

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

O ELO PERDIDO: UM ESTUDO DA
POLÍTICA ECONOMICA DO GOVERNO
DUTRA (1946-1950)

FAUSTO SARETTA

Tese apresentada ao Curso de Pós-
Graduação em Economia do Instituto de
Economia da Universidade Estadual de
Campinas, como requisito para obtenção
do Título de Doutor, sob orientação do
Professor Dr. Tamás Szmercsányi.

3-20-10

Para

Odaly Miguel Saretta e

Irma Cappelato Saretta .

SUMARIO

INTRODUÇÃO E CONCLUSÕES.....	1
CAP. I - ESTADO E POLITICA ECONOMICA NO FINAL DOS ANOS QUARENTA.....	15
CAP. II - A ECONOMIA BRASILEIRA NO LIMAR DO GOVERNO OUTRA.....	39
CAP. III - AS PROPOSTAS DE POLITICA ECONOMICA DO PERIODO 1946-50.....	64
3.1 - Das primeiras intenções liberais às vicissitudes da crise cambial.....	75
3.2 - Principais aspectos da gestão Correia e Castro.....	85
3.3 - A transição para o segundo governo Vargas.....	116
CAP. IV - OS PRINCIPAIS RESULTADOS DA ATUAÇÃO DO GOVERNO OUTRA.....	126
4.1 - Relações econômicas internacionais.....	137
4.2 - Fluxos de capitais estrangeiros.....	163
4.3 - Crescimento do setor industrial.....	177
4.4 - Evolução das finanças públicas.....	189
4.5 - O papel do Banco do Brasil.....	199
4.6 - Propostas de caráter estrutural.....	216
CAP. V - AVALIAÇÃO DOS LEGADOS DA POLITICA ECONOMICA DA EPOCA.....	232
5.1 - Os debates sobre a economia brasileira..	247
5.2 - A necessidade da intervenção do Estado..	261
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.....	278

INTRODUÇÃO E CONCLUSÕES

Ao longo do período que vai dos anos iniciais da década de 1930 até meados dos anos de 1950, a economia brasileira apresentou um marcante e decisivo processo de transformação. Este processo consubstanciou-se na mudança do eixo dinâmico do sistema produtivo, o qual, anteriormente centrado na agricultura de exportação, em cerca de um quarto de século, passou a basear-se no setor urbano-industrial.

Os anos do governo Eurico Gaspar Dutra representaram a parte final deste rápido processo de transição capitalista. Além desta característica importante, outras, não menos significativas, singularizaram a administração dutrista. A primeira prende-se ao fato de que o general Dutra assumiu a Presidência dentro de um quadro internacional, político e econômico, bastante problemático, dominado pelo recente término da II Guerra Mundial. Este fato, obviamente, constitui uma variável de suma importância para entender e explicar o que foram aqueles anos de 1946 a 1950.

Internamente, e não menos significativo, há o fato de que esta administração se situa exatamente no intervalo de dois governos que tiveram larga repercussão no desenvolvimento da economia e da política brasileira - quais sejam, as fases ditatorial e constitucional da administração de Getúlio Vargas. Estas foram épocas de fundamental importância na evolução histórica do sistema capitalista no Brasil.

Talvez por se situar entre dois momentos tão relevantes

de nossa história, e devido à menor importância normalmente atribuída à personagem histórica do general Dutra, quando comparado à inegável singularidade de Getúlio Vargas, o principal ou talvez único estadista brasileiro no período republicano, os anos de 1946-50 permanecem pouco estudados na historiografia econômica, sendo considerados apenas como um interregno permeado de equívocos na administração pública, bem como na gestão da vida política e econômica. É verdade que os anos do governo Dutra não apresentam grandes transformações, quando comparados aos do Estado Novo ou da década de 1950. Entretanto, estes anos não deixaram de ser decisivos, não apenas para a determinação das transformações na ordem econômica nacional que tiveram curso nos anos subsequentes, mas também para a própria gestão do Brasil contemporâneo, da sociedade na qual estamos vivendo.

O objetivo deste trabalho é tentar estabelecer e caracterizar o significado da segunda metade da década de 1940 no desenvolvimento da economia brasileira, bem como o legado dos cinco anos do governo Dutra, formalmente democrático e atuando no dramático quadro da economia internacional do imediato pós-guerra, para o avanço do capitalismo no Brasil. Por meio dele, busca-se preencher uma lacuna nos estudos de nossa história econômica, pois até o momento inexistem estudos especificamente voltados para a análise da economia brasileira no lustro final dos anos quarenta¹.

Partindo da situação econômica vivida pelo Brasil ao

1. Veja-se a respeito Vianna (1989, p. 105).

final do Estado Novo e da II Guerra Mundial, propõe-se por meio desta tese analisar as propostas e os resultados da política econômica encetada naqueles anos, os resultados decorrentes da referida ação estatal, bem como a repercussão dos mesmos na evolução posterior da economia e da sociedade brasileiras. Trata-se de uma tentativa de interpretação dos aspectos e modos pelos quais as mudanças políticas e econômicas dos anos de 1946 a 1950 contribuíram para o avanço e a consolidação da indústria, um processo de fundamental importância na evolução do capitalismo no Brasil.

Ao longo deste trabalho ver-se-á que a política econômica do governo Dutra teve como característica básica um perfil marcado pela improvisação, no geral decorrente da precária avaliação feita pelas autoridades econômicas do quadro econômico interno e, sobretudo, da situação econômica internacional. Este perfil, no entanto, foi também norteadado em boa medida pela forma peculiar e problemática com que atuam no Brasil os interesses privados nas suas relações com a esfera estatal.

O primeiro governo Vargas fora palco de muitas transformações fundamentais para o desenvolvimento industrial e para a consolidação de um Estado capitalista, que passa a deter os instrumentos indispensáveis para a gestão de políticas econômicas nacionais. Em termos políticos, essa consolidação teve como contrapartida a submissão das oligarquias regionais ao poder central. Este passou a deter a necessária hegemonia para arbitrar e compatibilizar os interesses dos

vários grupos políticos e econômicos.

Mas, o traço mais relevante desta particular imbricação do sistema econômico com o Estado consistiu no surgimento e na consolidação de uma burguesia estruturalmente dependente da ação estatal, representada pelas várias políticas econômicas. Tais processos conferiram a esta classe, propriamente denominada burguesia de Estado², bem como aos seus interesses e demandas, um papel central na feitura e na gestão das referidas políticas. É apenas a partir desta configuração que se torna possível compreender devidamente o que foi a política econômica na segunda metade dos anos de 1940, e estabelecer os nexos necessários entre a administração do período 1946-50 e os posteriores avanços do capitalismo no Brasil.

Dentro desta perspectiva também se torna possível perceber que o deslocado discurso liberal proposto por esta burguesia, e inicialmente aceita e efetivada pelo poder público no começo da chamada República Liberal, teve um sentido mais retórico do que real. Em outras palavras, o ideário liberal - desestatizante - foi mais formal do que virtual. A fragilidade e estreiteza da política econômica da época e a sua desfuncionalidade face às carências internas da economia e, principalmente face aos problemáticos desdobramentos da economia internacional - consubstanciados na escassez de dólares e na prioridade atribuída pelos Estados Unidos à reconstrução européia - acabaram determinando

2. A categoria burguesia de Estado foi desenvolvida por Caio Prado Jr. Veja Prado Jr. (1987).

profundas inflexões na atuação do Estado brasileiro, que se viu obrigado a um grande esforço regulador - sobretudo na área externa - com importantes consequências para as atividades econômicas internas.

Não é de todo errôneo afirmar que a marca característica dos anos do governo Dutra em termos de política econômica reside na falta de um programa de ação definido. Dentro do quadro mais amplo da peculiar democracia praticada na época, foram apontadas inicialmente algumas tentativas de políticas liberais e desestatizantes, rapidamente erodidas pelos graves problemas - tanto internos quanto externos - com os quais passou a se defrontar o sistema econômico. Embora estivesse situado historicamente dentro de um quadro de formalismo democrático, ou, ao menos, de transição política em direção à democracia, contrário portanto ao autoritarismo vigente no passado, não deixou de haver uma forte dose de continuísmo no governo Dutra em relação aos princípios do Estado Novo e aos interesses políticos e econômicos que lhe deram sustentação. Por outro lado, é importante notar, que esta foi uma característica não apenas desta particular transição. Em outros momentos da história brasileira, de transição seja para a democracia seja para o autoritarismo, sempre se observou um marcante continuísmo, uma forte e permanente vinculação com o passado colonial e autoritário.

No estudo da política econômica dos anos iniciais da redemocratização do pós-guerra, não se deve descurar, portanto, deste aspecto pelo qual, em vez de rupturas,

sempre tem havido uma permanência dos interesses dominantes. Para iluminar a análise e o estudo desta particular conjuntura, é imprescindível ter em conta a especificidade dos interesses da burguesia brasileira e a sua peculiar imbricação com o Estado, que se expressa no chamado capitalismo burocrático³. Trata-se de uma maneira muito particular de transformar os seus próprios interesses no interesse público, dando origem à chamada privatização do Estado. É apenas a partir do entendimento desta categoria analítica que se torna possível compreender e interpretar corretamente a política econômica da segunda metade dos anos quarenta.

Para tanto, este trabalho se inicia pelo estudo das relações entre o Estado e os grupos dominantes da sociedade brasileira. O primeiro capítulo trata das dificuldades inerentes à construção de um referencial teórico para o estudo da política econômica. Nele se formulam as categorias analíticas condizentes ao seu estudo, pelo menos no período que constitui o objeto específico deste trabalho, procurando estabelecer a localização do governo Dutra no processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Além do estágio de desenvolvimento das forças produtivas, são também consideradas neste primeiro capítulo a natureza e as características da nossa organização social,⁴ particularmente no que se refere à vigente estrutura de poder, expressão do tipo particular de Estado então existente.

3. O conceito de capitalismo burocrático utilizado neste trabalho foi desenvolvido por Caio Prado Jr. Veja Prado Jr. (1987).

O segundo capítulo trata dos antecedentes imediatos do governo Dutra. Através dele busca-se reconstituir as principais consequências dos quinze anos anteriores ao período estudado neste trabalho, bem como o cenário encontrado pela nova administração no seu início. Tendo em vista que o quadro econômico e social do País tivera profundas modificações ao longo da década e meia do primeiro governo Vargas, tornou-se necessário fazer um inventário do legado daqueles anos, bem como das alternativas de que dispunha o governo de 1946 para propor e realizar suas metas de política econômica.

Por sua vez, os terceiro e quarto capítulos objetivam tratar respectivamente das propostas e dos resultados da política econômica do governo Dutra. Já se observou nesta Introdução o caráter mutante, e de certa forma um tanto quanto indefinido das metas da política econômica, descartadas aquelas que se poderia classificar como de senso comum - tais como o combate à inflação e ao déficit público. A defeituosa avaliação da situação econômica, tanto nacional quanto internacional, reduziu consideravelmente as possibilidades daquele governo vir a efetivar políticas econômicas compatíveis aos desafios pelos quais estava passando a economia brasileira. Foi daí que resultou o sistemático caráter de improvisação que teve a ação estatal durante o governo Dutra.

Não obstante estes problemas, os resultados alcançados naqueles anos não podem ser considerados totalmente negati-

vos. Mas, é preciso levar em conta que, se méritos podem ser creditados à administração Dutra, nem todos foram frutos da sua política econômica. Ao mesmo tempo, não se pode deixar de lembrar que o governo seguinte iria se defrontar com uma série de problemas de magnitude razoável, sobretudo na área cambial, cuja responsabilidade, pelo menos em parte, deve ser atribuída aos desacertos praticados pelo governo Dutra, principalmente no início do período 1946-50.

A principal herança positiva daqueles anos residiu justamente na mediocridade das metas de política econômica, quando cotejadas às reais necessidades do sistema produtivo. Foi, em última análise, esta defasagem que acabou detonando e aprofundando um debate muito mais amplo dos principais problemas do desenvolvimento econômico brasileiro. A visível inadequação da ação estatal às enormes carências da frágil economia de então, serviu de base e substrato a uma discussão abrangente das questões fundamentais desse desenvolvimento, cujos termos foram muito além dos anos específicos do período aqui estudado. Essas questões, que são praticamente permanentes na análise da vida econômica nacional, constituem o objeto do quinto e último capítulo.

Cumpramos observar também que na segunda metade da década de 1940, como hoje, a democracia formal e todas as suas instituições não conseguem esconder o autoritarismo permanente do Estado brasileiro. Animando a ação estatal com um discurso não condizente à sua prática real, nela facilmente encontramos o capitalismo burocrático, com sua permanente, e

sobretudo rentável, confusão entre as instâncias públicas e privadas. É fundamentalmente em torno desta constatação que procuramos desenvolver o presente trabalho.

As conclusões derivadas do estudo dos anos do governo Dutra levantam algumas importantes questões para o entendimento da situação atual do Brasil. Ao mesmo tempo, elas ajudam a identificar e caracterizar a natureza de certos problemas recorrentes de nossa historiografia recente.

Não são poucas as análises que tem visto alguns momentos da economia brasileira contemporânea como peçados de amplas possibilidades para uma linha de desenvolvimento econômico de caráter diverso daquele que historicamente se viveu no País. No geral, estas possibilidades seriam dadas por um maior grau de autonomia da política econômica face ao movimento do capital internacional, sendo este tomado como um fator perturbador para a viabilização de políticas econômicas mais centradas no verdadeiro interesse nacional.

A partir de tais análises tem-se criado na historiografia brasileira algumas interpretações equivocadas, mas de larga aceitação entre os estudiosos do desenvolvimento de nossa economia. As interpretações derivadas destas análises e estudos tendem a privilegiar o fato que, em certos momentos de nossa história, os equívocos da ação política - frutos de interesses escusos, ou apenas de má interpretação da real situação econômica - levaram a que se perdesse o exato momento de romper a dependência externa do País e de nele implantar um regime produtivo e até mesmo uma política eco-

nômica verdadeiramente autônomos. O período estudado neste trabalho é um destes momentos, que vários estudiosos reputam como praticamente irrepetíveis para uma guinada fundamental na condução da economia brasileira⁴.

Por vezes baseados na grande quantidade de divisas arrecadadas pelo País durante a II Guerra Mundial, ou mesmo na força que teve durante os anos dos governos Vargas a burocracia estatal comprometida com o avanço industrializante, muitos analistas acreditam que, no começo da segunda metade dos anos quarenta, havia grandes possibilidades de se buscar uma via de desenvolvimento de caráter e de natureza diferentes daquela que acabaria sendo seguida pelo Brasil. O presente estudo procura mostrar que essa interpretação é baseada em alguns equívocos.

Os dados apresentados, sobretudo quanto às célebres divisas, fruto dos inusitados saldos comerciais obtidos durante a Guerra, precisam ser devidamente qualificados. Tanto pelo seu volume, como, principalmente, pela sua conversibilidade, tais recursos limitaram sensivelmente o raio de manobra e a autonomia de que dispunha a política econômica da época para as tarefas mais simples ou mais urgentes do momento, como o reequipamento do então desgastado e ultrapas-

4. Um bom exemplo desta visão é de Ianni (1978, pp. 79-80), 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).

sado parque fabril brasileiro.

O pequeno grau de liberdade do governo instaurado em 1946 já foi apontado por alguns outros trabalhos, os quais são aqui mencionados. Entretanto, a sua implicação mais importante para o entendimento da própria história econômica brasileira é o fato que nossos problemas derivam menos das questões internas, endógenas, do que do relacionamento do País com a economia internacional.

Os estudos que não levarem em conta essa dimensão secularmente crucial na vida brasileira, mesmo nos quadros de uma economia urbana e industrial crescente a partir de 1930, seguramente acabarão produzindo resultados parciais, quando não distorcidos. Com esta afirmação, evidentemente, não se pretende descartar as determinações internas e específicas do capitalismo no Brasil, mas apenas dar uma dimensão mais exata às instâncias locais usualmente referidas ao surgimento do capitalismo em nosso País.

Os anos da administração Dutra, a despeito da sua particularidade, mostram de forma bastante significativa o quão limitadas eram naquela conjuntura as possibilidades de um desenvolvimento não associado ao capitalismo internacional. Em vista disso, parece evidente a impropriedade de se considerar os anos de 1946-50 como um simples interregno no processo e no esforço industrializantes, visíveis tanto no governo anterior a Dutra como no posterior.

A maioria das interpretações neste sentido costuma estar centrada nos anos dos governos de Getúlio Vargas, e

principalmente no discurso e na prática nacionalistas, que sem dúvida reforçam seu entendimento como um período em que se buscou o desenvolvimento autônomo. Por certo, não há maiores dúvidas de que, na segunda metade dos anos quarenta, diminuiu sensivelmente a ação pública voltada à industrialização. Entretanto, constitui um erro tomar esta menor ênfase, ou a perda do ritmo industrializante, como uma ruptura em relação ao passado e ao futuro, quando se apresentaram mais visíveis os esforços industrializantes da política econômica.

