Vargas: 1951-1954*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- Draibe, Sônia. *Rumos e Metamorfoses*. São Paulo, FFLC./USP, 1980. Tese de doutorado (datilografada).
- Fonseca, Pedro Cezar Dutra. *Vargas: O Capitalismo em Construção*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- Gramsci, Antônio. *Concepção Dialética da História*. 6ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.
- Lessa, Carlos & Fiori, José Luiz. “Houve uma política nacional-populista?”. *XII Encontro Nacional da ANPEC*. São Paulo: ANPEC, 1984.
- Skidmore, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. 5ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- Vargas, Getúlio. *O Governo Trabalhista do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1952, 1954, 1969. 4 v.
- Vianna, Sérgio Besserman. *A Política Econômica do Segundo Governo Vargas*. Rio de Janeiro: PUC/RJ, 1985. Dissertação de mestrado (datilografada).

Fausto Saretta

Departamento de Economia — UNESP, Araraquara

O GOVERNO DUTRA NA TRANSIÇÃO CAPITALISTA NO BRASIL

Introdução

Ao longo do período que vai do início da década de 1930 até meados dos anos cinquenta, a economia brasileira apresentou um marcante processo de transformação. Este processo representou uma mudança da atividade econômica, anteriormente centrada na agricultura de exportação, para o desenvolvimento de um sistema produtivo interno, baseado na indústria e no atendimento ao setor urbano.

Essa transição se fez de maneira rápida e aguda. Em pouco mais de duas décadas a economia brasileira logrou uma transformação decisiva, que se exprimiu no aproveitamento das potencialidades existentes no pré-1930 e no encaminhamento dos interesses já existentes para que o sistema econômico respondesse cada vez mais aos estímulos do setor urbano-industrial¹. Os anos

¹ As modificações efetivadas no Estado ao longo dos anos trinta, com a criação de órgãos voltados para o fomento da atividade industrial, exprimem parte destes interesses. No mesmo sentido podem ser entendidos os encaminhamentos que visavam a construção da usina siderúrgica que começou a funcionar em 1946. Da mesma forma pode ser vista, também, a idéia de que a agricultura estaria reservada o papel de coadjuvante no crescimento industrial. Sobre a criação de novos órgãos ver Draibe, Sônia: *Rumos e Metamorfoses: um Estudo sobre a Constituição do Estado e as Alternativas da Industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. Os debates sobre o papel subsidiário da agricultura estão em Bielschowsky, Ricardo: *Pensamento Econômico Brasileiro — o Ciclo Ideológico do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1968.

do governo Eurico Gaspar Dutra (1946-50) encontram-se na parte final desta transição, e apresentam outras características importantes. Tiveram início após o fim da ditadura do Estado Novo (1937-45) e da década e meia da primeira administração de Getúlio Vargas e precederam o seu segundo governo (1951-54).

Estas duas administrações, que antecederam e seguiram aqueles anos, tiveram larga repercussão na vida econômica e política brasileiras. Não menos importante foi o fato de que aqueles anos finais da década de 1940 transcorreram num país então recém-democratizado, que promulgara uma Constituição liberal após quase oito anos de regime discricionário, elegera um presidente pelo sufrágio universal e estava tentando criar e recriar as instituições políticas adequadas à vida democrática².

O quadro internacional também apresentava particularidades muito importantes. A II Grande Guerra terminara havia pouco, as principais economias européias e a economia japonesa estavam bastante destruídas, e os Estados Unidos emergiam do conflito, tanto econômica quanto politicamente, bem mais poderosos do que no período anterior à sua entrada na Guerra³.

Os quadros interno e externo brevemente descritos acima dão as linhas gerais nas quais se deve, inicialmente, situar o governo Dutra dentro do plano mais amplo da transição capitalista brasileira. A atuação do poder público, expressa na política econômica encetada naquele período, deve, necessariamente, cotejar aquelas duas instâncias, para que seja possível uma avaliação apropriada da importância daqueles anos no desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

O primeiro governo de Getúlio Vargas fora palco de muitas transformações. Naquelles quinze anos assistiu-se a modificações

2 Sobre a Constituição de 1946, ver Almino, João: *Os Democratas Autoritários: Liberdades Individuais, de Associação Política e Sindical na Constituição de 1946*. São Paulo: Brasiliense, 1980. É importante destacar os partidos políticos criados nessa época, que tiveram larga importância na vida brasileira até 1965. Para tanto, ver Souza, Maria do Carmo Campello de: *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Alfa Ômega, 1976.

3 Uma boa análise desta questão encontra-se em Teixeira, Aloisio: "O movimento de industrialização nas economias capitalistas centrais no pós-guerra". *Texto para Discussão* nº 25, Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1983.

muito importantes para o desenvolvimento dos anos posteriores. Ao longo daquela década e meia erigiu-se um Estado que passou a deter, crescentemente, os instrumentos indispensáveis à gestão de políticas econômicas nacionais. Em termos políticos, isto significou uma crescente submissão das oligarquias regionais ao poder central, que passou a mediar e a arbitrar, dentro dos seus aparelhos, estes diversos interesses, submetendo-os, a partir de então, a uma perspectiva mais nacional. Tal centralização do poder implicou rearranjos que permitiram aos diversos grupos regionais uma específica inserção nesta nova configuração de Estado e poder⁴.

