CRESCIMENTO E POLÍTICA ECONÔMICOS NO GOVERNO DUTRA

Fausto Saretta

Professor do Departamento de Economia da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista - UNESP, Campus de Araraquara

RESUMO

As políticas econômicas no Brasil, durante o período 1946-1950, foram profundamente influenciadas pela situação econômica internacional após a Segunda Guerra Mundial. A despeito do projeto liberal inicialmente formulado no início da administração do presidente Dutra, as autoridades brasileiras logo se deram conta dos problemas resultantes da escassez de capital estrangeiro. Não obstante, a industrialização prosseguiu estimulada pela política de câmbio fixo, o que beneficiou as importações de bens de capital, juntamente com uma política de déficit público. O texto também sustenta que na política econômica do período houve mais continuidade do que ruptura diante do governo anterior do presidente Vargas.

PALAVRAS-CHAVE

liberalismo, governo Dutra, política econômica e crescimento

ABSTRACT

The economic policies in Brazil in the period 1946-1950 were much influenced by the international economic situation after the Second World War. In spite of the liberal project proposed at the beginning of President Dutra's government, Brazilian authorities soon felt the problems that arised from the lack of foreign financial resources. Nevertheless, industrialization became possible by means of a stable exchange rate, which benefited imports of capital goods, side by side with a policy of budget deficit. The paper also states that this industrialization process was somehow, a continuation of the precedent government, that of President Getulio Vargas, both in its economical and political aspects.

KEY WORDS

liberalism, Dutra's government, economic policy and growth

INTRODUÇÃO

Ao longo do período que vai do início da década de 1930 até meados dos anos de 1950 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.

Esta transição se fez de maneira rápida e aguda. Em pouco mais de duas décadas a economia brasileira logrou uma transformação decisiva, que exprimiu o aproveitamento das potencialidades existentes no pré-1930 e o encaminhamento dos interesses já existentes para que o sistema econômico respondesse cada vez mais aos estímulos do setor urbano-industrial.[1]

Os anos do governo Eurico Gaspar Dutra (1946-50) estão na parte final desta transição, e apresentam outras características importantes. Iniciou-se após o fim da ditadura do Estado Novo (1937-45) e da década e meia da primeira administração de Getúlio Vargas e precedeu ao seu segundo governo (1951-54). Estas duas administrações, que antecedem e precedem aqueles anos, tiveram larga repercussão nas vidas econômica e política brasileiras. Não menos importante é o fato de que aqueles anos finais da década de 1940 transcorreram em um país recém-democratizado, que promulgara uma Constituição liberal após quase oito anos de regime discricionário, elegera o presidente pelo sufrágio universal e tentava criar e recriar as instituições políticas adequadas à vida democrática.[2]

O quadro internacional também apresentava particularidades muito importantes. A II Grande Guerra terminara há poucos meses, 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 guerra.[3]

---

1. As modificações efetivadas no Estado ao longo dos anos de 1930, 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 à agricultura estaria reservada o papel de coadjuvante no crescimento industrial. Sobre a criação de novos órgãos ver DRAIBE (1985). Os debates sobre o papel subsidiário da agricultura estão em BIELSCHOWSKY (1988).
2. Sobre a Constituição de 1946, ver ALMINO (1980). É importante destacar os partidos políticos criados nessa época, que tiveram larga importância na vida brasileira até 1965. Para tanto, ver SOUZA (1976).
3. Uma boa análise desta questão está em TEIXEIRA (1983).

Os quadros interno e externo brevemente descritos acima dão as linhas gerais nas quais se deve, inicialmente, situar o governo Dutra no 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. Naqueles quinze anos assistiu-se a modificações 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 a 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 poder.[4]

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 ante 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 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 por Prado, 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 privados, e quase sempre faz prevalecer estes últimos, com o agravante de lhes conceder o colorido dos primeiros.*"(PRADO JR., 1987, p. 120-122) A partir do que foi exposto acima, pode-se encaminhar o tema proposto, qual seja, a

4. Sobre a reestruturação do Estado, ver DRAIBE, *op. cit.* A submissão crescente dos diversos interesses regionais ao poder central é importante para a compreensão do percurso centralizador do Estado no pós-1930. Ver DINIZ (1986, p. 39-47).

política econômica do período 1946-1950, sua formulação e efetivação, bem como seus efeitos para o desenvolvimento posterior da economia brasileira.