É importante lembrar que os anos do imediato pós-guerra não se constituíram numa quadra liberal, e esta constatação vale tanto para as questões econômicas como para as políticas. Estas duas instâncias, na verdade, expressam os próprios limites do liberalismo à brasileira. De um lado, temos o autoritarismo constitutivo da classe dominante brasileira, mesmo dentro do quadro de redemocratização, e do outro, a falácia do discurso desregulamentador e anti-estatizante, que além de virtualmente inconsequente e irreal, serve apenas para dar corpo à atuação da burguesia brasileira no processo de feudalização e privatização do Estado. Não foi por outra razão que se resolveu escolher para este trabalho a categoria de burguesia de Estado como crucial para o entendimento das marchas e contramarchas da confusa política econômica efetivada entre 1946 e 1950.

As propostas liberais daquela época tiveram fôlego limitado. Os anos do governo Dutra revelam como, aos mais

constrangidos aplausos à plena execução de uma política ortodoxa, segue-se uma crítica crescente, que, no limite, acaba inviabilizando a prática da ortodoxia consubstanciada no equilíbrio orçamentário, na restrição creditícia e em baixas taxas inflacionárias.

Esta mesma história iria repetir-se em 1954, com a ascensão do Professor Eugênio Gudin à pasta da Fazenda e o fracasso do seu plano de combate à inflação. Trata-se de instâncias que ilustram admiravelmente o vazio do ideário liberal e a impossibilidade de sua aplicação à economia brasileira, no seu esforço industrializante dentro dos quadros de um "capitalismo difícil" - nas palavras de Florestan Fernandes⁵.

Ao capital privado brasileiro sempre tem sido mais conveniente, ao mesmo tempo em que clama por uma menor presença do Estado na economia, ir direto às autoridades econômicas de plantão e lutar junto a elas pelos seus interesses. Esta forma de atuação concreta corresponde àquilo que Roberto Gusmão apropriadamente chamou de "pelequismo dourado"⁶ - ou seja, a representação direta dos interesses de classe nos aparelhos de Estado competentes, sem a mediação de qualquer outra instância.

Uma outra conclusão que emerge da análise da política econômica do período 1946-50, é a de que tal análise não deve, nem pode, sob qualquer hipótese, colocar num segundo plano os fenômenos de natureza essencialmente política. O

5. Fernandes (1981, p. 303).

6. Cf. Benevides, N.V.M. (1989, p. 20).

menosprezo destes fenômenos, ou o privilegiamento excessivo dos acontecimentos e fatos relativos à vida econômica, acaba impedindo a compreensão dos verdadeiros motivos e resultados da ação pública consubstanciada na política econômica, assim como os seus reais efeitos sobre a evolução histórica do País.

I - ESTADO E POLITICA ECONOMICA NO FINAL DOS ANOS QUARENTA

Um trabalho que objetive estudar a conjuntura política e econômica e as respectivas políticas econômicas associadas a esta quadra histórica depara-se, logo de saída, com dificuldades teóricas significativas. As primeiras razões para tais dificuldades referem-se à escolha de uma abordagem teórico-interpretativa que sinalize e ilumine adequadamente a atuação do Estado dentro do sistema econômico e no fazer da política econômica. Nunca é demais lembrar que esta ação estatal, este fazer-se da política econômica prende-se a fatos cotidianos de grande ou pequena repercussão nas atividades econômicas. Os referidos fatos costumam estar distantes, para sua correta análise e interpretação, dos quadros teóricos mais abstratos como aqueles, por exemplo, utilizados para avaliar a natureza e as características do Estado capitalista.

Outras questões, igualmente complexas, dizem respeito ao julgamento da política econômica. Como deve ser efetuada a sua avaliação? Basta que se circunscreva somente às metas originalmente estabelecidas e à sua consecução? Esta abordagem, por certo empobrecedora, tem o inconveniente de fazer com que o estudo perca muito de sua força explicativa, já que, no caso brasileiro, as propostas de política econômica de todos os governos explicitam objetivos em sua maior parte comuns, decorrentes, de certa maneira, da própria estrutura

da economia do País. Assim, o combate à inflação, a diminuição do déficit público, além de uma recorrente busca de menor presença do Estado na atividade econômica, permeiam a maior parte do ideário das diferentes administrações que se sucedem ao longo, pelo menos, da vida republicana. Além disso, tal abordagem age no sentido de obscurecer as diferenças entre as políticas encetadas, remetendo praticamente ao lugar comum não apenas as diferenças observáveis na ação estatal, mas também entre os diversos interesses que estão por trás e que são os sustentáculos dos diferentes órgãos gestores da economia.

Na ótica deste trabalho, a política econômica constitui antes de tudo a arena na qual se degladiam os vários interesses capitalistas. Consequentemente, a análise da ação do Estado, consubstanciada na gestão da economia, deve buscar dar maior visibilidade a estes interesses que estão intrinsecamente ligados à política econômica. Os instrumentos para a ação e a própria atuação do setor público implicam simultaneamente o benefício de alguns setores e interesses, ao mesmo tempo em que desvalorizam riquezas e penalizam diretamente outros elementos da atividade econômica.

Dada a impossibilidade de se tomar medidas que beneficiam integralmente todos os setores econômicos, obviamente a política econômica privilegia os setores mais poderosos ou que estão melhor situados dentro dos aparelhos de Estado, ou então obedece a uma lógica específica, que, sem desconsiderar os vários interesses dos grupos econômicos, exprime o

caráter hegemônico do Estado frente às frações capitalistas estabelecidas. Desta maneira, além das dificuldades de se contar com um referencial teórico, pelas razões que foram expostas, há ainda os problemas associados ao julgamento da política econômica colocada em prática. Estas duas questões se confundem, e têm em comum a mesma problemática.

O referencial escolhido e a consequente possibilidade de se fazer uma avaliação da política econômica devem levar em conta as características específicas do período estudado, os seus aspectos peculiares no quadro do desenvolvimento brasileiro, bem como as particularidades históricas, políticas e econômicas que permitem singularizá-lo no contexto da história econômica brasileira. Só depois disto é que se torna possível estabelecer as categorias analíticas capazes de permitirem o correto entendimento dos resultados da política econômica em questão.

Os anos que vão de 1946 a 1950, quando se deu a administração do General Dutra, representam a fase final de um processo de transição da economia brasileira. Este processo, relativamente curto, quando comparado ao de outras economias capitalistas, encerra as modificações estruturais que se operaram, basicamente, ao longo da primeira metade do século XX, constituindo na passagem de uma economia agrícola, centrada na exportação de produtos primários para outra, urbana, dinamizada pela indústria e pelo mercado interno. Este processo ganhou maior consistência a partir da década de 1920 e, sobretudo, após a crise da economia internacional de

1929-30.

O crescimento e a diversificação da economia brasileira ao longo dos anos trinta e quarenta resultaram, acima de tudo, no definitivo deslocamento do setor agrário-exportador do centro dinâmico do sistema econômico e na consolidação da economia urbano-industrial e do setor industrial, como o principal pólo de acumulação do mesmo. A superação da crise de 1929 através do aproveitamento das oportunidades que ela gerou, aliada a uma base industrial que crescera ao longo das primeiras três décadas do século, basicamente por força das eventuais restrições cambiais, acabou condicionando um processo de substituição de importações de larguíssima repercussão na vida econômica nacional.

Houve, portanto, nesse período, uma mudança no padrão de acumulação de capital na economia brasileira. A internacionalização dos fluxos de renda e a expansão do mercado interno expressam o alcance e constituem o resultado desta mudança de padrão e, o que é mais importante, resultaram em boa medida, da atuação do Estado como estimulador e promotor deste processo.

Os anos do imediato pós-guerra representam a fase derradeira nesta passagem. Sua importância se torna maior quando são levadas em conta as grandes mudanças operadas no plano internacional com o final da Segunda Guerra Mundial, juntamente com as alterações no quadro interno com o término do governo discricionário do Estado Novo. Estes dois eventos foram simultâneos e contemporâneos ao início do governo que

vai de 1945 a 1950, revestindo este lustro de conotações específicas bastante significativas.

Se o final da II Guerra Mundial impôs sensíveis modificações na ordem econômica e política mundial, com grandes repercussões para a economia do País, para esta não foram menos importantes as alterações ocorridas com o término do governo ditatorial inaugurado em 1937. Como se verá no capítulo seguinte, durante os oito anos do Estado Novo a economia brasileira sofreu sensíveis modificações, pelas quais, a par de constantes mudanças na composição setorial da renda nacional a favor da indústria, houve uma completa redefinição das relações entre o Estado e a economia, uma redefinição que iria condicionar profundamente o futuro desenvolvimento econômico e social do País.

As novas relações entre o Estado e os agentes econômicos, que crescentemente se materializaram no referido período constituíram um fator decisivo para o avanço e a consolidação do capitalismo no Brasil. A expressão definitiva deste avanço seria alcançada nos anos cinquenta com a instalação de um setor produtor de bens de capital, o qual iria garantir, juntamente com certo padrão de desenvolvimento financeiro, as condições necessárias para a reprodução endógena do modo de produção capitalista no País.

O governo cuja política econômica se pretende estudar aqui encontra-se exatamente no intervalo entre estes dois momentos fundamentais do desenvolvimento de nossa economia. Ele se situa entre o Estado Novo e seu legado de importantes

alterações na economia e na política nacionais, e o segundo governo Vargas, com suas não menos importantes consequências que se refletirão pelos anos e décadas seguintes, marcando indelevelmente o desenvolvimento capitalista brasileiro. E neste contexto que se irá analisar a política econômica da segunda metade dos anos quarenta, como expressão das relações entre Estado e sistema econômico, e como marco na transição entre estas duas épocas cruciais de nossa história recente.

Os anos da administração Dutra são portanto definidos como uma fase de transição no processo de consolidação do capitalismo no Brasil. Ao longo destes anos, o setor industrial tinha um perfil ainda centrado nas indústrias produtoras de bens de consumo, com forças produtivas num nível de desenvolvimento aquém das suas necessidades de expansão endógena. A expressão mais concreta desta defasagem residia nas modestas dimensões do setor produtor de máquinas e equipamentos, ponto nuclear para o pleno desenvolvimento do modo de produção capitalista.

Por tais razões, convencionou-se chamar os anos que vão do início da década de 1930 até o advento do governo Kubitschek, na segunda metade dos anos cinquenta, como fase de industrialização restringida⁷. Esta denominação também implica assumir aqueles anos como uma fase de transição. Ao tomar os anos da primeira metade da década de 1950 como de passagem para o capitalismo industrial plenamente consti-

7. Sobre o conceito de industrialização restringida, ver Mello (1982).

tudo - e não 1956, quando ascendeu ao poder o governo JK e se instituiu o Plano de Metas - pretende-se indicar que o modo de produção capitalista no Brasil passou a ser irreversível a partir das transformações induzidas pelo segundo governo de Getúlio Vargas. Foram entidades como a Petrobrás e o BNDE, entre outras, aliadas ao movimento do capital internacional, que viabilizaram o sucesso dos anos JK e o inegável desenvolvimento capitalista havido desde então⁸.

Polêmicas em torno destas divergências de periodização não constituem, evidentemente, um ponto central do presente trabalho. O que importa aqui, antes de tudo, é o detalhamento de alguns aspectos referentes ao desenvolvimento das forças produtivas ao longo da administração Dutra. Registrou-se anteriormente o caráter de transitoriedade daqueles anos. Este aspecto é dos mais relevantes ao se considerar a ocorrência, naqueles anos, da gestação de importantes investimentos no setor industrial, os quais possibilitaram o vigoroso crescimento posterior da indústria no País, um processo que marca a economia brasileira até os dias de hoje.

A pedra angular de todo este desenvolvimento, foi, sem dúvida, a Companhia Siderúrgica Nacional, que começou a funcionar efetivamente a partir de 1946. Seu projeto, obviamente, era anterior (1940) mas a sua participação concreta na formação do produto industrial brasileiro se deu justamente com o advento do governo Dutra. Sua importância não pode ser menosprezada, uma vez que seu impacto e seus efei-

8. Veja-se a este respeito Szorcsányi (1986).

tos, tanto a jusante como a montante, representam um ponto de inflexão nos destinos da indústria e da economia brasileiras.

Não por outra razão, ao longo da administração Dutra, louva-se sistematicamente a CSN - a matriz do amanhã - antecipando-se o crescimento do setor industrial, por força da oferta de insumos essenciais fabricados pela empresa. Outros aspectos importantes devem ser observados a partir da implantação dessa primeira usina siderúrgica integrada do País. De um lado, ela de certa forma confere quase que um caráter de irreversibilidade à industrialização brasileira. Qualificando melhor esta observação, é preciso estabelecer que por si só, a usina siderúrgica não explica o posterior desenvolvimento industrial, embora seu impacto não seja absolutamente desprezível. Contudo, sua maior importância está nos interesses que engendra ao proporcionar a abertura de novos espaços para valorização dos capitais, além de consolidar, nos segmentos empresariais e nos políticos mais importantes, a perspectiva de que os caminhos da economia brasileira só podem passar pela trilha rumo à industrialização.

Um segundo aspecto não menos importante prende-se à modificação efetivada no papel do Estado na economia. Com a usina, ele passa a interferir diretamente na produção, agindo como empresário, e não mais apenas como instância normativa ou suplementar. Há, portanto, uma reordenação de

9. Sobre a importância da CSN, ver Abreu (1989 b).

extrema importância da relação do Estado com o sistema econômico.

Outras questões surgidas ao longo do governo Dutra também dão um quadro do desenvolvimento das forças produtivas. Um bom exemplo é o encaminhamento da questão do petróleo. As grandes e importantes discussões havidas no Congresso Nacional e no Clube Militar deram origem a um Estatuto do Petróleo que, se efetivamente não equacionou o problema, serviu para mostrar a necessidade de solucionar o abastecimento deste insumo tão importante para a indústria. Tanto a siderurgia como o petróleo exemplificam como os interesses industriais constituídos ao longo dos anos de 1930 e sobretudo no Estado Novo, dão um certo traço de inexorabilidade quanto ao destino industrial do País. Deve-se ver na mesma perspectiva os constantes reclamos para o aperfeiçoamento e a modernização da infra-estrutura, que se reconhecia insuficiente para as necessidades da economia do País e principalmente para os da indústria brasileira.

Também colaborava para o avanço da indústria e para sua maior integração a atuação dos segmentos burocráticos formados ao longo da gestão de Getúlio Vargas, no geral claramente favoráveis ao crescimento industrial, ao planejamento econômico e à intervenção do Estado na economia. O lançamento do Plano SATE em 1948 foi em parte responsabilidade destes técnicos. Outra iniciativa importante dos mesmos foi a aquisição de navios especiais para o transporte de petróleo, dando origem à formação de uma frota nacional de petro-

leiros. Mas esta iniciativa era fruto também das necessidades crescentes do parque industrial brasileiro, que se via penalizado pelas dificuldades de praça marítima na importação e no transporte de petróleo e combustíveis. Outros pontos de destaque na evolução do setor industrial no período, por levarem a uma maior complementaridade e integração da indústria ao resto da economia, foram as iniciativas referentes à implantação da fábrica de papel e celulose Monte Alegre do grupo Klabin e ao início das obras da refinaria de Cubatão.

Toda essa mobilização das forças produtivas se fez, diversamente dos anos anteriores caracterizados pela centralização administrativa e pelo autoritarismo político, nos quadros da então recém conquistada democracia representativa, cuja melhor expressão estava na eleição direta para Presidente da República, em partidos legalmente constituídos e funcionando livremente, inclusive o PCB, e na nova Constituição elaborada pela Assembléia Nacional Constituinte eleita para isso.

No início da segunda metade dos anos quarenta, "após as eleições mais livres de toda nossa história", como se comentava então, predominavam as críticas aos desmandos do Estado Novo, à ditadura e aos desvios e erros políticos, administrativos e econômicos cometidos em seu nome. Os novos tempos estavam a exigir um rompimento com o passado, a despeito da eleição de Dutra não impropriamente chamado de "O Condestável do Estado Novo". O canal para que ganhasse curso e se

materializasse a ruptura com a ditadura seria a política econômica de cunho liberal, baseada no velho bordão ortodoxo de diminuir a presença estatal e de priorizar as livres forças de mercado, para o combate à inflação e para promover o crescimento econômico.

A política econômica, como se verá ao longo deste trabalho, sofreu grandes e profundas modificações, passando celeremente das melhores intenções desreguladoras e liberais para o mais absoluto controle e intervenção estatais. Isto ocorreu basicamente em função da crise cambial de 1947, mas as suas consequências se estenderam para muito além da época do governo Dutra.

Um aspecto que, sem dúvida, não apresentou maiores modificações com o advento do governo constitucional de 1946 refere-se à organização da sociedade. Sob o manto da legalidade constitucional, a sociedade brasileira permaneceu fortemente orientada por um ideário autoritário, a exemplo dos anos trinta, quando pensadores como Oliveira Vianna, Francisco Campos e outros do mesmo quilate exerceram grande influência e detiveram posições de mando na vida nacional.