A possibilidade de se fazer políticas econômicas nacionais, e a própria forma com que as diversas frações regionais se integraram a este Estado centralizador, não se alteraram com o fim da primeira administração de Vargas. Pelo contrário, continuaram basicamente desempenhando os mesmos papéis frente a um poder público que, em boa medida, tomou para si a tarefa de acelerar e aprofundar as mudanças no sistema econômico. Assim, estabeleceu-se uma relação particular entre o Estado e a iniciativa privada, que é fundamental para a compreensão do desenvolvimento econômico brasileiro no período.

A consolidação do que Caio Prado Jr. chamou de *Burguesia de Estado*, expressão da relação acima citada, é também imprescindível para o entendimento do que foram os anos da administração Dutra. Este conceito sintetiza a maneira de se combinar interesses privados dentro do Estado e de seus aparelhos, obra de uma burguesia que "...antepara-se no Estado, que é seu intermediário e através ou com o qual age". Tal ação está associada a outro conceito não menos importante, também desenvolvido pelo mesmo autor, o de *Capitalismo Burocrático*. Em suas palavras: "...a ação do capitalismo burocrático leva à confusão permanente em grande e principal parte da administração, entre interesses públicos e

4 Sobre a reestruturação do Estado, veja-se Draibe, *op. cit.* A crescente submissão dos diversos interesses regionais ao poder central é importante para a compreensão do percurso centralizador do Estado no pós-1930. Ver a respeito Diniz, Eli: "A progressiva subordinação das oligarquias regionais ao governo central", in Szmercsányi, Tamás e Granziera, Rui (orgs.) *Getúlio Vargas e a Economia Contemporânea*. Campinas: Editora da Unicamp, 1986, p. 39-47.

privados, e quase sempre faz prevalecer estes últimos, com o agravante de lhes conceder o colorido dos primeiros"⁵.

A partir do que acaba de ser exposto acima, pode-se encaminhar o tema proposto, qual seja, da política econômica do período 1946-1950, sua formulação e efetivação, bem como seus efeitos para o desenvolvimento posterior da economia brasileira.

A política econômica de 1946-1950

O governo Dutra iniciou-se propondo uma ruptura com o passado. Afinal, depois de sete anos de ditadura e com o fim da II Grande Guerra, havia a expectativa de normalização das atividades econômicas, da regularização dos fluxos comerciais e de capitais, além de uma anunciada necessidade de diminuir, dentro do sistema econômico interno, a forte presença estatal. Havia um certo vazio aparentemente renovador quanto às propostas de redução da participação do Estado na economia, uma vez que sua forte presença se identificava, naqueles anos, à própria ditadura recém-terminada, responsabilizada por regular demasiadamente a atividade produtora, e também pelos elevados índices inflacionários da época⁶.

A nova administração propunha uma política econômica de câmbio único e livre, com garantia de retorno aos capitais aqui aplicados. Esperava-se que esta medida servisse de incentivo à entrada de capitais estrangeiros. Além disso, os incentivos à importação contidos nestas medidas objetivavam suprir o carente mercado interno de manufaturas, matérias-primas e insumos, prejudicados pelos anos da guerra. No plano doméstico, privilegiava-se o equilíbrio das finanças públicas e propunha-se a emissão de

moeda em menor quantidade possível, não descurando porém, de fazê-lo quando necessário para atender ao sistema produtivo. Propunha-se ainda reformular o sistema tarifário⁷.

É inegável, quando se observa estas propostas, que houve um certo otimismo das autoridades face ao quadro econômico, sobretudo internacional. Pretendeu-se, ou pelo menos vocalizou-se, um rompimento com o passado através de uma política bem mais liberal quanto às relações econômicas externas — a área mais sensível para o sistema econômico. Não faltaram, também, propostas de reformas estruturais, como a bancária, agrária e tributária⁸.

A despeito das tentativas de encaminhar estas questões mais estruturais, que foram discutidas e aceitas como imprescindíveis — a julgar pelas declarações de empresários e do próprio Governo — a política econômica deste período da história brasileira demonstrou uma certa defasagem frente aos problemas e à própria situação da economia. A expressão mais concreta desta defasagem estava nas dramáticas modificações a que se procedeu na política econômica já nos primeiros anos do Governo, quando comparadas com as proposições iniciais.

A II Guerra Mundial repercutiu favoravelmente no sistema produtivo brasileiro, sobretudo na indústria manufatureira. As dificuldades comerciais inerentes ao quadro da guerra possibilitaram a certos ramos do setor industrial, sobretudo o têxtil, um desempenho extremamente favorável no comércio internacional. Dessa maneira, ao término do conflito e no início da administração Dutra, contava o País com um saldo em cambiais da ordem de 700 milhões de dólares, volume realmente significativo para a economia brasileira de então. Esta quantidade inusitada de divisas, associada às expectativas de regularização do comércio internacional como se havia acordado em Bretton Woods, além

⁵ Conforme Prado Jr., Caio: *A Revolução Brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1987, 7ª edição, p. 120 e 122.

⁶ Evidentemente, estas observações devem ser matizadas. As análises da então pequena imprensa especializada em economia — como, por exemplo, os mensários *Digesto Econômico* e *O Observador Econômico e Financeiro*, entre outros — dão, pelo menos no início da administração Dutra, este diagnóstico. O mesmo discurso pode ser encontrado nas declarações oficiais. Neste sentido, veja-se, por exemplo, a entrevista do ministro da Fazenda Gastão Vidigal ao jornal *O Estado de S. Paulo*, em 1 de março de 1946.

⁷ Cf. Saretta, Fausto. *O Eio Perdido: Um Estudo da Política Econômica do Governo Dutra (1946-1950)*. Tese de Doutorado, IE/UNICAMP, Campinas: 1990.