A POLÍTICA ECONÔMICA: 1946-1950

As Primeiras Formulações

O governo Dutra se inicia propondo um corte 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 vezo 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 pelos elevados índices inflacionários de então.[5]

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 tarifário.(SARETTA, 1990)

É inegável, quando se observa estas propostas, que houve um certo otimismo das autoridades diante do quadro econômico, sobretudo internacional. Pretendeu-se, ou pelo menos vocalizou-se, um rompimento com o passado mediante uma política bem mais liberal quanto às relações econômicas externas - a área mais sensível para o sistema econômico. Não faltaram,

5. Evidentemente, estas observações devem ser matizadas. As análises da então pequena imprensa especializada em economia, como, por exemplo, os mensários *Digesto Econômico* e o *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, ver a entrevista do Ministro da Fazenda Gastão Vidigal ao jornal *O Estado de São Paulo*, em 01 de março de 1946.

também, propostas de reformas estruturais, como a bancária, agrária e tributária.[6]

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 demonstra uma certa defasagem ante os problemas e a própria situação da economia. A expressão mais concreta desta defasagem está nas dramáticas modificações a que se procedeu na política econômica já nos primeiros anos do governo, se comparadas com as proposições iniciais.

A II Guerra Mundial repercutiu favoravelmente para o 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. Desta maneira, ao término do conflito e início da administração Dutra, contava o País com 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 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 e inconsistente, diante do quadro concreto da economia mundial.[7]

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 conversíveis no final dos anos 50, muitas sofreram desvalorizações. Além disso, medidas protecionistas se tornaram regra geral no comércio internacional. Os capitais norte-americanos não deixaram de acorrer ao Brasil, mas não na quantidade em que esperavam as autoridades e demandava o sistema econômico. Na verdade, os Estados Unidos estavam

6. Sobre a reforma bancária ver MINELA (1988). Sobre a reforma tributária ver DRAIBE, *op. cit.* Sobre a reforma agrária ver TAPIA (1986).
7. 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, berilo, cromita, ferro-níquel, diamantes industriais, manganês, mica, quartzo, borracha, 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 (1994, p. 40).

mais preocupados com a reconstrução européia do que com o Brasil e a América Latina.[8] Além disso, as célebres divisas amealhadas durante a guerra eram, em boa parte, compostas de moeda inconversíveis; pouco mais de 12% das cambiais eram de dólares norte-americanos, ou seja, representavam efetivo poder de compra para a economia brasileira.[9]

Assim, decorrido pouco mais de um ano da posse do General Dutra e de suas propostas para a política econômica externa, as autoridades se viram obrigadas a proceder a sensíveis modificações, posto que as moedas conversíveis - sobretudo os dólares norte-americanos - haviam sido gastas. A partir de maio de 1947 cresceu a intervenção estatal na área externa e tal intervenção se fez a partir do controle das importações, segundo o critério de essencialidade, o qual cotejava produtos considerados básicos como petróleo e derivados, trigo, remédios, insumos e matérias-primas para indústrias, entre outros. O câmbio permaneceu estável, conquanto ocorressem as chamadas operações vinculadas, o que na prática correspondia à existência de uma outra taxa de câmbio.[10]

Crise e Estabilização

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 malbarateamento das divisas nas compras de produtos supérfluos em vez de produtos que a economia e, sobretudo, o sistema produtivo reclamavam.[11]