A despeito da democracia, este caráter autoritário continuou em pleno vigor na sociedade brasileira da época. Os anos que vão de 1946 a 1950 foram particularmente significativos neste sentido. A melhor expressão deste traço autoritário estava na violenta repressão exercida pelo governo federal contra o movimento sindical e os partidos políticos de esquerda, sobretudo contra o Partido Comunista, cujo regis-

tro foi cassado junto com os mandatos de seu representantes, em plena vigência do regime constitucional.

O princípio de Washington Luiz nos idos de 1920, de que "a questão social é um caso de polícia", acabou sendo atualizado na administração Dutra, sobretudo em função da força eleitoral demonstrada pelo Partido Comunista Brasileiro, e pela grande influência que ele detinha nos meios sindicais. O formalismo democrático na organização da sociedade teve como contrapartida uma sistemática e pesada repressão aos sindicatos e à classe trabalhadora e a quase total exclusão desta última do processo decisório. Este quadro foi influenciado tanto pela situação econômica e política internacionais, na qual sobressaía a força dos partidos comunistas na Europa dizimada pela II Guerra Mundial, como pelo anticomunismo larvar do próprio Presidente da República, para não falar de outras variáveis que remetem à formação tradicional das elites brasileiras e do próprio mercado de trabalho.

Se a organização da sociedade sancionava a exclusão dos interesses populares, não por outra razão o funcionamento do Estado tendia a estruturar-se a partir dos interesses do capital. Este Estado, que já marcara sua presença na vida econômica desde as crises da cafeicultura, nos princípios do século, teve sua importância aumentada com o Estado Novo e com o advento da Segunda Guerra, e praticamente não alterou suas funções intervencionistas a partir da redemocratização, embora declarasse, explicitamente, o contrário. Constitui um tema relativamente consensual na literatura política brasi-

leira o papel hegemônico do Estado face à inorganicidade e heterogeneidade da burguesia nacional¹⁰. Isto lhe confere um papel fundamental no desenvolvimento capitalista brasileiro, uma vez que coube a ele, e não à burguesia - como nos países europeus - a tarefa de transformar as relações econômicas vigentes no sentido de implantar uma nova ordem de caráter plenamente capitalista. A pequena capacidade de transformação da nossa burguesia, a ausência de espírito empreendedor, que na realidade significa uma aversão ao risco, são fatores que promovem o reforço da instância estatal como principal núcleo promotor do processo de crescimento da indústria.

Isto, no entanto, não levou a um deslocamento ou a uma autonomia do Estado em relação aos interesses constituídos. Muito pelo contrário, estes interesses privados encontram-se em permanente conflito pelo controle dos principais aparelhos do Estado, ou mesmo pelo comando da própria política econômica. Assim, embora não seja determinante, o papel do Estado é decisivo, seja pela sua grande importância como investidor, seja pelo peso de suas medidas de política econômica - capazes de valorizar ou desvalorizar riquezas e patrimônios.

A tradição intervencionista inaugurada na primeira década deste século, centrada na defesa do café via gastos públicos na formação de estoques e políticas cambiais de desvalorização da moeda nacional - o chamado processo de "socialização dos prejuízos" - sempre procurou transferir os

10. A este respeito ver Diniz (1978, cap. I).

custos da política adotada à economia e à sociedade como um todo. Esta tradição mostra como é antiga a compreensão que a burguesia tem do papel crucial do Estado na defesa dos seus interesses. As mudanças provocadas pelo crescimento da indústria e com a paulatina ascensão da burguesia nacional, com a imposição e imersão dos seus interesses dentro do Estado brasileiro, a rigor em nada modificaram a natureza da associação que, pelo menos neste século, sempre existiu entre o setor público e os interesses privados.

O novo segmento hegemônico também consegue, principalmente através de políticas econômicas específicas, fazer dos seus interesses o próprio interesse do Estado, o que, na verdade, significa transferir para outros setores e agentes do sistema econômico os eventuais custos decorrentes destas políticas. Benefícios fiscais, subsídios, créditos preferenciais, baixos salários, políticas cambiais, têm sido alguns dos instrumentos que foram e ainda continuam sendo recorrentemente utilizados pelo Estado para privilegiar transferências de recursos e viabilizar ou proteger setores preferenciais ou em dificuldades.

Assim, a despeito do discurso sistematicamente favorável a uma menor presença do Estado na economia - bastante vocalizado nos anos entre 1946 e 1950, assim como em outros momentos, os diversos interesses capitalistas dos vários setores da economia continuavam sendo bastante pragmáticos quanto à necessidade e inevitabilidade das benesses da ação estatal, a qual inegavelmente significava um acicate à acu-

mulação capitalista. Como bem aponta Marcelo de Paiva Abreu: *"Desde bem cedo na história da República foi impossível que se enraizasse entre as tradições da classe dominante brasileira qualquer crença extremada nas virtudes alocativas do mercado. No Brasil não prosperou a adesão acrítica do laissez-faire que, por exemplo, por tantos anos iria marcar a ação política da classe dominante na Argentina e, portanto, a formulação e a implementação da política econômica."*¹¹

A história econômica dos anos do governo Dutra e, principalmente, a distância entre as propostas e a efetivação da sua política econômica, expressam em boa medida como aos interesses privados no Brasil é inconveniente a diminuição do intervencionismo estatal na economia. Ao longo deste trabalho será possível observar como evoluíram, naqueles anos de redemocratização, as propostas de medidas desreguladoras e as medidas para sua implementação, seguidas pelo posterior abandono, ainda que paulatino, de todas as medidas inicialmente propostas. Parece inegável que houve um equivoco dos objetivos iniciais e que o mesmo acarretou um custo não desprezível para a economia brasileira. Entretanto, as dificuldades externas - o mundo estava saindo da Segunda Guerra e começando a viver uma fase de ajustes da economia internacional - juntamente com as dificuldades da economia brasileira - em parte decorrente deste ajuste externo e em parte da sua própria fragilidade - rapidamente levaram a uma

11. Cf. Abreu (1989 a, "Introdução", p. 8).

inflexão da política econômica, de caráter absolutamente diverso do que fora inicialmente pretendido.

Com base no papel hegemônico do Estado no processo de diversificação e crescimento econômico, ou na inorganicidade da burguesia nacional, estrutura-se a partir daí uma relação específica entre este Estado e esta burguesia - a qual, mesmo sendo heterogênea, nem por isto é passiva diante da ação estatal, como prova o sistemático conflito entre os vários segmentos capitalistas pela hegemonia na feitura da política econômica, conflito este que é arbitrado pelo próprio Estado. A singularidade dessa ação mediadora estatal reside em privilegiar o crescimento do setor secundário, sem descuidar dos interesses da burguesia agrária, estabelecendo assim uma relação peculiar dentro do setor público encarregado de regular o conflito.

A expressão mais concreta desta relação que sustenta o imbricamento do Estado e dos seus aparelhos com o sistema produtivo e as várias frações capitalistas nele constituído reside na inserção destas frações nos próprios aparelhos de Estado. Explicando melhor: o Estado traz no seu bojo a regulação do conflito através do comprometimento destes vários interesses na própria gestão estatal, mediante a inserção destes segmentos nos órgãos, conselhos, departamentos e institutos criados para viabilizar setores econômicos, produtos e produtores específicos, o que na verdade significa trazer para o interior do aparelho estatal os diversos grupos e interesses e, a partir daí, estabelecer e mesmo ditar as re-

gras do jogo.

Com o processo de redemocratização esta estrutura de poder praticamente não se modifica. A desestatização, tão apregoada como necessária e condizente aos novos tempos, é apenas enunciada. O fechamento das autarquias, órgãos e conselhos criados pela ditadura estado-novista na prática não se verifica, justamente pelos interesses privados, solidamente instalados nas suas respectivas direções, e que, dependentes da ação estatal, expressa em créditos, quotas, empregos, entre outras coisas, tem suas atividades protegidas, além de influenciar diretamente as eventuais políticas que o próprio Estado assumisse para seus respectivos setores. O caso mais significativo é, sem dúvida, o do Instituto do Açúcar e do Alcool¹².

Assim, nem todos os órgãos reguladores e de intervenção chegaram a ser extintos ao final do Estado Novo. Houve, na verdade, apenas uma mudança no caráter da intervenção estatal, reduzindo-se a importância daqueles órgãos do aparelho de Estado que anteriormente estavam mais comprometidos com o planejamento da economia brasileira. Entretanto, no próprio governo Dutra, a burocracia estatal mais afeita à questão do planejamento, da sua necessidade e importância, voltou à cena ao propor e ver aprovado o Plano SALTE. A despeito da

12. Veja-se a respeito Szarecsányi (1979, p. 213). É importante, neste contexto, destacar o caso do Departamento Nacional do Café. A extinção do D.N.C. em 1946 correspondeu uma fase em que não havia um órgão específico para o setor cafeeiro. A exportação de café a partir daí passou a depender apenas da política cambial, distante pois das pressões dos interesses da burguesia cafeeira. Por esta relativa perda de poder, o setor buscou a criação de um órgão específico, o que se materializou, em 1952, com a Lei no. 1779, que criou o Instituto Brasileiro do Café. Para tanto, ver Guarnieri (1979, pp. 17 e 38-9).

sua concepção originária ainda do Estado Novo, e a rigor, de difícil execução, sua institucionalização na época revela tanto a força do planejamento - ou pelo menos da sua idéia - como a fragilidade e a estreiteza das propostas de política econômica colocadas pelo governo Dutra - pelo menos no seu início - a qual foi incapaz de perceber as reais condições da economia internacional do pós-guerra, consubstanciada na hegemonia norte-americana e na necessidade de reconstrução das economias européias e baseada - no plano interno - num liberalismo absolutamente incompatível com a situação daquele momento¹³.

Como se mostrará ao longo deste trabalho, pelo menos uma parte do governo rapidamente se apercebeu da impropriedade do receituário proposto, e isso acabou levando a profundas modificações na política econômica externa e provocou um desgaste não menos profundo na política econômica interna. Como a esta faltavam horizontes e metas de mais longo alcance, acabou se viabilizando um conjunto de medidas de curto prazo, centradas no combate aos déficits fiscais e na redução da inflação via cortes no gasto público.

Por outro lado, a não-desmobilização do vasto aparelho estatal criado pelo governo anterior a 1946 implicou a ocorrência de uma certa continuidade na natureza e no fundamento dos instrumentos e mecanismos de que dispunha o governo cen-

13. O debate sobre a questão do planejamento no Brasil ocupa vários anos, tanto da década de 1940 quanto da seguinte. Nos anos anteriores ao governo Dutra houve a conhecida polémica entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin, analisada no capítulo quinto deste trabalho. Um quadro mais amplo sobre planejamento econômico no país encontra-se em Almeida (1950). Especificamente sobre o debate, ver Simonsen e Gudin (1978).

tral para implementar suas medidas de política econômica. Devido à profunda inserção do Estado na vida econômica, a abrangência desta participação, absolutamente não revertida, e a despeito do discurso oficial e de algumas ações isoladas e desprezíveis dentro do contexto geral, pode-se constatar, na prática, a permanência dos interesses criados no governo anterior ao longo dos anos de 1946 a 1950.

Os instrumentos disponíveis para a política econômica não se modificaram. Não se criou qualquer órgão novo que viesse alterar significativamente o quadro geral do aparelho estatal a ponto de modificar o equilíbrio e os compromissos que vigoraram durante o Estado Novo, e que implicavam uma inserção específica das várias frações capitalistas dentro do setor público. A mais profunda modificação proposta, a qual, se efetivada, teria provocado sensíveis alterações neste equilíbrio, era a contida no projeto de reforma bancária, que, além de criar um Banco Central, pretendia transformar as diversas carteiras específicas do Banco do Brasil em bancos especializados, transformando-o num simples banco comercial. A despeito da boa acolhida desse projeto de reforma, não houve qualquer modificação de monta no sistema bancário.

Os interesses ligados ao setor industrial, crescentes nos anos trinta e fortemente incentivados na década seguinte, tornaram-se inegavelmente mais fortes no pós guerra, como se pode perceber nas medidas de modernização da infraestrutura, de serviços e de reaparelhamento que os in-

dustriais continuamente solicitavam. Ao mesmo tempo, não houve qualquer modificação no elevado grau de dependência dos diferentes setores da economia frente ao Estado. Este aspecto revela o grau de estatização da economia brasileira, a dependência orgânica do setor privado das ações de um Estado que participa efetivamente da economia, não apenas ditando regras, mas também produzindo, com isto submetendo o referido setor a mecanismos regulatórios aos quais ele é extremamente sensível, revelando através disto toda a extensão de sua fragilidade.

Os interesses que mais diretamente participaram e se beneficiaram da conjuntura econômica e política da segunda metade dos anos quarenta foram, sem dúvida, os vinculados ao setor industrial, o qual conseguiu, através de uma política cambial baseada na sobrevalorização do cruzeiro, e associada a uma crise cambial praticamente permanente, importar insumos e equipamentos mais baratos, ao mesmo tempo em que tinha o crescente mercado nacional reservado para seus produtos. Implicitamente ocorreu neste processo um marcante movimento de transferência de renda dos setores agro-exportadores para a indústria de transformação.

A análise e interpretação da política econômica dos anos de 1946 a 1950 deve, portanto, estar baseada nesta relação particular que se estabeleceu, e que em parte ainda permanece até hoje, entre o Estado, de onde naturalmente emerge a política econômica, e os interesses das várias frações capitalistas que agem sistematicamente dentro dos

próprios aparelhos na preservação dos seus mercados, lucros e rendimentos. A extrema dependência das ações do setor público, sem dúvida, particulariza significativamente a relação de Estado com o sistema econômico. A este interessa menos a concorrência e a competição do que o controle de algum poder dentro do aparelho estatal, o que evidentemente acaba levando a um super-dimensionamento deste poder.

Este comportamento do empresariado nacional foi muito bem captado por Fiori: "...a progressiva fragmentação dos aparelhos e a balcanização do poder do Estado, mas também a perenização de um comportamento defensivo-especulativo dos vários agentes econômico-financeiros, o qual extrapolando situações circunstanciais, transformava-se em fenômeno estrutural. A aversão ao risco e a necessidade de investimentos promovidos e subsidiados vão de par com a tão comentada falta de espírito conquistador de grande parte da burguesia nacional"¹⁴. Não é por outra razão que qualquer rompimento nos acordos vigentes ou, pensando especificamente na política econômica, quaisquer políticas de estabilização regularmente implementadas no País e centradas nos controles clássicos sobre créditos e déficits fiscais, acaba sensibilizando enormemente os interesses que controlam o aparelho produtivo, gerando crises políticas, que, no mais das vezes, implicam a substituição do comando da política econômica e a volta dos créditos do setor público, via Banco do Brasil e/ou déficits do Tesouro. Isto era também reforçado pela es-

14. Cf. Fiori (1989, p. 108). Grifos do autor.

cashez dos instrumentos e mecanismos de política econômica então à disposição do governo, devido à ausência de um verdadeiro sistema financeiro e uma adequada estrutura fiscal.

São estas considerações que levam, não obstante as já aludidas dificuldades teóricas, à necessidade de formular e adotar categorias analíticas que possibilitem o entendimento da política econômica gestada nos anos de 1946 a 1950. Partindo da dependência que então se estabeleceu e/ou reforçou entre o capital privado e o Estado, o estudo dessa conjuntura particular e de sua correspondente gestão econômica deve basear-se em categorias que deem conta da singularidade desta interação. Neste sentido, pareceu pertinente a utilização do conceito de capitalismo burocrático tal como foi desenvolvida por Caio Prado Jr. em A Revolução Brasileira.¹⁵

Para o processo de privatização do Estado brasileiro e suas características naqueles anos da segunda metade de década de 1940, os conceitos de capitalismo burocrático e de burguesia de Estado desenvolvidos por esse autor são bastante adequados. Para Caio Prado Jr., o capitalismo burocrático consolidou-se durante o segundo governo Vargas, mas foi, obviamente, fruto de um processo mais longo que se desenha ao longo dos anos anteriores, por obra de uma burguesia que "...antepara-se no Estado, que é seu intermediário e através ou com o qual age."¹⁶

As realizações concretas face às propostas iniciais da gestão econômica dos anos do governo Dutra devem levar em

15. Prado Jr. (1987).

16. Prado Jr. (1987, p. 120).

conta a sistemática e particular inserção dos interesses da burguesia dentro dos aparelhos onde basicamente toma corpo a ação estatal. O caráter do Estado, e consequentemente da política econômica, devem ser considerados à luz desta particular atuação empresarial. Nas palavras de Caio Prado Jr., *"...a ação do capitalismo burocrático leva a 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."*¹⁷

Nada mais condizente do que esta perspectiva teórica para o estudo da política econômica do governo Dutra e talvez de vários outros com administrações e propostas diferentes. Torna-se ainda mais adequada no contexto político da redemocratização e do seu elenco de boas intenções, centradas na liberdade econômica como expressão da desestatização, intenções essas que, na prática, revelaram-se, no mínimo, inconvenientes para os interesses dos grupos dominantes.