⁸ Sobre a reforma bancária ver Minela, Ary: *Banqueiros: Organização e Poder Político no Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço & Tempo/ANPOCS, 1968. Sobre a reforma tributária ver Draibe, *op. cit.* Sobre a reforma agrária ver Tapia, Jorge Ruben Biton: *Capitalismo e Questão Agrária: um estudo sobre as alternativas para a reforma agrária no Brasil, 1946-64*. Dissertação de Mestrado, Campinas: IFCH/UNICAMP, 1986, mimeo.

da esperança de que os Estados Unidos recompensassem a participação brasileira ao lado dos Aliados na guerra, levou a uma política econômica externa, em boa parte, extemporânea, frente ao quadro concreto da economia mundial⁹.

O caráter extemporâneo e inconsistente da política econômica a que se faz referência concretizou-se rapidamente. As proposições de Bretton Woods não foram seguidas no imediato pós-guerra. Algumas moedas européias, por exemplo, só se tornaram convertíveis no final dos anos cinqüenta, muitas sofreram desvalorizações. Além disso, medidas protecionistas tornaram-se regra geral no comércio internacional. Os capitais norte-americanos não deixaram de ocorrer ao Brasil, mas não na quantidade que esperavam as autoridades e demandava o sistema econômico. Na verdade, os Estados Unidos estavam mais preocupados com a reconstrução européia do que com o Brasil e a América Latina¹⁰. Além disso, as célebres divisas amealhadas durante a Guerra eram compostas, em boa parte, de moedas inconvertíveis; apenas pouco mais de 12% das cambiais eram dólares norte-americanos, ou seja, representavam efetivo poder de compra para a economia brasileira¹¹.

⁹ A esperança do auxílio norte-americano não provinha apenas da participação da Força Expedicionária Brasileira no conflito mundial. Outros fatores justificavam esta expectativa. Desde maio de 1941 existiam contratos que previam a aquisição exclusiva, pelos Estados Unidos, de materiais estratégicos, tais como bauxita, cromita, ferro-níquel, diamantes industriais, manganês, mica, quartzo, borraça, titânio e zircônio. "Em 1942, já engajados na guerra, os Estados Unidos propuseram uma expansão da lista para incluir outros produtos, cuja produção seria incentivada — tungstênio, tantalita, columbita, mamona e óleo de mamona — e vendida a preços estáveis a título de cooperação no esforço de guerra. Isto depois provocaria ressentimentos e a reclamação por compensações especiais quando, ao fim da guerra, as relações de troca se tornaram fortemente desfavoráveis aos produtos primários." Cf. Campos, Roberto: *A Lanterna na Popa — Memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994, p. 40.

¹⁰ Sobre as motivações econômicas e políticas da estratégia norte-americana no pós-guerra, veja-se Teixeira, *op. cit.*, p. 169 e segs.

¹¹ Parte das reservas brasileiras em moedas inconvertíveis era composta de libras esterlinas. Parte destas, por sua vez, foi utilizada na compra das ferrovias inglesas existentes no Brasil. As autoridades brasileiras estavam conscientes de que a utilização da libras, desta maneira, não era a mais vantajosa para o Brasil. Para tanto, ver *O Observador Econômico*

Assim, decorrido pouco mais de um ano da posse do general Dutra e de suas propostas para a política econômica externa, as autoridades viram-se obrigadas a introduzir sensíveis modificações, posto que as moedas convertíveis — sobretudo os dólares norte-americanos — haviam sido gastas. A partir de maio de 1947, cresceu a intervenção estatal na área externa, e essa intervenção se fez através do controle das importações, segundo o critério de essencialidade, o qual favorecia produtos considerados básicos ou essenciais como petróleo e derivados, trigo, remédios, insumos e matérias primas para indústrias, entre outros. O câmbio permaneceu estável, conquanto ocorresse as chamadas operações vinculadas, o que na prática correspondia à existência de uma outra taxa de câmbio¹².

A crise cambial que se instalou, já no segundo ano da administração Dutra, demonstrava o equívoco dos formuladores da política econômica na apreciação do problemático quadro internacional. Tal fato não escapou aos observadores da época, que condenaram o malbaratamento das divisas nas compras de produtos supérfluos em vez de produtos que a economia, e sobretudo o sistema produtivo reclamavam¹³.

Entretanto, as divisas, além de insuficientes, não foram tão mal utilizadas, embora, em parte, tivessem servido para a compra de bens de consumo durável, dos quais o País de há muito se ressentia, por conta do período da guerra. A quantidade de cambiais é que de fato era insuficiente para as imensas necessidades de

e Financiero, ano XI, nº 143, dezembro de 1947, seção "Crônica Parlamentar". Já para os ingleses, a avaliação parece ter sido a oposta. Ver *The Economist*, 29.5.1948. Sobre a composição das reservas de 1946, veja-se Malan, Pedro Sampaio et alii: *Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil: 1939-1952*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1980, 2ª edição, p. 164-5.

¹² A instrução nº 25 foi reproduzida na íntegra em *O Observador Econômico e Financiero*, nº 136, ano XII, junho de 1947, p. 133. Um resumo pode ser encontrado em Malan, et alii., *op. cit.*, p. 454-6, e em Cano, Wilson e Cintra, Luís Carlos: *Algumas Medidas de Política Econômica Relacionadas à Industrialização Brasileira*. Campinas: DEPE/IFCH/UNICAMP, 1975, mimeo.