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

---

8. Sobre as motivações econômicas e políticas da estratégia norte-americana no pós-guerra, ver TEIXEIRA (*op. cit.*, p. 169 e segs).
9. Parte das reservas brasileiras em moedas inconversíveis eram compostas de libras esterlinas. Parte destas, por sua vez, foram utilizadas na compra das ferrovias inglesas existentes no Brasil. As autoridades brasileiras estavam conscientes de que a utilização das libras, desta maneira, não era a mais vantajosa para o Brasil. Para tanto, ver *O Observador Econômico e Financeiro*, nº 143, ano XI, dezembro de 1947, seção "Crônica Parlamentar". Já para os ingleses, a avaliação parece ter sido oposta Ver *The Economist*, 29/05/1948. Sobre a composição das reservas em 1946, ver MALAN; BONELLI; ABREU & PEREIRA (1980, p. 164-165).
10. A Instrução nº 25 foi reproduzida na íntegra em *O Observador Econômico e Financeiro*, 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 & CINTRA (1975).
11. Ver *Relatório do Banco do Brasil* (1947, p. 35-6). Ver também *O Observador Econômico e Financeiro*, nº 138, ano XII, julho de 1947, p. 6. Falava-se, à época, da importação de "bugigangas".

necessidades de "reaparelhamento da economia". Esta expressão, corrente à 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 diversificação do sistema econômico, principalmente da indústria.(SARETTA, 1990, p. 249)

Assim, cabe considerar que se houve equívocos nas propostas iniciais da política econômica do governo que começa em 1946, não restam dúvidas 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 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, portanto, 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 permitissem um padrão de crescimento e desenvolvimento mais autônomo, independente de associações com países mais ricos e poderosos. Esta maneira de analisar a história econômica da segunda metade dos anos 40 toma estes anos como 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 nacional.[12]

---

12. Um bom exemplo desta visão é de Ianni, o qual afirma: "*Estava em jogo, na redemocratização do Brasil, tanto os interesses de grupos conservadores brasileiros como interesses econômicos e políticos 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 da 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, 1978, 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 (1992).

Pode-se discutir e debater quais seriam, concretamente, as reais possibilidades de um padrão de desenvolvimento autônomo e independente nestes 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 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 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 ante as reais necessidades da economia é que levou ao controle do uso das cambiais a partir da essencialidade da importação, com clara prioridade para insumos e produtos 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 desvalorização.[13]

No plano interno, na concepção e mesmo execução da política econômica, buscou-se, principalmente, o combate à inflação por meio 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

13. 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. 171-177). 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 São Paulo*, 04/01/1949.

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, 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 desta 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 geral de preços significou, para o sistema econômico, sensível queda no seu ritmo de crescimento.[14] A gestão do segundo Ministro da Fazenda iniciou-se já em 1946, logo após a promulgação da Constituição, e foi 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, repercutiram negativamente e sofreram reprovação do Congresso Nacional, fazendo com que Correia e Castro abandonasse o cargo.[15]

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.

---

14. A taxa de 2,4% no crescimento do produto interno bruto em 1947 deve ter alguma relação com o virtual equilíbrio fiscal nas contas da União naquele ano. Em face de 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).
15. 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 provérbio 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* , 08/06/49.

A Reversão da Política Econômica

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".[16]

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, na saída de Lucas Lopes do Ministério para a entrada de Sebastião P. de Almeida, durante o governo de Juscelino Kubitschek, o presidente do banco oficial entra para "atender a produção". A gestão de Silveira Filho diverge da de seu antecessor. No final de 1949, ao apresentar os resultados de sua gestão no Ministério para o presidente Dutra, afirma: "*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 indispensáveis ao desenvolvimento econômico do país... Não poderia V. Exa. conter os ímpetos de crescimento do país, para enquadrar-se em postulados financeiros que a evolução do mundo vai desmoronando.*" (*apud* VIANNA, 1987, p. 135) Já no final da administração Dutra, havia consciência de que não eram compatíveis rígidos controles creditícios e orçamentários com as reais possibilidades de crescimento que o País apresentava. Justificava-se, assim os argumentos das "classes produtoras".[17]

Assim, a política econômica daqueles anos que vão de 1946 a 1950 apresentou um caráter oscilante, que passou das melhores intenções, baseadas nos

16. A este 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 evidencia 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 campo social, sempre que os empreendimentos necessários ultrapassarem 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 fica clara a decepção quanto aos rumos da economia. O empresariado demanda uma ação estatal condizente com o crescimento da indústria. Embora influenciada pelo temor de uma nova guerra mundial, que traria as conhecidas dificuldades de abastecimento, havia de fato a percepção de que o Estado era de fundamental importância para o estímulo e direcionamento da política de reaparelhamento e crescimento industriais. *II Conferência das Classes Produtoras: Recomendações*, S.1. s. ed., 1950.
17. 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 (1950).