Para finalizar é necessário lembrar que os anos do governo Dutra guardam semelhanças com outros momentos da história brasileira, pois o início da segunda metade dos anos quarenta assistem também à transição de uma ordem ditatorial, para outra formalmente democrática. Neste sentido estes anos demonstram uma particularidade que é certamente perversa nas transições no Brasil, qual seja, a permanência de importantes características do passado na nova ordem, a

17. Prado Jr. (1987, p. 122).

qual se espera ou deseja chegar. Vários momentos da passagem tanto do autoritarismo para a democracia, bem como mudanças feitas no sentido inverso repõem este caráter, que é no mínimo problemático. Não faltam exemplos, alguns recentíssimos.

Mas no que é próprio do objeto deste estudo, os anos após a queda do Estado Novo não deixam de, à sua maneira, exprimir as dificuldades das transições no Brasil. Nesta particular passagem da vida política brasileira a face mais visível talvez seja a participação dos quadros mais importantes do governo anterior, a começar pelo próprio Presidente da República. No entanto, o que é mais importante é o aspecto do continuísmo existente que se manifesta na imbricação da burguesia com o Estado que é consequência da manutenção das práticas patrimonialistas e da heterogeneidade e desorganização política dos setores mais populares, no geral à margem dos acertos entre as elites e o poder público.

O governo democrático de 1946 e a própria história econômica e política que decorre da sua atuação mostram a dificuldade da democracia no Brasil além da problemática relação entre Estado e sistema econômico¹⁸.

18. Sobre transição política no Brasil, ver Neffort (1989).

II - A ECONOMIA BRASILEIRA NO LIMIAR DO GOVERNO DUTRA

Os anos que precederam a administração Dutra devem ser analisados dentro de uma ótica que privilegie seu entendimento como cenário de importantes eventos que marcariam as opções de política econômica do governo que assumiu em 1946. Não é demais lembrar que, anteriormente a ela, verificaram-se profundas modificações - tanto na economia brasileira como no sistema internacional - que marcariam indelevelmente nosso desenvolvimento subsequente. Neste sentido, cabe inicialmente uma referência à II Guerra Mundial, ocorrida nos anos imediatamente anteriores à posse de Dutra, bem como à não menos importante ditadura do Estado Novo, também recém terminada quando da posse do novo governo em 1946.

E claro que se trata de fatores da maior relevância, os quais, sem dúvida, iriam exercer uma poderosa influência sobre os eventos de 1946 a 1950. Entretanto, para entender devidamente o quadro mais amplo da economia brasileira na segunda metade dos anos quarenta, é preciso fazer um recuo no tempo, já que toda a década de 1930 apresentou uma sucessão de importantes modificações na história política e econômica brasileiras, as quais precisam ser bem compreendidas para que se possa analisar com mais rigor as mudanças ocorridas no segundo lustro da década de 1940.

O primeiro e mais longo governo de Getúlio Vargas, iniciado a partir da Revolução de outubro de 1930 coincide não

apenas com o final da República Velha, mas também com a crise do núcleo dinâmico da economia brasileira de então - qual seja, a economia agro-exportadora. Os acontecimentos registrados na economia internacional no ano anterior serviriam apenas para precipitar a crise, demonstrando que este padrão de acumulação já havia cumprido integralmente suas possibilidades.

"A crise que culmina em 1929 é, assim, o resultado de um padrão de acumulação, cuja dinâmica supõe a dominância do capital mercantil exportador e, ao mesmo tempo, dissolve no limite suas condições de dominação. Ou melhor: a crise se apresenta, portanto, como um momento em que a economia mercantil exportadora cumpriu todas as suas potencialidades de desenvolvimento, levando ao paroxismo todas suas contradições internas, mas ao mesmo tempo ainda é incapaz de superá-las".¹⁹

Do ponto de vista político, e num plano mais geral, a crise de 1929 implicou a emergência de um novo pacto político. Este novo pacto - cumpre observar - não significou um rompimento completo com o passado, mas apenas uma adequação e enquadramento dos principais interesses dominantes na condução do Estado e da política econômica até 1930 à nova situação emergente. Este importante e decisivo aspecto pode ser entendido a partir das modificações institucionais levadas a efeito para o enquadramento da principal fração hegemônica até então detentora do poder - qual seja, a burguesia cafeeira paulista.

A criação do Conselho Nacional do Café (depois Departa-

19. Aureliano (1981, p. 92).

mento Nacional do Café) foi uma expressão da federalização da política cafeeira, revelando o interesse dos novos detentores do poder estatal em submeter as até então todo-poderosas oligarquias regionais aos seus desígnios centralizadores. O caso do café, principal produto de exportação do País, teria uma significação mais ampla ainda, já que os interesses da burguesia que vivia de sua produção e exportação, principalmente a burguesia agrária e comercial paulista, até então dominante na gestão da política econômica, viu o seu papel crescentemente diminuído a partir de 1930. A redução de sua importância decorreu fundamentalmente da centralização da política cafeeira, que passou a ser ditada pelos interesses maiores da política econômica, e não mais por interesses regionais²⁰.

O caso do café, portanto, foi bastante significativo, pois resultou no rebaixamento do segmento econômico mais forte, que dava sustentação ao sistema agro-exportador e imprimiu sua orientação política à República Velha. Mas é preciso deixar claro que a burguesia cafeeira não foi a única a ser penalizada pelo governo que assumiu o poder em outubro de 1930. Todas as demais constelações produtivas regionais e suas respectivas oligarquias iriam, a partir dos anos trinta, perder progressivamente sua influência junto ao poder central.

Este aspecto de natureza política é extremamente impor-

20. A força da burguesia paulista na condução da Política de Defesa Permanente do Café no estado de São Paulo pode ser percebida pela criação do Instituto Paulista do Café em 1924. A autonomia do mesmo foi um importante fator para a ocorrência da grande safra do produto por ocasião da crise de 1929. Ver Guarnieri (1979, pp. 14-5).

tante, e deverá ser retomado ao longo do presente capítulo. Antes disso, convém explicitar melhor a política econômica efetivada pelo poder central a partir de 1930. Para tanto, é necessário subdividir a década e meia que vai até 1945, realçando os marcos mais significativos deste período. Pode-se observar, desta forma, três fases relativamente distintas.

A primeira, que vai de fins de 1930 a 1934, foi marcada sobretudo pelo enfrentamento dos efeitos da crise internacional e pelas medidas de política econômica adotadas até o momento em que o sistema econômico brasileiro começou a dar mostras de ajuste à nova situação. A segunda fase inicia-se em 1934, quando, a par da melhoria das condições econômicas, institucionaliza-se a vida política do País com a promulgação da nova Constituição a 16 de julho. Esta fase encerra-se em 10 de novembro de 1937, com a implantação da ditadura do Estado Novo, que foi, sem dúvida, um dos principais eventos da história econômica brasileira. Este último período, que vai até o final de 1945, trouxe também à tona os problemas inerentes à eclosão da II Guerra Mundial, e suas repercussões na estrutura produtiva do País.

Do ponto de vista estrito da política econômica, pode-se observar que as maiores modificações no seu perfil ocorreram a partir do Estado Novo. As duas fases anteriores não apresentaram grandes novidades, na medida em que o comportamento da ação estatal continuou a pautar-se quase exclusivamente pela situação do desequilíbrio externo, do comportamento das receitas de exportação, principalmente daquelas

oriundas do café²¹.

Na verdade, o início do governo que assumiu em 1930 caracterizou-se por uma pequena sensibilidade da sua política econômica em relação à gravidade da crise em que estava mergulhada a economia internacional. Entre as primeiras medidas tomadas pelo novo Ministro da Fazenda José Maria Whitaker, pontificava a suspensão do monopólio cambial, que fora instituído ainda no governo de Washington Luís como medida de proteção das reservas brasileiras de divisas face ao agudo quadro de desequilíbrio externo então vivido pela economia nacional. Disso resultou um rápido desaparecimento das 31 milhões de libras esterlinas que compunham nossas reservas cambiais às vésperas da crise de setembro de 1929.

As exportações, em valores constantes de 1928, haviam decrescido cerca de 50% em 1931, enquanto que as importações também declinaram em torno de um terço. As perdas foram igualmente significativas em volume: 16% para as exportações e 60% para as importações.

Não obstante estes dados, que apontam para o forte impacto sofrido pela economia brasileira com a crise internacional, agravado pela queda do afluxo de capitais externos, o governo da época decidiu abrir mão de uma das poucas armas disponíveis naquelas circunstâncias, que era o monopólio cambial. A justificativa dessa medida foi baseada numa mistura de ortodoxia e de insensibilidade - que iria reaparecer mais tarde no governo Dutra - pela qual o monopólio do cam-

21. A descrição das propostas e resultados de política aqui desenvolvida baseia-se em três trabalhos de Marcelo de Paiva Abreu: Abreu (1986a), Abreu (1986b) e Abreu (1989b).

bio era visto como um entrave à "normalização" da economia.

Contrariamente ao que esperavam as autoridades, a normalização deixou de ocorrer, a situação das reservas cambiais se agravou e não houve recuperação das exportações, o que levaria à reinstituição do monopólio em setembro de 1931. As disponibilidades cambiais, como tantas vezes na história econômica brasileira, passaram a ser atribuídas por critérios de prioridade e de essencialidade, que privilegiavam o pagamento da dívida externa, as importações essenciais e a remessa de lucros e dividendos. Ainda aí vemos uma certa passividade da política econômica, que insistia em manter os pagamentos da dívida a despeito da gravidade da situação do País.

A moeda brasileira foi depreciada em torno de 55% entre 1930 e 1931. Pode-se afirmar que a perda de poder do mil-réis foi relativamente pequena face à real situação da economia. Os gestores da política econômica evitaram uma grande queda do valor da moeda nacional por acharem que não adiantaria desvalorizá-la enquanto o Brasil fosse apenas o principal exportador de um produto cuja demanda era pouco sensível a variações no preço, e por temerem as pressões que exerceria a moeda depreciada sobre o cumprimento dos compromissos financeiros externos.

A questão mais importante para a análise da política econômica na década e meia de 1930 até 1945 vincula-se às relações do País com o exterior. Com efeito, ao longo de todos esses anos, uma das principais variáveis que orientou o

percurso da gestão econômica foi o pagamento da dívida externa. Trata-se de uma tendência que se manteve até 1937, pelo que aquele ano adquiriu uma importância ainda mais importante como divisor de águas na vida econômica nacional do período 1930-45²².

No quadro de dificuldades econômicas geradas pela crise de 1929 a questão da dívida externa era decisiva. O que de certa forma aliviou a situação foi o fato dos principais credores - a Grã-Bretanha e os Estados Unidos - terem sido movidos por interesses diversos em relação ao Brasil. Apesar disto, a depreciação cambial repercutiu perversamente sobre as finanças do País através de forte aumento no serviço da dívida. Decorreu daí uma necessidade de refinanciar o seu pagamento, o que acabou sendo feito em 1931, com a negociação de mais um Funding Loan o qual, garantindo empréstimos passados, de certa forma desafogou a situação do País até 1934.

A contratação deste empréstimo resultou da chamada Missão Niemeyer que, como seria de se esperar, sugeriu às autoridades brasileiras um programa econômico de austeridade para que o País obtivesse novos empréstimos e, além disso, a volta ao padrão ouro.

A despeito do grave quadro de desequilíbrio externo, os

22. "Quando se considera a avaliação global da política brasileira relativa ao pagamento da dívida externa, parece que enquanto no Sulcício da década de 30 o Brasil pagou (ou aumentou a sua dívida) mais do que poderia esperar-se em face das condições econômicas reais do país, o contrário ocorreu nos acordos de 1940 e 1943, quando os pagamentos totais foram menores do que seria justificado pela capacidade de pagar do país. Isso não causa surpresa, e pode-se afirmar que, em regra, os argumentos econômicos não são decisivos quando se analisa a 'capacidade de pagar' de um país e, em última instância, os acordos resultam mais de considerações políticas do que econômicas. O Brasil não foi exceção a essa regra". Abreu (1975, p. 76).

historiadores econômicos concordam em geral de que as atividades econômicas internas se recuperaram de maneira singularmente rápida. Já em 1932, a renda nacional havia crescido 4%, e nos dois anos seguintes aumentaria em torno de 9%. Esse resultado foi obtido fundamentalmente pela manutenção da renda interna através das políticas de compras governamentais de café com recursos do Tesouro. Os déficits fiscais do governo federal contribuíram assim para a manutenção do nível das atividades econômicas. Esses déficits, que foram da ordem de 12% dos gastos agregados entre 1930 e 1931, alcançaram 40% em 1932, embora neste ano específico também tivesse havido uma pressão sobre os gastos públicos em decorrência da Revolução Constitucionalista de São Paulo.

Os estudos mais recentes, inclusive os que servem de base a estas linhas, não permitem que se continue adotando as teses que viam na ortodoxia em que se baseava a política econômica nos primeiros anos da década de 1930 um entrave à recuperação da atividade econômica. Cabe observar que não apenas neste contexto, as propostas, as intenções da ortodoxia, no geral materializadas na busca do orçamento equilibrado, da mesma forma em que foram anunciadas, foram também relegadas a segundo plano pela prática, e, porque não dizer, pelas necessidades do sistema produtivo em um momento de grandes dificuldades políticas e econômicas como foram aqueles anos iniciais da década de 1930.

Da mesma forma que nos anos iniciais do pós-guerra, fez-se na época quase que uma proposta de toda política eco-

nômica baseada no orçamento equilibrado e na diminuição dos gastos públicos. Contudo, a realidade da crise cambial e das necessidades da própria economia acabou se impondo, transformando em letra morta o ideário proposto, a despeito do quadro político estabilizado então vivido pelo País. Na prática, o que acabou ocorrendo como resultado da política econômica de monopólio cambial, de restrições às importações e do abandono do padrão ouro, foi um rápido processo de recuperação da economia brasileira, a qual iria apresentar significativas taxas de crescimento praticamente ao longo de toda a década de 1930²³.

Um segundo marco para o estudo da economia brasileira na década e meia que vai até 1945 foi o ano de 1934. Embora continuassem as dificuldades cambiais, o produto se expandiu a taxas significativas (6,5%) até 1937, em função de políticas internas - tanto fiscal quanto monetária - expansionistas e da destruição física de estoques invendáveis de café. Muito importantes neste contexto de permanente crise cambial, e das consequentes dificuldades de importação, foram o crescimento e a diversificação do setor industrial, sancionado em parte por estas dificuldades. Esse crescimento foi da ordem de 11% ao ano entre 1934 e 1937, com base principalmente nos ramos produtores de bens intermediários. A de-

23. A indústria de transformação (principais gêneros) cresceu 11,31 entre 1933 e 1939. A recuperação da atividade econômica a partir de 1933 pode ser vista pelos seguintes indicadores de investimento: o consumo anual médio de cimento passou de 361 mil toneladas entre 1920 e 1929 para 554 mil toneladas entre 1930 e 1932, chegando a 554 mil toneladas entre 1933 e 1939. Para estes mesmos três períodos, o consumo anual médio de aço foi respectivamente 230, 150 e 297 mil toneladas. A importação de bens de capital sobre a base 100 para 1929 passou de 39 entre 1930 e 1932 para 75 entre 1933 e 1939. Cf. Villela e Suzigan (1975, pp. 196-7).

fasagem entre as taxas do produto agregado e o da indústria prende-se ao fraco desempenho da agricultura, cujo crescimento anual não passou de 2%.

De qualquer maneira, o produto expandiu-se a taxas significativas, especialmente levando-se em conta as pressões externas dos credores do Brasil, uma vez vencido o Funding Loan contratado em 1931. Mais uma vez, porém, o País acabou sendo beneficiado pelas distintas posturas dos governos dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha quanto ao serviço da dívida e no que se refere ao desenvolvimento da economia brasileira.

O crescimento econômico que acaba de ser mencionado provocou um aumento das importações a despeito da crise cambial. No entanto, as informações disponíveis dão conta de que as principais razões das dificuldades na área externa prendiam-se à dívida externa, o que levou, no início de 1935, à proposta de suspensão do seu pagamento.

Por força das pressões dos credores, as autoridades brasileiras prometeram liberar o câmbio. Na verdade, as medidas adotadas resumiram-se à obrigação dos bancos privados repassarem 35% de suas cambiais ao Banco do Brasil, à taxa oficial. Estas seriam utilizadas por ele para pagar os compromissos oficiais, ficando os restantes 65% disponíveis para um mercado livre. Na verdade esta modificação atendeu em parte as pressões norte-americanas, que muito justificadamente propugnavam por um comércio multilateral, diferentemente das propostas britânicas favoráveis no geral a um tra-

tamento preferencial.

Mas, na realidade, o governo interveio indiretamente na taxa de câmbio através da isenção no compulsório de 35% das cambiais que deveriam ser vendidas ao Banco do Brasil pelo sistema bancário privado, o que de fato significou uma modificação da cotação mil-réis por dólar, a despeito da constância do seu valor até 1937. Este fator - da taxa de câmbio - explica em parte a melhoria nas contas externas brasileiras, pois as exportações cresceram 20% entre 1935 e 1936, enquanto as importações permaneceram estáveis. Como normalmente ocorre em situações em que há um saldo positivo nas reservas brasileiras, as importações e as remessas de lucro foram parcialmente liberadas, o que levou, já em 1937-38, a que se passasse de um saldo de 10 milhões de libras para um déficit de 6 milhões.