¹³ Cf. *Relatório do Banco do Brasil* (1947, p. 35-6); *O Observador Econômico e Financiero*, ano XII, nº 138, julho de 1947, p. 6. Falava-se, na época, da importação de "bugigangas".

“reaparelhamento da economia”. Esta expressão, corrente na época, expressava o pleito da grande maioria dos diversos interesses econômicos de então — qual seja, o de modernizar a infra-estrutura (estradas, portos, ferrovias), e de dotar o País de energia suficiente, fundamental para o crescimento e para a diversificação do sistema econômico, principalmente da indústria¹⁴.

Assim, cabe assinalar que, se houve equívocos nas propostas iniciais da política econômica do Governo que começou em 1946, não resta dúvidas de que houve também um certo exagero na interpretação que se fez deste equívoco. Mesmo sem perder de vista a grave crise cambial com a qual se defrontou Vargas no seu segundo governo, é necessário relativizar o papel desempenhado pela política liberal de Dutra. Esta também foi responsável pelas dificuldades dos anos posteriores, mas não menos responsáveis devem ser consideradas a própria situação internacional do período e as questões afeitas especificamente à segunda administração de Getúlio Vargas. Desta maneira, é preciso ter em conta que não eram tantos os graus de liberdade de que dispunha o governo Dutra para uma utilização mais produtiva dos recursos herdados da época da Guerra, não havendo, portanto, efetivamente, grandes possibilidades para o reaparelhamento da economia.

Esta argumentação é contrária àquelas visões e interpretações que tomam o Governo do imediato pós-guerra como um dos raros momentos da história econômica brasileira em que havia caminhos alternativos para o desenvolvimento econômico. As alternativas seriam aquelas que nos permitiriam um padrão de crescimento e desenvolvimento mais autônomo, independente das associações com países mais ricos e poderosos. Esta maneira de analisar a história econômica da segunda metade dos anos quarenta considera aquela época como tendo sido de retrocesso para o Brasil, de derrota para os interesses dos que buscavam a independência econômica nacional, já que o governo Dutra defendeu os grupos favoráveis à associação com o capitalismo internacional, contrários portanto à soberania nacional¹⁵.

¹⁴ SARETTA, *op. cit.*, p. 249.

¹⁵ Um bom exemplo desta visão é de Ianni, o qual afirma: “Estavam em jogo, na redemocratização do Brasil, tanto os interesses de grupos conservadores brasileiros como interesses econômicos e políticos

Pode-se discutir e debater quais seriam, concretamente, as reais possibilidades de um padrão de desenvolvimento autônomo e independente naqueles anos, em que os Estados Unidos exerciam sua hegemonia política e econômica, consolidada com o próprio conflito mundial que recentemente terminara. Não deve ser esquecido nesta discussão que os norte-americanos detinham a principal moeda conversível no comércio internacional, e passaram a desfrutar de um poder político até então sem precedentes, estando, principalmente, preocupados com a reconstrução da Europa e do Japão, como bem mostrou o Plano Marshall.

Nas questões referentes à economia brasileira, mesmo que tivesse sido outra a política econômica de relações externas no primeiro ano e quatro meses do governo Dutra, nada indica que se pudesse ter havido uma situação diametralmente oposta àquela vivida. Não se está, com isso, negando a existência de uma gestão problemática na área externa, e nem que produtos pouco importantes para o reequipamento da indústria e da economia foram excessivamente importados. As próprias autoridades brasileiras e órgãos importantes reconheciam a grande compra do exterior

estrangeiros, principalmente norte-americanos. A mudança do regime político, nos termos em que Vargas estava procurando realizar, poderia implicar no fortalecimento da política econômica estatizante e de emancipação nacional. Note-se que essa era a tendência dominante nos anos de guerra... Em especial o poder público já estava tecnicamente bastante bem preparado para prosseguir na liderança e controle das decisões sobre política econômica conveniente ao País. Além do mais, se associarmos a essas condições econômicas e políticas também os créditos em dólares e libras esterlinas que o Brasil havia acumulado no exterior, teremos um quadro quase completo dos elementos que estavam em jogo na crise política de 1945”. (grifos meus). Ianni, Octávio: *Estado e Planejamento no Brasil: 1930-1970*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978, 2ª edição, p. 79-80. Um outro aspecto também idealizado sobre os anos Dutra é aquele que o associa, no que se refere à política externa, ao “alinhamento à política internacional dos Estados Unidos”. Para uma crítica desta interpretação, ver Almeida, Paulo Roberto de: *A Diplomacia do Liberalismo Econômico — As Relações Econômicas Internacionais do Brasil Durante a Presidência Dutra*, trabalho preparado para o projeto de pesquisa coletiva “Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)”, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Ministério das Relações Exteriores e Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1992, mimeo.

de produtos considerados supérfluos. Entretanto, o que de fato mais comprometeu a política externa foi antes a ausência de dólares do que a liberação das importações. A insuficiência de moeda norte-americana frente às reais necessidades da economia é que levou ao controle do uso das cambiais a partir da essencialidade da importação, com clara prioridade para insumos intermediários para a indústria.

A outra parte que constituiu a política de relações externas, a taxa de câmbio, permaneceu estável. A despeito da inflação interna e da desvalorização das principais moedas européias, seu valor permaneceu fixo. Esta estabilidade possibilitou, sem dúvida, um benefício acentuado para o setor industrial em detrimento das atividades exportadoras, agrícolas e industriais. E, foi em torno do câmbio que se processaram os maiores conflitos sobre a política econômica, embora acabassem prevalecendo os interesses do setor industrial, entre outros, o principal beneficiário da política de não-desvalorização¹⁶.