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 vários improvisos e mudanças de rumo não menos significativos, o que fez os observadores do período e mesmo os contemporâneos considerarem aquele lustro como desprovido de metas mais específicas e condizentes com as imensas dificuldades pelas quais passava a economia nacional. Vale dizer, a segunda metade dos anos 40 seria, ao contrário dos anos subseqüentes, uma quadra da história econômica brasileira em que não havia objetivos concretos a serem alcançados, dada a sua característica mutante e de constante improvisação.[18]

Não há como 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 financiamento.[19]

Antes do envio do 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%.[20] Não deve ser esquecido que o Plano teve também 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 anterior.[21] 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, quando este se defronta com o Ministério da Fazenda, já que os recursos

18. Ver LESSA & FIORI (1983). Ver também Conselho Federal do Comércio Exterior (1949).
19. Ver Presidência da República (1953).
20. Sobre o Plano SALTE ver COSTA (1970). Ver também a opinião de GUDIN, Eugênio: "SALTE no abismo", *in Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 19.03.48. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea no Brasil - FGV/CPDOC, Arquivo Eugênio Gudin.
21. 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 Vargas. Sua repercussão não foi menor entre importantes intelectuais, levando à elaboração do conceito de *Estado Cartorial*, "típico da política de clientela." Ver JAGUARIBE (1950, p. 41-62). Para uma interpretação desta expressão no âmbito do que aqui se utiliza como *Capitalismo Burocrático*, ver SARETTA, *op. cit.*

orçamentários para o Plano, que era administrado pelo DASP, provinham de liberações do Ministério.[22]

A dificuldade de Dutra de administrar os conflitos intra-burocráticos como o DASP, Ministério da Fazenda e mesmo deste com o Banco do Brasil exprimem, de certa maneira, a força dos interesses que se constituíram ao longo da primeira administração de Vargas. Este continuísmo não se observa 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 com as medidas em favor do crescimento e diversificação industriais encetadas por Getúlio Vargas no período 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 dos primeiros enunciados liberais, a política econômica dos anos Dutra não os praticou.[23] Fez, na verdade, um breve ensaio, mas que 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 desinteresse político de dotar o País de instrumentos mais efetivos para a concepção da política econômica, como eram aqueles propostos nas reformas bancária, tributária e agrária.

Nesses anos da segunda metade de 40 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 de aproveitamento de uma

22. Sobre o conflito entre o DASP e o Ministério da Fazenda, ver CAMARGO; HIPP"LITO; D'ARAÚJO & FLAKSMAN (1986).
23. Uma boa análise do governo Dutra encontra-se em VIANNA (1989, p. 105-122).

conjuntura perversa, por conta das dificuldades cambiais, mas, por isto mesmo, estimuladora do movimento de expansão do setor industrial.[24]

Neste sentido, a estabilidade da taxa de câmbio desempenhou um papel muito importante. A manutenção do preço da moeda norte-americana conflitou com os interesses dos setores agrícolas 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 européias, principalmente da libra, em 1949. Entretanto, 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 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 ter havido também ganhos não desprezíveis pelo comércio importador.

Já se observou, ao longo deste trabalho, o caráter mutante e improvisado 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 diante das dificuldades cambiais. Este foi o principal critério para sua fixação.[25] No entanto, o aspecto casuístico da tomada de decisões não esconde, por certo, 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 40, impôs seus interesses não mediante a desvalorização cambial, de cuja inutilidade como promotor de vendas tinha plena consciência, mas por meio de garantia de compra pelo Governo Federal de seus excedentes.

24. Para a interpretação do crescimento industrial espontâneo ver SKIDMORE (1975).
25. Sobre esse assunto ver LAGO (1982).