Nestes anos, de 1934 a 1937, ocorreram também outros eventos significativos. Houve a negociação do serviço do Funding Loan de 1931, pela qual os interesses da Grã-Bretanha foram privilegiados. Isto porque enquanto os serviços deste empréstimo alcançavam 24 milhões de libras esterlinas, o País comprometia-se a pagar uma quarta parte (oito milhões de libras) até 1938 - o que, como se sabe, não chegou a ser integralmente cumprido devido à instauração do Estado Novo e à suspensão do pagamento da dívida.

Teve também grande importância o acordo comercial com os Estados Unidos, tido como o principal acordo estabelecido pelo Brasil na década de 1930. O Brasil concedeu vantagens

tarifárias principalmente aos bens de consumo duráveis norte-americanos, enquanto os Estados Unidos passaram a garantir tratamento preferencial para o café, o manganês, as bagas de mamona e as castanhas do Pará. Esse acordo foi objeto de uma polémica entre os industrialistas, como Roberto Simonsen e os que, como sempre, criticavam o "artificialismo" da indústria brasileira.

No período de 1935 a 1938 observou-se igualmente uma melhoria considerável das relações económicas do Brasil com a Alemanha. Isto acabou afetando os interesses norte-americanos, não apenas por razões políticas, mas também devido à defesa que os mesmos faziam das relações multilaterais. Este comércio com a Alemanha, na verdade, processava-se em função de interesses políticos regionais, já que o referido país europeu consumia produtos oriundos do Sul e do Nordeste brasileiros - principalmente o algodão - e serviu apenas para que o Brasil amedalhasse certa quantidade de marcos de compensação inconvertíveis, de pouca valia, portanto, para o comércio exterior em geral.

O fluxo bilateral não deixou de ser importante, mesmo assim, dada a crônica carência de divisas em que vivia o Brasil. Por isso mesmo contou com a oposição frontal dos Estados Unidos. A célebre "argúcia" de Vargas não passou despercebida aos norte-americanos naqueles anos imediatamente anteriores à II Guerra Mundial, durante os quais, ao lado de questões de cunho estritamente económico, assumiram crescente importância os aspectos geopolíticos.

O terceiro e mais importante marco para o estudo da economia dos anos trinta e quarenta foi o ano de 1937, no qual se deu a implantação do Estado Novo. Para quase todos os analistas da vida econômica, política e social brasileiras, o dia 10 de novembro de 1937 foi um momento crucial de nossa história, pois deitou raízes profundíssimas que se estendem até o Brasil atual²⁴.

*"O golpe civil-militar de 1937 foi, por diversas razões, um episódio maior no curso da tumultuada história contemporânea brasileira. Suas repercussões palpáveis até os dias de hoje - seja na força da ideologia anti-comunista, na estrutura corporativa da legislação do trabalho, no intervencionismo dos militares e do Estado, para não falar nas idas e vindas do populismo e do autoritarismo - configuram sem dúvida tendências estruturais recorrentes que transcendem as conjunturas específicas nas quais teve origem o Estado Novo"*²⁵.

Não há como discordar do enunciado acima. A partir da ditadura de 1937 tomaram corpo tendências e caminhos que marcariam quase que definitivamente a vida brasileira, e que obviamente repercutiriam nos anos que vão de 1946 a 1950. De qualquer forma, não é incorreto afirmar que a ditadura instalada em 1937, de alguma maneira já podia ser prevista no desenvolvimento da vida política brasileira, sobretudo no após 1934 ou mesmo recuando até 1930²⁶.

24. Para tanto ver Iglésias (1986, pp. 69-86).

25. Cf. Camargo, Pandolfi, Gomes, D'Araújo e Brynspan (1989, p. 9). Questões importantes sobre os preparativos para o golpe do Estado Novo podem ser obtidas no livro de um importante político da época. Para tanto ver Valladares (1986).

26. "A implantação do Estado Novo em novembro de 1937 correspondeu ao amadurecimento das tendências já detectáveis em alguns casos até mesmo antes de 1930. Assim, dada a inexistência de estruturas partidárias nacionais e a desestruturação política das forças que haviam viabilizado 1930, consolidou-se a reversão da descentralização republicana, fortalecendo o poder central, sendo criadas novas agências governamentais com objetivos reguladores na área econômica". Cf. Abreu (1989b, p. 90). Veja-se também

O que se passou na vida econômica e política nacional após novembro de 1937, e na implantação da política econômica, deve necessariamente ser referido à força do Estado, à sua atuação hegemônica face à heterogeneidade dos interesses constituídos, mesmo daqueles setores que mais se beneficiavam. A despeito da atuação estatal - que sem dúvida privilegiou mais os interesses industriais do que os da agricultura de exportação, o que se tornou ainda mais visível depois de 1937 - a burguesia industrial continuava sendo econômica e politicamente frágil, *"uma burguesia industrial paradoxalmente não muito industrializante, presa ainda ao capital mercantil exportador e incapaz de romper os laços com as burguesias capitalistas dominantes"*²⁷.

Este papel hegemônico do Estado teve repercussões das mais sérias na vida brasileira e não resta dúvida, constituiu um dos legados qualitativos mais importantes dos anos trinta, crucial para se estudar a vida econômica brasileira - e não apenas no período que mais de perto interessa a este trabalho. A força da instância estatal, fruto da heterogeneidade dos interesses constituídos, revelava a existência de uma crise política sistemática entre outubro de 1930 e novembro de 1937, o que tornou possível a força e a autonomia do Estado após o golpe do Estado Novo.

O golpe é a correspondente ditadura que o seguiu, foram, de fato, um divisor de águas na história recente da sociedade brasileira. Para comprová-lo, basta registrar as di-

a respeito Diniz (1981).

27. Cf. Aureliano (1981, p. 97).

ferências entre as políticas econômicas encetadas, e principalmente as heranças que deles decorreram para a economia brasileira.

Inicialmente é preciso levar em conta alguns acontecimentos decisivos²⁸; no pós-1937 houve modificações importantes na política econômica, que consagraram os Estados Unidos como principal parceiro comercial do País. Por outro lado, a decisão de construir a Companhia Siderúrgica Nacional, como já foi assinalado no capítulo anterior, representou uma modificação crucial no próprio papel do Estado brasileiro dentro da economia. Mesmo deixando de lado as questões específicas que enfatizam a CSN e seu papel inerente de viabilizar outros segmentos industriais, há que considerar que a possibilidade de sua concretização vinculou-se fundamentalmente às relações especiais que se estabeleceram entre o Brasil e os Estados Unidos. Muito importantes também foram as leis sociais, mais particularmente a CLT, promulgada a primeiro de maio de 1943, e que foi uma das marcas da primeira administração Vargas²⁹.

Por outro lado, naqueles anos de autoritarismo, cristalizou-se uma tendência já visível em épocas anteriores - qual seja, a da peculiar imbricação dos interesses privados, sobretudo industriais, com o Estado e seus aparelhos, que se corporificou no chamado Capitalismo Burocrático. Mas, o que importa destacar é que todos estes eventos, alguns datados, e portanto mais perceptíveis no tempo, tiveram um papel na

28. As análises que seguem são em boa medida baseadas em Abreu (1989b, pp. 90 e seguintes).

29. Sobre as leis sociais, sindicatos e Estado, ver Rodrigues (1983, pp. 522 e seguintes).

história econômica e política brasileira que transcendeu largamente os anos do governo Dutra e da política econômica que aqui se procura estudar.

Ao mesmo tempo, todavia, deve-se tentar entender como estes aspectos tão importantes, estes desenvolvimentos fundamentais da história brasileira estavam colocados e eram percebidos quando se inicia o governo Dutra. Sem pretender tratar de forma exaustiva a história econômica e social de 1937 ao início de 1946, cumpre destacar os principais acontecimentos econômicos do período.

Já em 1937, houve uma reversão da política econômica externa, tornada necessária pelo fato do pagamento da dívida externa estar inviabilizando a realização de investimentos públicos. Desde 1930, como já se observou anteriormente, as políticas cambial e de importação visavam principalmente o pagamento dos compromissos financeiros. No final de 1937, em consequência do aumento das importações e de uma aguda escassez de divisas, o governo reestabeleceu o monopólio cambial. Essa centralização do câmbio se justificava também pela expectativa de uma queda das receitas oriundas das exportações de café, uma vez que o governo federal decidira abandonar suas políticas de defesa do preço do produto. Juntamente com o monopólio cambial estabeleceu-se o controle das importações.

No contexto das relações econômicas externas do Brasil, foi muito importante a viagem de Oswaldo Aranha aos Estados Unidos no começo de 1939. Ela promoveu uma aproximação maior

com aquele país em detrimento da Alemanha, um fato que, em prazo relativamente curto, trouxe implicações fundamentais para a vida econômica brasileira. Isto se deu porque o chanceler brasileiro prometeu às autoridades norte-americanas modificações na política cambial que possibilitassem a normalização das remessas de lucros e do pagamento dos compromissos da dívida externa. Essa promessa foi cumprida já em abril de 1939, com a Lei no. 1201, que substituiu o monopólio cambial por um regime de três mercados: oficial, livre-especial e livre³⁰.

A eclosão da II Guerra Mundial teve consequências muito sérias para o Brasil, justamente pela perda dos mercados europeus representados pelos países ocupados pela Alemanha. A partir de 1942, no entanto, essa perda seria minimizada pelas compras dos países aliados e pela possibilidade do Brasil vir a ocupar mercados de produtos manufaturados anteriormente supridos pelos Estados Unidos e pela Grã-Bretanha. Não menos importantes foram os acordos garantindo melhores preços para o café e o Acordo de Pagamentos Anglo-Brasileiro de 1940, disciplinando o uso das libras bloqueadas de que o Brasil dispunha em função de seu superávit comercial com a Grã-Bretanha. O elevado saldo cambial então conseguido pelo Brasil iria levar o governo que assumiu o poder em 1946 a desenvolver uma política cambial que legou graves problemas à economia nacional.

Do lado das importações, o difícil acesso aos produtos

30. A Lei no. 1201 está em Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980, pp. 448-51).

essenciais - notadamente insumos e bens de capital - significou grandes dificuldades para o parque industrial doméstico. Não obstante as dificuldades de importação, que influenciariam os elevados saldos comerciais do pós-guerra, as taxas de crescimento industrial passaram de 4% nos anos de 1939 a 1942 para aproximadamente 9,5% em 1945³¹. O produto agregado da economia não chegou a apresentar taxas maiores devido ao fraco desempenho do setor agropecuário. Mesmo assim, o PIB, que se expandira apenas 0,5% entre 1939 e 1942, alcançou 6,5% ao ano daí até o final do Estado Novo³².

O ano de 1942 representou um marco dentro do Estado Novo, não apenas devido às modificações na economia e na política econômica. Do ponto de vista da administração houve modificações na cúpula federal - no principal órgão político da gestão pública - qual seja, o Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio³³. Por outro lado, houve o completo alinhamento do País com os Estados Unidos, principalmente após a Conferência do Rio de Janeiro. Já no final de janeiro de 1942, o Brasil rompeu relações diplomáticas com os países do Eixo.

No plano econômico, as mudanças não foram menos importantes. Houve entrada líquida de capitais norte-americanos, e o país conseguiu acumular um bom volume de reservas cambiais. Também o crédito fornecido pela CREA do Banco do Brasil apresentou sensível expansão. A partir de 1942, os

31. Entre 1939 e 1945 a indústria brasileira cresceu 5,4%. Para tanto ver Villela e Suzigan (1975, p. 212).

32. Cf. Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980, p. 111).

33. Para a análise das modificações da administração pública, ver Gomes (1988, pp. 189 e seguintes).

déficits da União passaram a ser financiados principalmente através da emissão primária; os crescentes superávits comerciais implicaram também no aumento da base monetária, com repercussões sobre os índices inflacionários.

A importância dos Estados Unidos para as relações econômicas externas tornou-se crescente. Calcula-se que entre 1942 e 1943, 60% das exportações brasileiras se dirigiram para a América do Norte. A Grã-Bretanha era responsável por cerca de 15% das vendas ao exterior do Brasil, que assim passou a destinar três quartos das suas vendas externas aos países aliados. Estes dados eram bastante significativos, e teriam importantes consequências na economia brasileira do imediato pós-guerra.

Neste particular, cumpre destacar que as compras britânicas ao Brasil não geraram divisas, mas apenas libras bloqueadas no Banco da Inglaterra, as quais acabariam sendo utilizadas fundamentalmente para a compra das depreciadas ferrovias britânicas ainda existentes no País. Por outro lado, com a aproximação do final da guerra, os Estados Unidos deixaram de ser tão prestativos com o Brasil. O acordo que garantia preços mínimos para as compras de café havia sido assinado em 1940, não apenas para controlar a inflação norte-americana, mas também em função de ditames de ordem política para garantir o apoio que os Estados Unidos necessitavam na América do Sul e, em parte, para contrabalançar o não alinhamento da Argentina.

O desinteresse que os norte-americanos passaram a de-

monstrar para com o Brasil no imediato pós-guerra - o qual, diga-se de passagem, parece ter surpreendido a muitos - já estava começando a se manifestar antes mesmo do término da Guerra. Não havia razões, portanto, para acreditar-se que, findo o conflito, o País poderia contar com o apoio dos Estados Unidos em retribuição ao fato do Brasil ter enviado tropas para combater na Europa, algo que parecia nos distinguir em relação às outras nações da América do Sul.

E verdade que, findo o conflito mundial, o Brasil tinha em seu poder reservas cambiais, mas boa parte destas era constituída de moedas não conversíveis, embora geradoras de crescente inflação. Ao mesmo tempo, ele carecia de infra-estrutura e necessitava reequipar e modernizar seu parque industrial. Havia estabelecido novas relações com a economia internacional, a partir de seu maior envolvimento e dependência com os Estados Unidos, e seu governo acreditava que o papel reordenador que este país iria desempenhar como vencedor, acabaria beneficiando a economia brasileira. E isto, como se sabe, não ocorreu.

Para que se possa entender as opções de política econômica do governo que assumiu após a redemocratização de 1946, é preciso levar em conta, de um lado, a situação econômica do País no seu sentido próprio - com inflação e déficit orçamentário crescentes, contas externas semi-bloqueadas, etc. Os dados representativos desta situação não eram absolutamente animadores, justificando, em parte, a força que teve inicialmente a ortodoxia na condução da política econômica.

Entretanto, no plano mais geral, que escapa da visão conjuntural das questões econômicas, é preciso considerar que o governo de 1946 já dispunha de instrumentos condizentes à gestão da economia que possibilitavam o seu avanço rumo ao capitalismo plenamente constituído.

*"Ao final do período em análise (1930-45), o organismo econômico do Estado e seus dispositivos legais atuavam sobre os mecanismos fundamentais da economia capitalista: os salários, o câmbio, os juros e o crédito. Estavam determinados, pois, através dos aparelhos econômicos e das 'políticas' do estado, os condicionantes gerais da acumulação capitalista"*³⁴.

Algumas outras heranças, não menos importantes mas de largas repercussões na vida brasileira, precisam ainda ser registradas para que se possa entender devidamente o posterior desenvolvimento da vida econômica e social do País.

Em primeiro lugar, a longa permanência de Vargas no poder teve um significado político dos mais importantes, entre outros, naquilo que se poderia chamar de getulismo. Todos os presidentes eleitos da República Liberal, com exceção de Jânio Quadros, foram herdeiros de Vargas e da máquina política por ele montada, sobretudo a partir do Estado Novo. Não obstante, deve ser lembrado que Quadros, para eleger-se em 1960, acabou reeditando a velha prática populista de fala direta à população, independentemente de outras instâncias tradicionais, como os partidos políticos constituídos. Tão marcante era a presença do getulismo na vida política brasileira, que até mesmo o movimento militar de 1964, dez anos

34. Cf. Draibe (1984, p. 98). Para uma síntese das realizações do Estado Novo, ver Andrade (1950).

após a morte de Getúlio, foi tido por setores que se opuseram a Vargas como um movimento que visava sobretudo destruir sua perversa herança na vida brasileira. O jornal O Estado de São Paulo, de posição visceralmente antigetulista, ao apoiar o golpe de 1964 anotava em seu editorial de 02 de abril daquele ano "*o esmagamento completo e desta vez definitivo do Estado Novo*" e que "*...a marcha convergente das tropas de São Paulo e Minas <foi> contra os desmandos do homem de São Borja*"³⁵.