No plano interno, na concepção e mesmo na execução da política econômica, buscou-se, principalmente, o combate à inflação através do corte dos gastos públicos e a diminuição da presença do Estado na atividade econômica. Esta tentativa, bem como a própria forma de fazer política econômica não apresentavam novidades, ao contrário da concepção quanto à política externa, e pode-se dizer que se conseguiu os objetivos de equilibrar o orçamento, diminuir a emissão monetária e mesmo a queda da inflação.

Os dois primeiros ministros da Fazenda do governo Dutra, os banqueiros Gastão Vidigal e Pedro Correia e Castro explicitaram sua política como determinado acima e conseguiram, sobretudo o segundo, o intento apregoado. Ao longo da gestão de Correia e Castro, houve um aperto na política de crédito e logrou-se equilibrar o orçamento do Governo Federal. Diminuiu-se a emissão, retirou-se dinheiro de circulação, o que, ao lado da queda do nível

¹⁶ Há um debate na literatura sobre o montante da transferência de renda para o setor industrial que teria sido fruto da valorização cambial. Sobre este assunto, ver Malan, *et alii*, *op. cit.*, p. 171-7. Sobre os conflitos em torno do câmbio, ver *O Economista*, nº 368, novembro de 1949, p. 46, bem como o artigo "A quem interessa a desvalorização", publicado em *O Estado de S. Paulo*, de 04.1.1949.

geral de preços, significou para o sistema econômico uma sensível queda no seu ritmo de crescimento¹⁷.

A gestão do segundo ministro da Fazenda iniciou-se já em 1946, logo após a promulgação da Constituição, e durou até meados de 1949, propondo o combate à inflação, o estímulo à produção, além de reformar o sistema bancário. Do ponto de vista das metas de curto prazo, Correia e Castro obteve sucesso, já que houve superávit fiscal e queda da inflação, o que inclusive motivou manifestação de aprovação das "classes produtoras". No entanto, a rigidez da política de estabilização levou a que, rapidamente, os mesmos setores que outrora aplaudiram o ministro da Fazenda passassem a criticar a sua política, vista agora como contrária aos interesses do sistema produtivo, já que a contenção creditícia havia se transformado em empecilho ao crescimento da produção. Estas críticas, aliadas a uma infeliz declaração do ministro, quando da visita do secretário do Tesouro Americano ao Brasil em junho de 1949, repercutiu negativamente e sofreu reprovação do Congresso Nacional, fazendo com que Correia e Castro abandonasse o cargo¹⁸.

Importa destacar que, apesar do relativo sucesso da política de estabilização e da própria aprovação quando da sua implementação, seus efeitos positivos parecem não ter compensado os efeitos negativos que se manifestaram, sobretudo, na perda do ritmo de crescimento. Desta forma, parecia mais interessante ao sistema produtivo maior liberdade na concessão de crédito pelo Banco do Brasil e bancos privados, ainda que isto acarretasse pressões sobre o nível de preços, o que de fato estava ocorrendo.

¹⁷ A taxa de 2,4% no crescimento do produto interno bruto em 1947 deve ter tido alguma relação com o virtual equilíbrio fiscal nas contas da União naquele ano. Face a uma taxa de crescimento de 11,6% em 1946, a queda era por demais significativa. Nos anos restantes, até 1950, a renda nacional apresentou taxas de crescimento de 6,5% até 7,11%. Cf. Malan, *et alii*, *op. cit.*, p. 318.

¹⁸ Provavelmente em função das dificuldades cambiais então vividas pelo Brasil, Correia e Castro solicitou auxílio a seu colega norte-americano de uma maneira um tanto heterodoxa. "Há no Brasil um pró-verbio popular muito empregado: estende-me a mão, se não me queres carregar às costas... O Brasil está em situação de amigo necessitado. Assim, Sr. Snyder, é ele que nos diz: ou os EUA me estendem a mão ou terão que carregar-me às costas". Cf. *Correio da Manhã*, 08.6.49.

O novo ministro da Fazenda passou a ser Manuel Guilherme da Silveira Filho, presidente do Banco do Brasil. Como em outros momentos da história econômica brasileira, o titular da Pasta da Fazenda que estava executando política de estabilização centrada no controle do crédito, deixava o governo para a entrada do presidente do Banco do Brasil, o que evidenciava a incompatibilidade entre estabilidade orçamentária e as verdadeiras demandas das chamadas "classes produtoras"¹⁹.

Na verdade, o que estava sendo demonstrado eram as dificuldades e a falta de instrumentos adequados para viabilizar uma política econômica que cotejasse a questão do financiamento à atividade produtiva. Em outros momentos, como por exemplo, a saída de Lucas Lopes do Ministério para a entrada de Sebastião de Almeida, durante o governo de Juscelino Kubitschek, o presidente do banco oficial entrava para "atender a produção". Com a gestão de Silveira Filho divergiu da de seu antecessor. No final de 1949, ao apresentar os resultados de sua gestão no Ministério para o presidente Dutra, afirmava:

Aos ortodoxos se afigurava talvez que V. Exa. deveria ter evitado as emissões de papel-moeda, mas eu asseguro a V. Exa. que estas emissões financiaram muitos investimentos indis-

postos e, neste respeito, é importante lembrar a primeira e a segunda "Conferência Nacional das Classes Produtoras", ocorridas, respectivamente, em 1945, em Teresópolis, e em 1949, na cidade de Araxá. Uma análise das propostas exaradas nestes dois encontros evidência diferenças marcantes. Na primeira esperava-se por uma normalização do comércio internacional, com o afluxo de capitais norte-americanos e para o Estado "...uma adequada ação supletiva extensiva ao tipo social, sempre que os empreendimentos necessários ultrapassem o poder, a capacidade ou a conveniência da iniciativa privada". *I Conferência das Classes Produtoras: Carta Econômica de Teresópolis*, S. 1., Teresópolis, s. ed., 1945, p. 3. Na segunda estava em evidência a decepção quanto aos rumos da economia. O empresariado aguardava uma ação estatal condizente ao crescimento da indústria. Embora influenciada pelo temor de uma nova guerra mundial, a preocupação com as conhecidas dificuldades de abastecimento, havia de fato a percepção de que o Estado era de fundamental importância para o desenvolvimento e direcionamento da política de reaparelhamento e crescimento industriais. *II Conferência das Classes Produtoras: Recomendações*, S. 1., s. ed., 1950.

pensáveis ao desenvolvimento econômico do país... Não poderia V. Exa. conter os ímpetos de crescimento do país, para encaixar-se em postulados financeiros que a evolução do mundo vai desmoronando"²⁰.

Já no final da administração Dutra, havia uma consciência de que não eram compatíveis rígidos controles creditícios e orçamentários com as reais possibilidades de crescimento que o País apresentava. Justificavam-se, assim os argumentos das "classes produtoras"²¹.

Assim, a política econômica daqueles anos, que vão de 1946 a 1950, apresentou um caráter oscilante, que passou das melhores intenções, baseadas nos predicados da boa gestão dos gastos públicos e diminuição da intervenção estatal, para rigorosos controles sobre setores importantes da economia e para déficits e liberalização de crédito tidos como inevitáveis para o desenvolvimento econômico do País. Deve também ser lembrado que, juntamente com seu início "liberal", a administração pública foi obrigada a várias improvisações e mudanças de rumo não menos significativas, o que fez os observadores do período, e mesmo seus contemporâneos a considerarem aquele lustro como desprovido de metas mais específicas e condizentes com as imensas dificuldades pelas quais estava passando a economia nacional. Vale dizer, a segunda metade dos anos quarenta, teria sido, ao contrário dos anos subseqüentes, uma quadra da história econômica brasileira em que não havia objetivos concretos a serem alcançados, dada sua característica mutante e de constante improvisação²².

²⁰ Citado por Vianna, Sérgio Besserman: *A Política Econômica do Segundo Governo Vargas — 1951-54*. Rio de Janeiro: BNDES, 1967, p. 135.

²¹ O desalento do empresariado expresso na II Conferência foi influenciado também pela frustração da Missão Abbink. O texto do relatório e uma avaliação dos seus resultados encontra-se em Bulhões, Octávio Gouveia: *A Margem de um Relatório*, (texto das conclusões da Comissão Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos — Missão Abbink), Rio de Janeiro: Edições Financieiras S. A., 1950.

²² Lessa, Carlos e Fiori, José Luiz: "Relendo a política econômica: as falácias do nacional-populismo do segundo governo Vargas", *Texto para Discussão*, nº 30, Rio de Janeiro: IEI/UFRRJ, 1983. Ver também Conselho Federal do Comércio Exterior: *Inquérito sobre Diretrizes da Política Econômica Brasileira*, Rio de Janeiro, 1949, mimeo.

É impossível negar que estas características estiveram presentes na gestão pública ao longo daqueles anos, pois, mesmo quando o Executivo propôs o Plano SALTE — que tentava solucionar os problemas da carente infra-estrutura, de transporte e de energia, além de saúde e alimentação — não escapava aos observadores e aos próprios setores interessados a virtual impossibilidade da sua execução, sobretudo pela inexistência de fontes de financiamento²³. Antes do envio do referido Plano ao Congresso, em maio de 1948, havia até um certo consenso quanto à necessidade de uma ação mais efetiva do Governo para a solução dos problemas econômicos, “contra o espírito de rotina da nossa organização econômica”. Mas, como já era esperado, o Plano SALTE teve resultados pouco significativos: apenas uma quarta parte dos projetos alcançou índices de execução em torno de 75%²⁴.

Mas, não deve ser esquecido que o Plano também teve importância de natureza política, já que seu lançamento fez parte do Acordo Inter-Partidário de 1948, além de ter sido obra de setores da burocracia que haviam sido politicamente fortes no governo anterior²⁵. O Plano, na verdade, foi obra do DASP, e seu lançamento, em parte, exprimiu a força deste órgão dentro da administração pública. Outros episódios também demonstram que permanecia forte o poder político deste Departamento, como

²³ Presidência da República: *Plano SALTE: Relatório apresentado pelo Administrador Geral do Excelentíssimo Sr. Presidente da República sobre as operações do Plano SALTE de 1949 a 1951*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1953.

²⁴ Sobre o Plano SALTE ver Costa, Jorge Gustavo: *Planejamento Governamental: A Experiência Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora da FGV/C, 1970. Ver também a opinião de Gudin, Eugênio: “SALTE no Abismo”, *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 19.3.48; Rio de Janeiro, FGV/CPDOC, Arquivo Eugênio Gudin.