CONCLUSÃO

O legado da política econômica efetivada 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 Coréia 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 em favor da modernização e reequipamento, afora o próprio desenvolvimento do setor ocorrido ao longo dos anos 30 e que não pode ser desconsiderado. Estes pleitos são ainda mais expressivos quando se observa que, à medida 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 a que se havia praticado no passado. Propôs reformas estruturais que aparentemente eram aceitas por toda a sociedade - como foi o caso dos bancos -, mas não as efetivou. A despeito da democracia, continuou fortemente preso ao que havia sido o Estado Novo 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 mantido 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 no regime de 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 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 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 "vocação 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*."[26]

De qualquer forma, apesar da fragmentação e 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 em favor do desenvolvimento industrial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

26. Cf. PEREIRA (1975, p. 78). Especificamente sobre a questão do petróleo ver COHN (1968).

(1930-1990)". Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Ministério das Relações Exteriores e Departamento de Ciência Política da FFCH-USP, 1992, mimeo.

ALMINO, João. *Os democratas autoritários - liberdades individuais, de associação política e sindical na Constituinte de 1946*. São Paulo: Brasiliense, 1980.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro - o ciclo ideológico do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES (Série PNPE, 19), 1988.

BULHÕES, Octávio Gouveia de. *À margem de um relatório*. Textos das conclusões da Comissão Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos - Missão Abbink. Rio de Janeiro: Edições Financeiras S.A., 1950.

CAMARGO, Aspásia de Alcântara; HIPP"LITO, Lúcia; D, ARAÚJO, Maria Celina Soares & FLAKSMAN, Dora Rocha. *Artes da política: diálogo com Amaral Peixoto.* 2ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

CAMPOS, Roberto. *A lanterna na popa - memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CANO, Wilson & CINTRA, Luís Carlos. *Algumas medidas de política econômica relacionadas à industrialização brasileira*. Campinas: DEPE/IFCH/UNICAMP, 1975, mimeo.

COHN, Gabriel. *Petróleo e nacionalismo*. São Paulo: Difel, 1968.

CONSELHO Federal do Comércio Exterior. *Inquérito sobre diretrizes da política econômica brasileira*. Rio de Janeiro, 1949, mimeo.

COSTA, Jorge Gustavo. *Planejamento governamental: a experiência brasileira*. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1970.

DINIZ, Eli. A progressiva subordinação das oligarquias regionais ao governo central. *In:* SZMRECSÁNYI, Tamás & GRANZIERA, Rui (orgs.), *Getúlio Vargas e a economia contemporânea*. Campinas: UNICAMP, 1986.

DRAIBE, Sonia. *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.

IANNI, Octávio. *Estado e planejamento no Brasil - 1930-1970*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

JAGUARIBE, Hélio. Política de clientela e política ideológica: ensaio de interpretação da situação política brasileira. São Paulo, *Digesto Econômico*, n. 68, ano VI, p. 41-62, jul. 1950.

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, 1982, mimeo.

LESSA, Carlos & FIORI, José Luiz. Relendo a política econômica: as falácias do nacional-populismo do segundo governo Vargas. *Texto para Discussão* n. 30. Rio de Janeiro; IEI/UFRJ, 1983.

MALAN, Pedro Sampaio; BONELLI, Regis; ABREU, Marcelo de Paiva & PEREIRA, José Eduardo Carvalho. *Política econômica externa e industrialização no Brasil: 1939-1952*. 2ª ed. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1980.

MINELA, Ary. *Banqueiros: organização e poder político no Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço & Tempo/ANPOCS, 1988.

PEREIRA, Jesus Soares. *Petróleo, energia elétrica, siderurgia: a luta pela emancipação*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

PRADO JR., Caio. *A revolução brasileira.* 7ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

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, 1949. mimeo.

SARETTA, Fausto. *Um estudo da política econômica do governo Dutra (1946-1950)*. Tese de doutorado, Campinas: IE/UNICAMP, 1990.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo.* 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

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.

TEIXEIRA, Aloisio. O movimento da industrialização nas economias capitalistas centrais no pós-guerra. *Texto para Discussão* n. 25. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1983.

VIANNA, Sérgio Besserman. *A política econômica do segundo governo Vargas - 1951-54*. Rio de Janeiro: BNDES, 1987. (11º Prêmio BNDES de Economia).

_____. Política econômica externa e industrialização (1946-50). In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.), *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

(Recebido em abril de 1995. Aceito para publicação em dezembro de 1995).