Outras questões não menos importantes também emergiram daqueles quinze anos e iriam marcar decisivamente a vida brasileira por um longo período. Assim, não pode passar despercebido o caráter autoritário que iria mediar as relações entre o Estado e a Nação, repercutindo evidentemente na ordem econômica como bem demonstra a legislação trabalhista. O autoritarismo que passou a permear a vida nacional, sobretudo a partir da instauração da ditadura estadonovista, apenas materializava uma tendência já visível nos anos precedentes, e mais do que isto, sempre constituiu uma característica basilar da classe dominante brasileira³⁶. Imediatamente após a promulgação da Constituição de 1934, já houvera um sistemático desrespeito aos seus pressupostos,

35. Citado por Benevides (1981 p. 126).

36. Neste sentido é bastante representativo o ideário da oligarquia paulista, que rompe com o Partido Republicano Paulista, propondo, nos anos vinte, a moralização da vida pública - contra as constantes fraudes eleitorais da República Velha. O Partido Democrático propunha sobre esta questão uma solução bastante peculiar. "A experiência dos povos demonstra que o sistema representativo só dá resultado quando o regime é de censo alto. Porque o censo alto é o controle da política pela elite da nação, é o respeito à lei feudal de todos os organismos, é a parte-cérebro desempenhando suas funções controle, e a parte-úsculo (massa bruta, popular, gente rural sem cultura sem capacidade de discernimento) subordinada naturalmente ao cérebro". Cf. Casalecchi (1986 pp. 30-1).

com o governo federal obtendo do Congresso instrumentos repressivos, o que tornou previsível uma escalada do autoritarismo que 1937 apenas iria confirmar.

Ainda quanto à força do pensamento autoritário, não se deve relegar a um segundo plano dois aspectos de crucial importância para explicar a sua hegemonia no Brasil dos anos trinta. O primeiro vinculava-se ao fato de boa parte da Europa encontrar-se dominada por regimes autoritários como os da Itália e da Alemanha, cujas atuações inicialmente vitoriosas demonstravam às elites brasileiras o fracasso da solução liberal. O segundo aspecto, que decorre imediatamente do primeiro, era representado pela presença de uma expressiva corrente de pensadores brasileiros favoráveis ao autoritarismo, e que influenciavam o comando do Estado, pois logravam ser ouvidos e aceitos por Vargas. E isto parece ter sido bastante facilitado pela formação positivista do próprio Presidente.

A força do Estado que se corporifica a partir desta concepção autoritária passou a ser uma variável fundamental³⁷. Em parte isto decorria do caráter problemático que tinha para as elites brasileiras - políticas e empresariais - o trato com uma sociedade que rapidamente se urbanizava, trazendo à tona toda a corte de problemas e demandas que a passagem de uma economia agro-exportadora para urbano-industrial necessariamente sancionava. O encaminhamento dos problemas que o avanço industrial criava passou a ser remetido,

37. Sobre a força do pensamento autoritário ver Casarigo, Pandolfi, Gomes, D'Araújo e Grynszpan (1989, pp. 19-24).

e no geral solucionado, na e pela esfera estatal.

Disto resultou uma relativa autonomia do Estado face aos interesses constituídos, tanto os que eram crescentemente erodidos e penalizados - como a burguesia cafeeira - quanto os emergentes, centrados nos setores beneficiários da rápida industrialização. A necessidade de políticas económicas nacionais correspondeu à criação de um número não desprezível de órgãos, conselhos e autarquias, os quais, ao mesmo tempo que proporcionavam ao Estado as condições necessárias para gerir a política económica, acabaram deslocando para o seu interior - particularmente nos órgãos que cuidavam dos interesses e do fomento, de produtos específicos - das várias frações de classe que dela dependiam³⁸.

Como bem assinalou Eli Diniz "...a nova engenharia político-institucional representou efetivamente um remanejamento dos recursos de poder à disposição dos diferentes segmentos das elites dominantes, fechando alguns canais, abrindo outros, ou, ainda, criando novas arenas de negociação sob tutela do Estado de acordo com os princípios corporativistas que norteavam as reformas implementadas"³⁹. O padrão de política económica implementada após toda esta série de grandes modificações não poderia deixar de ser referido a todos estes condicionamentos.

No Brasil do imediato pós-guerra, o que dava maior con-

38. Um bom exemplo de modificação da política económica na década de 1930 é o da utilização das finanças públicas como instrumento de promoção do crescimento económico. Para tanto ver Szarecsányi e Coutinho (1990). Uma lista parcial das principais empresas e órgãos públicos criados pelo governo federal está em Ianni (1978, pp. 23-4).

39. Cf. Diniz (1986).

sistência à definição de um perfil para a política econômica era a ação da burguesia. Esta emitia sinais de desaprovação da presença do Estado na economia, propunha um discurso desregulamentador, mas na prática sua ação era quase sempre calcada nas benesses do poder público. Esta burguesia de Estado, principalmente nos segmentos afeitos à atividade industrial, só era contrária à presença do mesmo na manifestação de suas intenções. Os seus interesses permeados nos inúmeros órgãos e conselhos da administração pública, a dimensão dos gastos efetuados pelo Estado em relação ao próprio tamanho da economia brasileira, além da problemática conjuntura econômica nacional e internacional revelavam inequivocamente a fragilidade e a impossibilidade desse ideário.

III - AS PROPOSTAS DE POLITICA ECONOMICA DO PERIODO 1946-50

Passadas mais de duas décadas depois da posse de Washington Luis, no ano de 1946, a Presidência da República voltava a ser ocupada por um presidente eleito pelo sufrágio universal. Não fosse o longo tempo sem eleições, durante o qual o poder foi exercido com graus variados de discricionarismo, o acontecimento em si já seria marcante. Mais marcantes ainda eram as circunstâncias específicas de suceder a um regime ditatorial de largas repercussões na história brasileira e desta posse dar-se imediatamente após o término da Segunda Guerra Mundial. Estas duas circunstâncias são imprescindíveis para entender o desenvolvimento da história e da política econômicas neste primeiro lustro do pós-guerra.

A eleição presidencial de 1945 foi vencida por um dos principais membros da sustentação da ditadura do Estado Novo, o General Eurico Gaspar Dutra. A maioria do Congresso Nacional, reaberto após mais de oito anos, era constituída por membros do partido cuja base de formação estava nas principais lideranças políticas forjadas ao longo do período autoritário, a despeito do aparentemente elevado grau de rejeição enfrentado pelo ditador e pela ditadura no seu final⁴⁰. Ao Parlamento democraticamente eleito em 1946, caberia redigir uma nova Constituição, em substituição àquela promulgada em 1937, de caráter autoritário, inspirada no

40. A respeito dos partidos políticos no pós 1945 ver Souza (1976).

fascismo italiano.

Não menos significativo era o quadro internacional, política e economicamente. As economias do Continente Europeu e do Japão estavam completamente desorganizadas. Os Estados Unidos, como principais vencedores da II Guerra Mundial consolidavam sua liderança no plano das relações econômicas internacionais, atingindo o nível de potência hegemônica, algo que já vinha se esboçando a partir do término da Primeira Guerra. A crescente presença norte-americana e seu papel hegemônico no pós-guerra, eram devidos basicamente à pujança do seu sistema produtivo, à força de suas instituições comerciais e financeiras, que se traduziram no estabelecimento de sua moeda - o dólar - como padrão monetário internacional.

Final de uma ditadura, começo de um governo constitucional, término da II Guerra Mundial e crescente hegemonia norte-americana. Estes elementos constituem o pano de fundo para analisar a política econômica do governo Dutra. Inicialmente analisaremos suas propostas para posteriormente avaliar seus resultados.

O governo que assume^t em 1946 depara-se com um Estado, como se observou no capítulo anterior, que se havia modificado sensivelmente nos anos anteriores. O período histórico que vai da Revolução de 1930, passa pelo golpe de 1937 e vai até a redemocratização de 1945 presenciou, na verdade, uma decisiva alteração na imbricação do Estado à economia, com profundas e positivas repercussões para o avanço capitalista

e sobre o funcionamento do aparelho produtivo, notadamente do setor industrial.

Ao terminar em outubro de 1945, com a saída de Getúlio Vargas, o Estado Novo legou para a economia e a sociedade brasileiras um organismo econômico estatal de múltiplas funções no desenvolvimento capitalista brasileiro. Este organismo, obviamente, fora erigido com base nos interesses dominantes, que incluíam as frações capitalistas geralmente alocadas em aparelhos e agências estatais, muitos dos quais haviam sido criados não apenas para garantir o desenvolvimento de determinados setores da economia ou regularizar e incentivar produtos específicos, mas também para cooptar as mais expressivas oligarquias regionais, colocando-as dentro dos circuitos regulatórios dos seus interesses particulares.

Como seria então a política econômica emanada de um governo eleito pelo voto universal, que assume o poder após quinze anos de centralização? Qual seria sua proposta de política econômica, com o Parlamento funcionando e com a ação de partidos políticos de diversas tendências, com um proletariado crescente e grandes cidades expandindo-se significativamente? Nas páginas que seguem procura-se reconstituir o que propunha a administração Dutra em termos econômicos.

Num plano mais geral, a política econômica gestada no período 1946-50 representou um campo bastante expressivo para estabelecer os limites da ortodoxia numa economia com as características da brasileira na segunda metade dos anos quarenta. Pode-se afirmar, como fazem Lessa e Fiori, que a

administração da economia brasileira revela nesta quadra as peripécias de uma crença um tanto quanto extemporânea nas boas soluções constantes do receituário ortodoxo⁴¹.

Estes anos representam também um cenário emblemático para a atuação do chamado capitalismo burocrático e seu sistemático discurso anti-estatizante e desregulamentador. A realidade do sistema produtivo dentro de um quadro de grandes dificuldades - externas e internas - rapidamente inviabilizam a frágil estrutura do pretenso liberalismo e tornam clara a força e a própria necessidade do anteparo estatal para os interesses privados.

A expressão "extemporânea" vem a calhar, pois reflete em boa medida uma tentativa restauradora da economia brasileira, classificada por aqueles autores como "sebastiânica"⁴². Mas o próprio desenrolar dos fatos e o próprio funcionamento do sistema produtivo iriam demonstrar na prática até onde poderia ser possível, no imediato pós-guerra, restaurar a posição anterior do País como economia exportadora de produtos primários, voltando a uma divisão internacional do trabalho anterior a 1930, que postulava a inviabilidade da nossa industrialização.

O avanço industrial do Brasil, fomentado pela própria dimensão da sua base econômica e por políticas públicas específicas, assim como os interesses que ao longo dos anos trinta e da Segunda Guerra haviam se cristalizado no interior do setor produtivo e dos aparelhos de Estado, implica-

41. Conforme Lessa e Fiori (1983, p. 4).

42. Lessa e Fiori (1983, p. 4).

vam, na prática, uma impossibilidade de se efetivar um retorno à "nação de base agrícola", do século passado. Além do mais, pode-se dizer que na prática, os grupos capitalistas não se interessavam por essa volta à economia agrícola; já eram poucas e desprezíveis as vozes que continuavam achando que a indústria onera o País, e que este setor resulta de um desenvolvimento artificial.

O que de fato ocorreu neste período foram pressões para que a indústria avançasse e se modernizasse. O reequipamento era o pleito mais constante dos interesses industriais, devido ao desgaste e à falta de modernização das fábricas durante a Segunda Guerra. Propugnava-se também a proteção da agricultura para que não se limitasse a gerar as divisas necessárias para a importação dos insumos e dos equipamentos, mas que também atuasse no sentido de conter as pressões inflacionárias.

Estas propostas gerais e óbvias servem para afastar de saída a hipótese de que a administração Dutra representou uma inflexão contrária ao avanço industrial. O sonho "sebastiânico" vislumbrado por Lessa e Fiori no período 1946-50 por certo baseava-se nos equívocos que inicialmente orientaram as decisões da política econômica, e que, de uma maneira sintética, podem ser resumidos na ilusão de que se dispunha de reservas internacionais capazes de permitir uma folga para a balança comercial, a qual, juntamente com uma política liberal de câmbio iria contribuir não apenas para reprimir a inflação, mas especialmente para fomentar um clima

positivo e para atrair fluxos de capitais externos, principalmente norte-americanos, para a economia do País. Além disto, espera-se que haveria, por parte dos EUA, um reconhecimento da participação direta do Brasil no conflito armado recém-terminado, e que o mesmo redundaria numa substancial ajuda econômica, principalmente para o reequipamento da indústria.

As ilusões que acabaram de ser enumeradas nortearam o comportamento das autoridades econômicas em 1946, principalmente quanto à política cambial, logo conduziram o País ao período de peripécias e de surpreendentes constatações a respeito, não apenas da política econômica ortodoxa, que, além da questão cambial, teve um dos seus pilares na mística do orçamento equilibrado, mas também de problemas ainda mais relevantes, concernentes à própria estrutura da economia brasileira.

Inegavelmente, praticou-se por períodos significativos naqueles cinco anos, notadamente em 1947 e 1948, um severo controle dos gastos públicos, gerando inclusive superávit nas contas do Orçamento Geral da União. A questão cambial, no entanto, sofreu sensíveis e decisivas modificações já a partir de 1947, enquanto que a Lei de Meios deixava de representar ou expressar a real situação das finanças públicas e dos gastos do setor público.

E provável que o superávit fiscal daqueles anos e a crescente crise cambial a partir da segunda metade de 1947 tenham levado alguns historiadores e analistas da economia

brasileira a ver na administração Dutra um corte, tanto em relação ao passado como face ao futuro imediatos. Nestes dois períodos, um autoritário, outro constitucional, mas ambos sob o governo de Getúlio Vargas, não se pode deixar de constatar que a atuação do Estado Brasileiro primou por uma política econômica inegavelmente voltada para privilegiar o avanço da acumulação capitalista através do setor industrial.

As diferenças mais marcantes aparecem quando se compara a política econômica do governo Dutra à atuação econômica do Estado Novo, que, embora autoritária, fora também renovador, como bem aponta Antonio Candido⁴³. Neste sentido, Octávio Ianni, no seu já clássico Estado e Planejamento Econômico do Brasil: 1930-1970 afirma: "É inegável, pois que o poder público voltava à condição de 'guardião das regras do jogo econômico', segundo a doutrina liberal e a conveniência das empresas privadas mais poderosas... Portanto, a ruptura ocorrida nos anos de 1945-46 permitiu que fosse adotada uma política econômica inspirada nas teses do grupo liderado ou representado pelo economista Eugênio Gudin. Em consequência, o pensamento representado pelo industrial e economista Roberto C. Simonsen foi colocado em segundo plano"⁴⁴. Embora reconheça na sequência que o Estado brasileiro "continuou na economia mas com instrumentos e conteúdo ideológico diferentes"⁴⁵, este autor postula a ocorrência de uma importante

43. Candido (1976, p. IX).

44. Ianni (1978, p. 84).

45. Ianni (1978, p. 85).

inflexão entre o Estado Novo e o período constitucional de Dutra.

Da mesma maneira, Edgard Carone também aponta, em A República Liberal, que o malbarateamento das divisas oriundas da Segunda Guerra seria a melhor expressão de uma política econômica diferente daquela executada nos anos de Vargas. Aliás, ao tratar do governo Dutra, este autor adota os seguintes subtítulos: "Ministério. A euforia de *laissez faire*. As primeiras medidas contra o operariado"⁴⁶.

Existe também uma linha da historiografia que vê na saída de Vargas em outubro de 1945 um efeito da força dos interesses imperialistas, contrários ao desenvolvimento no Brasil de um capitalismo autônomo e nacionalista. Uma das figuras mais expressivas desta corrente é Nelson Werneck Sodré, que em sua História da Burquesia Brasileira, atribuiu a saída de Vargas a um golpe militar. "Tal intervenção resultou da necessidade para o imperialismo de frustrar a possibilidade, no Brasil, de alterações políticas que, de pronto, traduzissem as alterações econômicas que a guerra impulsionará... O governo Dutra, que emergiu desses acontecimentos, deveria ser, como foi, clara afirmação dos laços de dependência com o imperialismo e período em que a economia de exportação buscava retomar a sua predominância sobre o mercado interior, com o latifúndio novamente esforçando-se pela sua sobrevivência"⁴⁷.

Na verdade, é possível, inicialmente, reconhecer na ad-

46. Carone (1985, pp. 16 e seguintes).

47. Sodré (1983, pp. 275-6).

ministração Dutra, uma ascensão relativamente hegemônica do ideário liberal na gestão da política econômica. Mas os interesses econômicos estabelecidos, e/ou privilegiados pelo intervencionismo estatal no período pós trinta, associados a remanescentes ainda fortes da burocracia do Estado Novo, assim como o próprio esforço de reaparelhamento da economia e das Forças Armadas, logo tornaram visíveis os limites a que ainda poderiam chegar a diminuição dos investimentos públicos e da intervenção estatal.

Raras e no geral inexpressivas são as vozes que clamam pela vocação agrícola, ou pelo pleno restabelecimento das forças de mercado. Há, na verdade, a consciência corrente de que a agricultura não voltaria a ter o papel dominante e que desempenharia mais uma função de ajudar no desenvolvimento industrial, principalmente através da geração de divisas para importação e no combate à inflação, via uma oferta mais adequada de produtos alimentares. Quanto a restabelecer as livres forças de mercado, por mais que se vocalize sua importância, a complexidade do quadro econômico no pós-guerra demonstra a impropriedade de se diminuir o grau de intervenção estatal na economia.