²⁵ O Acordo Interpartidário de 1948 entre o PSD e a UDN explica eventos de natureza econômica e política que repercutem até o início dos anos do segundo governo Vargas. Sua repercussão não foi menor junto a importantes intelectuais, levando à elaboração do conceito de *Estado Cartorial*, “típico da política de clientela”. Ver a respeito Jaguaribe, Hélio: “Política de Clientela e Política Ideológica: ensaio da interpretação da situação política brasileira”, *Digesto Econômico*, ano VI, nº 68, julho de 1950, p. 41-62.

quando este se defrontou com o Ministério da Fazenda, já que os recursos orçamentários para o Plano, que era administrado pelo DASP, provinham de liberações do Ministério²⁶.

A dificuldade de Dutra em administrar os conflitos intra-burocráticos como os do DASP, com o Ministério da Fazenda, e mesmo deste com o Banco do Brasil, exprime, de certa maneira, a força dos interesses que se constituíram ao longo da primeira administração de Vargas. Este continuísmo não se observava apenas na permanência de uma burocracia que, de uma maneira geral, estava comprometida com o avanço da indústria e com a participação do Estado neste processo, mas também nos interesses privados que haviam se beneficiado das medidas a favor do crescimento e da diversificação industriais encetadas por Getúlio Vargas no período de 1930-45.

Neste sentido, é importante lembrar que a Cia. Siderúrgica Nacional, que começou efetivamente a produzir em 1946, representava uma mudança qualitativa da intervenção estatal no sistema econômico, já que, com a Usina de Volta Redonda, o Estado passou a ser produtor direto de insumos industriais. A empresa foi considerada essencial para os destinos da economia brasileira e era chamada, à época de sua inauguração, como “a matriz do amanhã”.

Avaliação dos resultados da política econômica

Desta forma, a despeito de seus primeiros enunciados liberais, a política econômica dos anos Dutra não os praticou²⁷. Fez na verdade um breve ensaio, mas que logo foi suplantado pelas dificuldades externas maiores ainda em função do problemático quadro do fim da II Guerra Mundial, e pelos desacertos internos ao prejudicar o crescimento da renda nacional. Além disso, houve

²⁶ Sobre o conflito entre o DASP e o Ministério da Fazenda, ver Camargo, Aspásia de Alcântara et alii, *Artes da Política: Diálogo com Amaral Peixoto*, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986, 2ª edição.

²⁷ Uma boa análise do governo Dutra encontra-se em Vianna, Sérgio Besserman: “Política Econômica Externa e Industrialização (1945-50)”, in: Abreu, Marcelo de Paiva (org.): *A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana*. Rio de Janeiro: Editora Campus, p. 105-22.

desinteresse político em dotar o País de instrumentos mais efetivos para a concepção da política econômica, como eram aqueles propostos nas reformas bancária, tributária e agrária.

Naqueles anos da segunda metade da década de 1940, cresceu a renda gerada pela indústria. A elevação do produto industrial chegou à média de 7,9%, para um produto total que cresceu pouco mais de 6%. Esta expansão industrial, por alguns chamada de “industrialização espontânea”, foi fruto tanto da base industrial desenvolvida no período de 1930 a 1945, como do aproveitamento de uma conjuntura perversa, por conta das dificuldades cambiais, mas por isto mesmo, estimuladora do movimento de expansão do setor industrial²⁸.

Neste sentido, a estabilidade da taxa de câmbio desempenhou um papel muito importante. A manutenção do preço da moeda norte-americana confluiu com os interesses dos setores agro-exportadores e mesmo com o de certas indústrias como a têxtil, que tanto se beneficiara com as dificuldades comerciais da II Guerra. O coro de descontentes aumentou quando da desvalorização das moedas europeias, principalmente da libra, em 1949. Ao mesmo tempo, todavia, o câmbio fixo contemplou os principais interesses econômicos. O primeiro destes foi, sem dúvida, a indústria, que na sua vital necessidade de reequipamento e modernização, beneficiou-se amplamente do subsídio implícito no câmbio valorizado. A importação de máquinas e equipamentos mais baratos permitiram um processo de transferência de renda — dos setores produtivos agrícolas e manufaturados para os setores industriais voltados para o mercado interno, de magnitude significativa e absolutamente fundamental para o crescimento e desenvolvimento industriais. A análise desse processo de transferência permitiu alguns debates importantes sobre os possíveis valores que eventualmente teriam sido apropriados pelo setor industrial, bem como algumas discussões sobre se foi correta ou não a manutenção da paridade cambial. Na verdade, houve ganhos pelo setor industrial, assim como parece também ter havido ganhos não desprezíveis pelo comércio importador.

²⁸ Para a interpretação do crescimento industrial espontâneo ver Skidmore, Thomas: *Brasil: de Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975, 3ª edição.

Já se observou ao longo deste trabalho o caráter mutante e imprevisto da política econômica levada a efeito entre 1946 e 50. A própria taxa de câmbio, que tantos efeitos trouxe à economia brasileira, teve seu valor declarado ao FMI em função das necessidades que tinha o Brasil de recorrer ao Fundo face às dificuldades cambiais. Este foi o principal critério para sua fixação²⁹. No entanto, o aspecto casuístico da tomada de decisões, por certo não esconde o fato de que havia um certo consenso em sua formulação. Se à indústria interessava o câmbio sobrevalorizado, não menos interesse tinha o capital comercial, empenhado em cobrir o carente mercado de bens de consumo duráveis. Mesmo o café, beneficiado com a substancial elevação de preços ocorrida no final dos anos quarenta, impôs seus interesses, não através da desvalorização cambial, de cuja inutilidade como promotor de vendas tinha plena consciência, mas por meio de garantia de compra de seus excedentes pelo Governo Federal.

O legado da política econômica praticada naqueles anos, apresenta alguns pontos fundamentais que devem ser considerados. O equívoco liberal nos primeiros anos, minorado pela rígida intervenção nos mercados de importação de divisas, somado à Guerra da Coreia e à crise cambial de fins de 1952, repercutiu intensamente na economia brasileira, tendo seus efeitos ido muito além da década de 1950. Mas, se por um lado, legou uma herança problemática, não há como negar a evolução industrial ocorrida no período, e que, em parte, pode ser atribuída à política econômica externa. Embora a manutenção do câmbio sobrevalorizado tivesse visado inicialmente evitar a ocorrência de maiores índices inflacionários, houve, sem dúvida, um bom aproveitamento pelo setor industrial desta conjuntura específica.

Não se deve considerar como “espontâneo” o crescimento industrial na segunda metade dos anos de 1940. Existia um pleito constante por parte do setor industrial a favor da modernização e do reequipamento, afóra o próprio desenvolvimento do setor ocorrido ao longo dos anos trinta e que não pode ser desconsiderado. Estes pleitos eram ainda mais expressivos quando se observa que,

²⁹ Sobre esse assunto ver Lago, Pedro Aranha Correa do: *A SUMOC como embrião do Banco Central — sua influência na condução da política econômica, 1945-1965*. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro: PUC/RJ, mimeo.

na medida em que estava fixada apenas nos aspectos de controle monetário e equilíbrio fiscal, a política econômica da época, a despeito dos êxitos alcançados em 1947-48, passou a ser crescentemente criticada e posta em xeque, justamente por não contemplar as questões mais relevantes e problemáticas que estariam emperrando e contendo o desenvolvimento da economia brasileira. Não houve, portanto, um surto industrial surgido apenas de uma conjuntura adversa, mas antes o aproveitamento pelo setor industrial dos aspectos que eram favoráveis ao seu crescimento, além do estabelecimento de importantes bases para a notável expansão ocorrida na década seguinte.

O governo Dutra, que se iniciou prometendo romper com o passado, em pouco tempo mostrou que estava mais comprometido com ele do que supunha. A política econômica encetada naqueles anos também demonstra isto. Tentou ser liberal, mas foi talvez até mais intervencionista do que muitos no passado. Propôs reformas estruturais que aparentemente eram aceitas por toda a sociedade — como foi o caso dos bancos —, mas não a efetivou. A despeito da democracia, continuou fortemente preso ao que havia sido o Estado Novo e que, aparentemente, naqueles anos se queria olvidar.

Do ponto de vista da economia, a continuidade se verificou na presença de interesses econômicos significativos, determinando uma pressão nada desprezível sobre a formulação da política econômica. A primeira evidência disto é o câmbio fixo, beneficiando o setor industrial; a segunda é a pressão para que a política ortodoxa, adotada no Ministério da Fazenda, de controle da inflação, fosse abandonada, devido aos seus efeitos negativos sobre a produção e os negócios.

A face mais visível desta continuidade, do ponto de vista político era o próprio Presidente, ex-ministro da Guerra do regime inaugurado em 1937. O aspecto político mais notório desta permanência estava na estrutura partidária surgida com o fim do Estado Novo, a qual tornou possível a permanência destes interesses no comando da política e da economia nacionais até pelo menos meados da década de 1960. Por outro lado, a despeito da promulgação da Constituição, houve uma inegável continuidade entre a ditadura recém-terminada e o regime de 1946, pois a administração Dutra não se notabilizou por ser totalmente fiel aos princípios democráticos como atestam, entre outras questões, a

ampla e constante intervenção nos sindicatos e a cassação dos mandatos dos parlamentares comunistas.

Do ponto de vista da política econômica, houve, como já se viu, uma vocalização e mesmo uma tentativa de romper com o passado. Não obstante a desmobilização de alguns órgãos públicos associados ao "liberalismo" de 1946-47, as reformas estruturais não-efetivadas mostram este aspecto de continuidade mais do que de inflexão. Por outro lado, não há análise que autorize entender o período do imediato pós-guerra como de volta ao passado, ou mais radicalmente, como uma busca para resgatar a "vocalização agrícola" do Brasil. A agricultura, na verdade, era vista como essencial para incrementar ainda mais o crescimento na indústria. Neste sentido é interessante o testemunho de Jesus Soares Pereira, insuspeito quanto a conhecimentos do assunto: "Prestes a terminar a Guerra, todos se perguntavam o que seria do Brasil em relação a ferro, aço, petróleo, energia elétrica e carvão. Todos quantos se preocupavam com os problemas nacionais tinham esta indagação presente no espírito. Todos esperavam que o pós-guerra se revelasse a explosão que realmente foi. O País estava contido"³⁰.

De qualquer forma, apesar da fragmentação e da falta de maiores horizontes da política econômica, seus resultados não foram insignificantes, possibilitando o avanço e crescimento da indústria e da economia. Mantiveram-se, portanto, as tendências observadas no passado a favor do desenvolvimento industrial.

³⁰ Cf. Pereira, Jesus Soares: *Petróleo, Energia Elétrica, Siderurgia: a Luta pela Emancipação*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975, p. 78. Especificamente sobre a questão do petróleo ver Cohn, Gabriel: *Petróleo e Nacionalismo*. São Paulo: Difel, 1968.