Mas numa administração historicamente colocada entre dois governos, cujo mesmo governante se utiliza, em ambos, dos aparelhos de Estado e da intervenção estatal para o avanço industrial, são visíveis e marcantes as diferenças que a distingue das administrações anterior e posterior. No mundo do pós-guerra havia quem acreditasse na possibilidade

do sistema de Bretton Woods poder servir de regulador para as relações econômicas internacionais, e isto, de alguma maneira, parece ter influído para o irrealismo dos primeiros anos do governo Dutra. Ainda que de forma superficial, é possível afirmar que a grande novidade da política econômica inaugurada em 1946 estava realmente na política cambial de cunho liberalizante e que em futuro próximo tantos problemas traria à vida econômica nacional.

Mas, no plano mais geral - ou seja, no da relação entre o Estado e a economia - o que caracterizou a administração Dutra foi apenas um ritmo mais moderado no atendimento dos requisitos da industrialização. A expressão mais significativa desta modificação encontrava-se na extinção de órgãos governamentais, os conselhos e institutos criados ao longo do governo anterior e, mais do que isto, na modificação qualitativa de alguns órgãos que de alguma maneira eram capazes de cumprir funções relacionadas à coordenação e planejamento da economia. Neste sentido, vale a pena reproduzir o pensamento de Sônia Draibe, quando afirma que:

"Na análise da reestruturação do aparelho econômico após 1945 é possível constatar uma particularidade: foram objetos de extinção ou neutralização exatamente os órgãos potencialmente capazes de cumprir funções centralizadoras de coordenação e planejamento. A supressão da Coordenação de Mobilização Econômica, do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial e da Comissão de Planejamento Econômico, a reestruturação do DASP e a imediata revogação do artigo que disciplinava a instalação do Conselho de Economia Nacional implicaram efetivo desarmamento do aparelho estatal, afetando particularmente o orga-

nismo administrativo naquilo que, no período anterior consistira na tentativa de dotar o Estado de instrumento de coordenação e planificação econômica"⁴⁸.

Essas alterações no poder coordenador do Estado parecem ter sido condizentes com as primeiras propostas para a política econômica do quinquênio 1946-50. Assim, era comum ver na imprensa ou pelo menos naquela mais direta e especificamente ligada ao mundo empresarial, loas à democracia, à eleição pelo sufrágio universal, ao fim da ditadura, etc., e a esperança agora também na instauração da democracia econômica. Tal era o caso, por exemplo, de um editorial de janeiro de 1946 em O Observador Econômico e Financeiro: "Imaginamos que 1946, marcando o retorno às práticas democráticas, valha também como primeiro grande passo para a volta da normalidade econômica e financeira"⁴⁹. Ou então, da edição de fevereiro de 1946 do Digesto Econômico⁵⁰, publicado pela Associação Comercial de São Paulo e que era tido como representativo de importantes segmentos da burguesia paulista. Num editorial intitulado "O Novo Governo da República" afirma que "...o mercado intervencionismo do Estado foi um recurso justificável" durante certa época mas que chegou a extremos, passando a não ser mais uma questão de emergência, mas ganhando foros de permanência. Ao mesmo tempo, evocava as conclusões da I^o Conferência das Classes Produtoras de Teresópolis, segundo as quais o Estado deve intervir "em cer-

48. Draibe (1984, p. 141).

49. O Observador Econômico e Financeiro, no. 120, ano I, janeiro de 1946, p. 3.

50. Digesto Econômico, no. 15, ano II, fevereiro de 1946, p. 2.

tos e determinados setores e supervisionar e auxiliar as atividades econômicas" e que, mais uma vez, "a democracia política deve corresponder à democracia econômica".

3.1 - Das primeiras intenções liberais As vicissitudes da crise cambial

Este era o panorama do início de 1946. O primeiro Ministro da Fazenda do governo Dutra era saudado pela sua escolha. "Espera-se deste homem prático, a limitação dos gastos, o saneamento da moeda, a eliminação de obras suntuárias e o fomento à produção nacional". Além do mais louvava-se o fato do Ministro, como homem de empresa, banqueiro que era, estivesse portanto "mais apto a exercer a tarefa de reerguer as finanças públicas"⁵¹.

Em março de 1946, com a posse do novo Ministro da Fazenda O Observador dizia esperar "...um tratamento menos áspero para o câmbio, a moderação do ritmo inflacionista e a possibilidade de financiamento à produção". A alteração do diploma legal de 1939 que regia as operações cambiais, era benvinda, uma vez que, eliminando o confisco de 30% sobre as cambiais obtidas com a exportação, possibilitaria uma política de câmbio mais equitativa e uma orientação monetária mais sadia⁵². E, mais importante, afirmava que

"...o governo deve oferecer exemplo de parcimônia nos seus gastos, cortar

51. Digesto Econômico, no. 15, ano II, fevereiro de 1946, p. 10.

52. O Observador Econômico e Financeiro, no. 122, ano XI, março de 1946, p. 3. A Alteração do diploma legal refere-se ao Decreto-Lei no. 9.025 de 27/02/1946. Sobre o pensamento de Gastão Vidigal ver entrevista coletiva, publicada em O Estado de São Paulo de 01/03/46.

despesas adiáveis ou superfluas, evitar todo e qualquer desperdício e organizar os seus orçamentos dentro das reais possibilidades do Estado. Outro ponto que também merece apoio é a posição anti-deflacionista, pois a deflação é um remédio perigoso, um desses remédios da hora extrema e não é esse o nosso caso. O dinheiro fácil deve ser dissolvido de acordo com as regiões, pois algumas aceitam mais que as outras...o governo terá credibilidade pois saiu da mais livre consulta à opinião popular".

Eram recorrentes as declarações das autoridades e das publicações voltadas para o estudo dos problemas econômicos a necessidade de se ter orçamento equilibrado, de conter os gastos públicos, de adequar as receitas às despesas, etc... Para o Ministro da Fazenda, "...preterir o curso forçado, por si só, é um compromisso que resume todo um programa de ação, benéfica para nossa reconstrução econômica e financeira".

A termo "reconstrução" era bastante apropriado. Os males econômicos que se vislumbravam em 1946 e durante todo o governo Dutra costumavam ser ligados, quase sem exceção, à política econômica desenvolvida por Getúlio Vargas no Estado Novo. A inflação, a especulação em gêneros alimentícios e imóveis, o desgaste e a consequente necessidade de reequipamento do setor industrial que muito lucrara com a guerra, eram vistos como frutos da incúria administrativa da ditadura. Segundo o diagnóstico corrente, a inflação originara-se basicamente dos saldos da balança comercial, obtidos através do crescimento das exportações e da diminuição das

importações, ambas ocorridas durante a Segunda Guerra Mundial, obrigando o Governo a comprar cambiais e a emitir, em troca, papel-moeda, levando assim a aumentos nos preços. Para o Rio de Janeiro e considerando a base de 1939 = 100, chega-se a 181 em 1945. Os dados para São Paulo e Brasil eram significativamente maiores: 259 e 238 respectivamente⁵³.

Essa elevação de preços era também referida à especulação em gêneros alimentícios, fruto das dificuldades de abastecimento decorrentes de conflito armado e da pouca atenção que o governo havia dado à agricultura, o que por sua vez reforçava a especulação imobiliária, elevando o preço dos imóveis e dos aluguéis, gerando portanto mais inflação. A respeito da agricultura, é importante lembrar que, no início da administração Dutra, esperava-se que a nova gestão da política econômica fosse inclinar-se mais para a lavoura; também se anunciava na época que o Ministério da Agricultura compraria a Fábrica Nacional de Motores, para promover a mecanização e o aumento da produtividade da agricultura. Nesta mesma época, anunciou-se que o Governo Federal, nos próximos cinco anos, iria comprar 10 mil tratores agrícolas.

A especulação imobiliária havia sido sancionada, não apenas pelo crescimento das cidades, principalmente das grandes cidades, mas também pelo crédito fácil, originário do grande crescimento do sistema bancário, que experimentara um rápido e ao mesmo tempo deletério crescimento entre 1940-

53. Conforme Malan, Bonelli, Abreu e Pereira, (1980, p. 420).

44, quando o número de bancos e casas bancárias, somando-se matrizes e filiais, passou de 1.360 para 2.459⁵⁴. "A falta de controle qualitativo e quantitativo do crédito originou a hipertrofia nos setores de investimentos imobiliários e da pecuária, permitindo assim que neles fartamente se desenvolvessem as especulações"⁵⁵. A própria criação da SUMOC - Superintendência da Moeda e do Crédito, em fevereiro de 1945, objetivava, entre outras coisas, também controlar esse sistema hipertrofiado que medrou das emissões originárias da necessidade de comprar cambiais e ouro⁵⁶.

O reequipamento industrial constituía outra questão candente na época, assim como a premência de melhorar e expandir nosso sistema de transporte. Sobre estes assuntos a crítica corrente assinala que as reservas obtidas durante a Guerra teriam sido, na verdade, o fundo de depreciação do nosso maquinário obsoleto.

Valentim Bouças, membro do Conselho Técnico de Economia e Finanças - CTEF - e diretor responsável de O Observador Econômico e Financeiro, num artigo denominado "Rehabilitação Econômica", datado de abril de 1946⁵⁷, apontava a necessidade do capital estrangeiro para o desenvolvimento não apenas do Brasil, como também do restante do mundo e o papel dos Estados Unidos como fornecedores de produtos para a renovação do parque industrial dos países europeus e asiáticos

54. Conforme Lago (1982, p. 30).

55. Relatório do Banco do Brasil (1945, p. 38).

56. Lago (1982, pp. 30-1).

57. O Observador Econômico e Financeiro, no. 123, ano XI, abril de 1946, pp. 24-5. (grifos no original).

envolvidos no conflito armado. Não se enganava com a verdadeira intenção dos Estados Unidos, ou seja, acreditava menos em empréstimos daquele país à América Latina e ao Brasil, do que no seu interesse em ajudar na reconstrução europeia, mais precisamente da Inglaterra.

"Envelheceu a maquinária do nosso parque industrial, os veículos se tornaram obsoletos, reduzimos a nossa capacidade de transporte, baixamos a nossa capacidade de produção, tudo isso porque o material que viria oferecer sangue novo a todos esses setores da vida nacional se transmudava em ouro. Se os Estados Unidos e a Inglaterra nos houvessem fornecido material ferroviário e todos os demais produtos de que necessitávamos avidamente, não possuiríamos aqueles saldos fabulosos, mas estaríamos em melhores condições de transporte. O que possuímos, portanto, nos Estados Unidos e na Inglaterra são Fundos de Depreciação que como tal devem ser encarados e não lucros conseguidos por nossa habilidade econômica de homens de negócio ou de gestão de pastas fazendárias".

Para o articulista, o grande mal da sociedade era a inflação, mas ao mesmo tempo advertia que uma deflação seria ainda mais danosa justamente pelas consequências sociais e políticas. "Deflação como pregam os alunos de Joaquim Murinho, retirar grande parte da circulação monetária é coisa dos tempos das diligências". O artigo revelava preocupações com a crise social que uma política deflacionista fatalmente traria, fornecendo campo propício para os agitadores, vale dizer, os comunistas.

É importante destacar a preocupação da imprensa na

época com o comunismo. Essa preocupação com as agitações não era destituída de fundamento. No início do ano de 1946, ocorreram algumas greves importantes, como a da indústria têxtil, que paralisou 100 mil operários em São Paulo e em Porto Alegre no setor de energia elétrica, deixando a capital gaúcha às escuras, além da greve dos bancários, também na capital paulista.

"Um programa de salvação nacional" é o editorial que abre o Digesto Econômico de abril de 1946. *"O observador mais frio e desapassionado que neste momento demore os olhos sobre o panorama nacional não poderá deixar de se impressionar com a gravidade do momento que o país atravessa"*⁵⁸. Para esse periódico, as dificuldades vividas pelo país naquele momento provêm, quase que exclusivamente, da má gestão econômica no período da Guerra. Assim, com o término desta, o Brasil estava totalmente desaparelhado, vivendo a mesma situação do Encilhamento do final do século passado. As expressões da crise eram as excessivas emissões de papel-moeda, o mercado negro, as dificuldades de transporte, etc. O editorial chegava a comparações interessantes; dizia que os Estados Unidos estavam em boa situação, apesar de feridos na Guerra, por conta de providências econômicas competentes, e comparava-o com o Brasil e suas mazelas acima citadas. A comparação não deixa, de qualquer forma, de ser problemática.

Mas como se poderia então, dentro deste quadro, reabi-

58. Digesto Econômico, no. 17, ano II, abril de 1946, pp. 3-4.

lutar economicamente a nação, estabelecer um programa de salvação nacional? Quais seriam as soluções para suplantar a mais grave crise do Brasil, e cuja responsabilidade estava no legado que herdamos dos nossos administradores da época ditatorial? O que fazer para evitar problemas imediatos de abastecimento das cidades, diminuir a ação do mercado negro e estabilizar a inflação? Como reaparelhar o nosso parque industrial? Como melhorar e expandir nossa capacidade de transporte?

Em entrevista concedida ao Jornal do Comércio do Rio de Janeiro, a 11/08/46, o Ministro Gastão Vidigal anunciava que sua administração à frente da pasta visaria basicamente o equilíbrio orçamentário, o fortalecimento e a defesa da moeda, o rigoroso controle dos gastos em obras públicas, privilegiando aqueles gastos que visassem o fortalecimento econômico do País. As emissões deviam ser evitadas o mais possível, dando-se apenas quando fosse inevitável, ou então para atender as necessidades da produção.

Sobre a questão da política tarifária, tema dos mais candentes, pois uma modificação na sua formulação poderia implicar, novamente, o enfrentamento de poderosos interesses do setor industrial, Gastão Vidigal apontava para a longa vida da legislação tarifária, que era a mesma desde 1933. Para ele, o instrumento da proteção tarifária tinha apenas um aspecto educativo, devendo cumprir seu papel fomentador durante certo prazo e então desaparecer. Mas logo em seguida acrescentava: "...conquanto não deva faltar ao dever de pre-

servar muito do que a indústria nacional conseguir realizar, maxime durante a guerra".

A respeito da política cambial, o Ministro da Fazenda afirmava que, a partir das condições favoráveis da balança comercial e com o Decreto-Lei no. 9026, de 27/02/46, forado um passo decisivo para a liberdade cambial. Diminuíram de 30% para 20% as quotas impostas às letras de exportação, e de 5% para 3% a sobrecarga sobre o câmbio vendido.

Com o término da separação entre o câmbio livre e o câmbio oficial, e com a elevação da taxa para as importações, houve uma discreta valorização. As letras de exportação passaram a ser compradas à taxa fixada pelo valor médio, ponderada em 80% pelo mercado livre e 20% pelo oficial. No contexto da política econômica passou-se a ter liberdade cambial. Mas, devido às preocupações com os possíveis efeitos inflacionários dos saldos positivos da balança comercial, que obrigariam o governo a trocar as cambiais por cruzeiros, forçando a emissão, estipulava-se que 20% das letras de exportação seriam pagas em Letras do Tesouro com prazo de 120 dias de resgate e juros de 3% ao ano⁵⁹.

As propostas eram condizentes a uma política de estabilização de corte ortodoxo. Orçamento equilibrado, redução dos gastos públicos, política de câmbio liberal que barateando as importações, aliviaria as pressões sobre o nível de preços. Havia um certo consenso de que era preciso conter os gastos públicos. O déficit da União atingia Cr\$ 1.5 bilhão

59. De acordo com os Decretos-Lei no. 9522, 9523 e 9524, citados em O Observador Econômico e Financeiro, no. 128, ano II, setembro de 1946, p. 167, seção Bancos e Moedas.

em agosto de 1946 para um orçamento que previra receitas e despesas da ordem de Cr\$ 9 bilhões⁶⁰.

Em agosto de 1946, O Observador Econômico e Financeiro já havia observado que "...o Presidente Dutra resolveu iniciar uma ofensiva contra os gastos públicos. Efetivamente, a maioria dos nossos males deriva do crescimento em progressão geométrica dos gastos estatais". Apontava ainda para o fato das despesas orçadas da União terem crescido de Cr\$ 4.2 bilhões em 1940 para Cr\$ 9 bilhões em 1946, sendo que em 1944 era da ordem de Cr\$ 6 bilhões. E comentando o descalabro das contas públicas, concluía: "...que não se passa de 6 bilhões para 9 em dois anos". A inflação do período 1944-1946, medida para São Paulo, foi da ordem de 40%. Entre 1940 e 1946 foi de 185%⁶¹.

Acreditava-se que o controle dos gastos públicos poderia ser o principal instrumento para o reordenamento da vida econômica nacional. E continuavam as críticas à gestão da ditadura, que impedira os brasileiros de terem acesso à verdadeira dimensão dos problemas econômicos do País, todos originários do período ditatorial. Este problemas iam da queda do consumo per capita de gêneros alimentícios, que, entre 1930 e 1944 passou de 406 kg para 384 kg por habitante, às filas, ao mercado negro e à especulação, às indústrias fictícias e demais mazelas que perseguiram os brasileiros, como a carência de importações e de transportes. Com a

60. O Observador Econômico e Financeiro, no. 127, ano XI, agosto de 1946, p. 177.

61. O Observador Econômico e Financeiro, no. 127, ano XI, agosto de 1946, p. 177. Na verdade a diferença para os anos considerados é de Cr\$ 4,6 bilhões para Cr\$ 11,5 bilhões.

democracia veio à tona um quadro desolador: o país estava às portas do abismo, com crises política, financeira, econômica e de administração⁶².

Não obstante a crítica, que segue apontando os excessos das autarquias e institutos que seriam em boa parte responsáveis pelas dificuldades da época, o articulista, muito sintomaticamente, pergunta se adiantaria extinguir institutos e autarquias. E também se "*estaremos preparados para a volta ao regime pleno de livre concorrência?*" Com sinceridade, argumenta que não cabe mais à guerra a responsabilidade dos nossos problemas atuais, e que não é suficiente apenas constitucionalizar o País, mas deve-se também desenvolvê-lo materialmente. Era também preciso, acima de tudo, ter uma atitude construtiva para evitar a ação dos extremistas - no caso os comunistas - e para tanto, evitar entrar em desespero⁶³.

Uma observação da imprensa especializada nesta etapa inicial do governo Dutra revelava uma grande preocupação em apontar Getúlio Vargas e a ditadura como responsáveis pelos grandes males, pela beira do abismo, a falta de visão da verdadeira situação nacional. Ao mesmo tempo, contudo, outros acontecimentos, que brevemente teriam enorme repercussão na vida nacional, começaram a ganhar contornos mais claros.

Os dados da balança comercial dos primeiros três meses

62. O Observador Econômico e Financeiro, no. 127, ano II, agosto de 1946, p. 5, seção Notas Editoriais.

63. O Observador Econômico e Financeiro, no. 127, ano II, agosto de 1946, pp. 7-8.

de 1946 revelavam o início de um grave problema. Três quartos das importações brasileiras provinham dos Estados Unidos, sendo que os outros fornecedores mais importantes, a Inglaterra e a Argentina, participavam com apenas 5,1% e 4,4%. Das divisas obtidas durante a Guerra, num total da ordem de US\$ 700 milhões, pouco mais de 10% eram dólares norte-americanos, sendo o restante constituído de moedas inconvertíveis, com destaque para a libra esterlina⁶⁴. Esta relativamente baixa quantidade de dólares, a principal moeda com conversibilidade no pós-guerra, revelava que as possibilidades de uma política cambial liberal eram bastante estreitas, dando, ao mesmo tempo, uma idéia bastante clara das condições realmente existentes para efetuar uma política de industrialização, mesmo que baseada apenas no reequipamento do parque já existente.

Esta é seguramente uma das principais questões econômicas do período 1946-50, devendo por isso ser melhor analisada nos capítulos subsequentes. O que importa realçar aqui é que, a partir de 1947, com a crise cambial, diminuem as responsabilidades atribuídas ao passado imediato pelas dificuldades da vida econômica, e a política de câmbio do governo da época passa a ser responsabilizada pelo agravamento da situação econômica.

3.2 - Principais aspectos da gestão Correia e Castro

Após a promulgação da Constituição Federal, a 18/09/46,

⁶⁴. Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980, pp. 164-5).

o presidente Dutra reconstituiu parte de seu Ministério, nomeando novos titulares para as pastas da Agricultura, Educação, Relações Exteriores, Trabalho, Fazenda e os Ministérios Militares. Com a saída de Gastão Vidigal, que se desincompatibilizara para disputar as eleições para o governo do Estado de São Paulo em 1947, assumiu o Ministério da Fazenda o banqueiro carioca Correia e Castro que afirmou ser o seu programa de ação o combate à inflação, a reforma tributária e o estímulo à produção.

É importante destacar que essa reforma parcial do Ministério visava criar um clima propício à coalisão nacional. Neste sentido, buscando consagrar Dutra como presidente de todos brasileiros, objetivava-se uma certa despolitização da vida política, a fim de evitar que os comunistas se aproveitassem das dificuldades do momento para agitar a situação econômica e política. Uma vez estabelecido um governo de coalisão nacional, seria muito mais fácil tanto para o Executivo como para o Legislativo estabelecer os caminhos para, através de coragem cívica, refazer a ordem econômica.

Naqueles primeiros anos do pós-guerra e até o final do governo Dutra buscou-se recorrentemente despolitizar a sociedade brasileira. As elites preocuparam-se primeiro com os comunistas, até que o PCB fosse declarado ilegal, e os mandatos dos políticos do Partido cassados. Mais tarde, à medida em que se avizinhava o pleito de 1950, o temor da volta de Vargas também levou a tentativas de encontrar um candidato único para enfrentá-lo. A volta do ditador não iria

significar uma mudança no poder, uma ascensão das classes populares ou mesmo sua possibilidade. Tratava-se apenas de rearrumar interesses específicos; nada de grandes mudanças. Tanto no Estado Novo, quanto na redemocratização de 1946, assim como na volta de Getúlio Vargas e em tantos outros momentos cruciais da vida política brasileira, as elites sempre lograram acertar-se "por cima", com a quase total exclusão das forças políticas mais próximas de um projeto de desenvolvimento mais popular.

O governo de coalisão significava na prática trazer para dentro do Executivo os membros da União Democrática Nacional. Assim, Raul Fernandes foi nomeado para o Itamaraty, Clemente Mariani para a Educação e Saúde, e Daniel de Carvalho para o Ministério da Agricultura. Apesar da sigla partidária - UDN - representar exatamente a mais ferrenha oposição ao Estado Novo, e Dutra significativamente ter sido chamado durante aquele período de Condestável do Estado Novo, elegendo-se graças ao apoio explícito do ex-ditador, e não obstante o grande poder ainda desfrutado por elementos ligados ao antigo regime, justificava-se a adesão em nome do patriotismo - da gravidade da hora vivida - pela alegação de que o Partido não queria cargos, mas aceitava os encargos⁶⁵. Era um período no qual a UDN se opunha cordialmente ao Governo Federal.⁶⁶

A expressão "presidente de todos os brasileiros" talvez seja inconveniente para retratar que a época é mais de coa-

65. Cf. Benevides, M.V.M. (1981, pp. 61-2).

66. Benevides, M.V.M. (1981, pp. 61-2).

lição do que de representação de todo o povo. Calcula-se que, em 1947, quando foi cassado, o Partido Comunista tinha por volta de 200 mil militantes, tendo obtido na eleição presidencial do ano anterior, onde apresentou candidato próprio, 10% dos votos. Antes mesmo de sua cassação, entre 1946 e 1947, proibiram-se comícios, vários sindicatos sofreram intervenção, foram reprimidas greves, tudo culminando, em 1947, com o rompimento das relações diplomáticas com a União Soviética⁶⁷.

A justificativa para a coalisão em 1946 era a de que todos os países que passaram por grandes convulsões buscaram valer-se de acordos internos para minorar suas dificuldades e para safar-se da crise. O novo Ministro da Fazenda, embora não fosse formalmente ligado à UDN, exprimia um ideário bastante próximo quanto às questões econômicas, que incluía a diminuição dos gastos públicos, a contenção das emissões monetárias, etc.

Pedro Luiz Correia e Castro e sua atuação junto ao Ministério da Fazenda são no geral tomados como a expressão do que foi a administração Dutra em termos econômicos. Não apenas por ter permanecido à frente da pasta por quase três anos - de 21.10.46 a 10.06.49 - mas justamente por neste período terem acontecido os fatos mais marcantes da história econômica do período.

Com efeito, ao longo destes dois anos e meio ocorreu a crise cambial de junho de 1947 que proporcionaria em 1948 a

67. Benevides, M.V.M. (1981, p. 63).

volta do regime de licença prévia. Ainda no final de 1946, o Brasil declarara ao Fundo Monetário Internacional a taxa de câmbio de Cr\$ 18,50 que já valorizava na sua fixação - era a mesma do período da Guerra, a despeito da inflação. Este fato iria ter grandes repercussões na estrutura produtiva, principalmente no setor secundário⁶⁸. Correa e Castro também propôs uma reforma tributária, para aumentar a participação dos impostos diretos na arrecadação, a fim de cumprir o preceito constitucional consubstanciado no artigo 202, que em seu parágrafo único afirmava que *"os tributos terão caráter pessoal sempre que isto for possível, e serão graduados conforme a capacidade do contribuinte"*⁶⁹.

Propôs ainda uma urgente reforma bancária com a criação de um Banco Central para regular a oferta de crédito, propiciando condições sadias para o desenvolvimento econômico. Foi também na gestão de Correia e Castro que se negociou a questão dos créditos congelados do Brasil na Inglaterra, e que acabou resultando na incorporação pela União de antigos e depreciados investimentos ingleses, como certas ferrovias.

Ele conseguiu, em 1947 e 1948, um superávit na execução orçamentária, fato até então inédito na história das finanças públicas brasileiras. Isto possibilitou uma redução do ritmo inflacionário: em 1946 os preços haviam crescido em 27,3% no Rio de Janeiro e nos dois anos subsequentes as

68. Uma sinopse biográfica sobre Correia e Castro pode ser encontrada em Beloch (1986, p. 88). A taxa de câmbio de Cr\$ 18,50 foi confirmada ao FMI em outubro de 1946. A declaração foi feita, aparentemente em desacordo com a orientação ministerial, por Octávio Gouveia de Bulhões. A este respeito, veja-se Lago (1982).

69. Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980, p. 223).

taxas caíram para 5,8% e 3,5%, respectivamente⁷⁰.

Esta redução do processo inflacionário, e a diminuição ou mesmo eliminação dos déficits orçamentários - os superávits foram de Cr\$ 460 milhões em 1947 e Cr\$ 3 milhões em 1948 - fizeram do segundo Ministro da Fazenda do governo Dutra um exemplo de boa gestão fazendária e mesmo econômica⁷¹.

*"Em sua gestão, não se cansou o Ministro de repudiar os precursores do lawismo, os partidários do célebre escocês John Law. Muita gente pensa que nós podemos enriquecer, isto é, aumentar o capital nacional pela expansão da moeda. Confunde-se lamentavelmente capital com moeda. O aumento do meio circulante só pode produzir a inflação com suas inevitáveis e desastrosas consequências... as emissões não criam capitais. Capital é parte da riqueza poupada ao consumo e destinada à produção. O efeito das emissões é aguar a circulação"*⁷².

Quase simultaneamente à posse do novo ministro, o Congresso, como convém às democracias, votava o orçamento para 1947 no qual se previa uma receita de Cr\$ 12,1 bilhões e um superávit fiscal da ordem de Cr\$ 600 milhões. Mais importante do que comentar a mensagem de Dutra quando do envio do orçamento ao Parlamento na qual se afirma que "...nenhuma previsão orçamentária se sustenta com uma persistente alta de preços", é atentar para a discriminação das receitas públicas.

Assim, para⁷³ uma despesa de Cr\$ 11,5 bilhões, as rendas

70. Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980, p. 217).

71. Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980, p. 420).

72. Cf. Ministério da Fazenda (1958, pp. 23-5).

tributárias eram da ordem de Cr\$ 10,2 milhões e o imposto de consumo era responsável por 41%, o imposto de renda por 32%, estando o restante dividido entre os impostos de importação e selo⁷³. Eram patentes a regressividade do sistema tributário e a estreiteza das fontes de financiamento do Estado.

Mas o orçamento não consignava toda a movimentação dos recursos públicos. Vozes autorizadas dos anos quarenta sistematicamente se batiam contra as inverdades daquele diploma levado ao Congresso, e que se pretendia geral. Aristóteles Moura, em artigo sobre a receita federal de 1947, alertava que as autarquias, suas receitas e despesas permaneciam fora daquelas explicitadas na Lei de Meios. Outro fator apresentado no artigo dizia respeito à não inclusão dos Estados e Municípios. Incluindo-os apenas parcialmente, (7 dos estados e 1500 de um total de 1700 municípios), o Orçamento Geral da União chegaria a Cr\$ 32 bilhões⁷⁴. Apenas o Estado de São Paulo orçava seus gastos para 1947 em Cr\$ 3,2 bilhões, ou seja, cerca de 25% das despesas votadas no Congresso Nacional. Os importantes gastos das autarquias e das empresas públicas simplesmente não constavam do Orçamento Geral da União, uma lacuna permanente ao longo dos anos de 1946-50.

As necessidades financeiras da União e a flagrante injustiça social da estrutura tributária ensejavam que se alterasse a cobrança dos tributos, conferindo uma maior participação aos impostos diretos. Os debates parlamentares foram

73. Cf. O Observador Econômico e Financeiro, "Em discussão o Orçamento para 1947", no. 129, ano XI, outubro de 1946, pp. 15-20.

74. Moura (1947a, pp. 27-8).

intensos mas seria apenas a partir da primeira metade do governo de Vargas, já nos anos de 1950, que o Imposto de Renda passaria a suplantiar o Imposto de Consumo na composição das receitas públicas. Neste sentido é bastante instrutivo acompanhar como foram se esvaziando as tentativas de reforma fiscal feitas pelo governo federal⁷⁵.

Na Mensagem de 1947, o Presidente Dutra anunciava que "...no que diz respeito ao fortalecimento das finanças públicas, afora a influência favorável indireta que decorreria da expansão e estabilidade da economia nacional, providências várias seriam necessárias no campo financeiro, avultando a revisão do sistema tributário em um sentido técnico, a criação de um mercado interno para títulos públicos e a existência de um Banco Central regulador da moeda e do crédito"⁷⁶. Voltava a falar da necessidade de se cumprir o artigo 202, esperando que em breve o Imposto sobre a Renda fosse maior que o Imposto de Consumo.

A Mensagem de 1948 é um bom exemplo de como se modifica a visão governamental sobre a reforma tributária, o que, na verdade, revela o predomínio de uma visão absolutamente ortodoxa na condução da política econômica. "Assim, ante o fenômeno generalizado do crescimento da despesa pública, e à necessidade de acatar norma prevista pela Constituição criando, ao mesmo tempo, condições favoráveis à formação de capitais, no espírito de iniciativa e ao encorajamento da

75. Os dados sobre finanças públicas encontram-se em Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980, p. 217).

76. Mensagem Presidencial (1947) in O Observador Econômico e Financeiro, março de 1947, ano XII, p. 20.

produção, preferiu o governo refrear severamente os gastos ao invés de lançar uma reforma tributária geral"⁷⁷.

No final de 1946, o governo pretendia, em projeto enviado ao Congresso, majorar o Imposto de Renda de 8% para 23% para pessoas jurídicas e abolir a Lei sobre Lucros Extraordinários. Nada conseguiu, apenas criando, em 1946, o Imposto sobre Lucros Apurados com a Venda de Bens Imóveis, uma tendência confirmada pela reversão entre as Mensagens Presidenciais de 1947 e 1948.

Ainda em outubro de 1946, o Ministro propôs um projeto de reforma bancária, que através da criação de um banco dos bancos, ou seja, do Banco Central, visava disciplinar o sistema bancário. A razão era a já citada vigorosa expansão dos bancos no período recente e possivelmente um enquadramento do Banco do Brasil.

Afirma-se que este projeto era possivelmente devido à consciência que havia entre uma elite que se poderia chamar de monetarista, constituída já nos anos quarenta por Eugênio Gudin, Octávio Gouveia de Bulhões entre outros, da importância do Banco do Brasil. Bulhões, em 1945, como chefe de gabinete de Arthur da Souza Costa, Ministro da Fazenda de Getúlio Vargas, dera uma contribuição fundamental para a criação da SUMOC, ciente não apenas das dificuldades de enquadrar o Banco do Brasil, como da própria dificuldade de, através de um decreto, instituir o Banco Central. O projeto de 1946 baseava-se no paradigma norte-americano - ou seja,

77. Mensagem Presidencial (1948), citado por Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980, p. 224).

no Federal Reserve Bank, pelo qual tanto Bulhões como Gudin sentiam grande admiração.

Bulhões tinha plena consciência das dificuldades de se criar um Banco Central efetivo, com poderes disciplinares, isento de pressões políticas como o americano, numa economia como a brasileira⁷⁸. A própria história da SUMOC confirmava esta dificuldade. A razão fundamental residia na própria estrutura do sistema bancário nacional, no qual o Banco do Brasil em sua condição híbrida de banco central e comercial constituía um foco para onde convergiam interesses poderosos. O enquadramento do Banco do Brasil não apenas no período Dutra, mas nos períodos subsequentes revelar-se-ia impossível. Tentativas de políticas econômicas estabilizadoras, oriundas do Ministério da Fazenda esbarravam geralmente nas características específicas da economia brasileira, e rebatiam, quase que necessariamente, na principal instância de crédito dessa economia, que era o Banco do Brasil⁷⁹.

O projeto de 1946 ficou conhecido como o Projeto Correia e Castro. Propunha "...uma melhor distribuição do meio circulante, através da rede do Banco Central, único banco que poderá manter agência em qualquer ponto do país e paralelamente uma melhor utilização do crédito, através da especialização bancária, garantindo um fortalecimento da posição dos bancos privados, através da fixação de capitais e encaixes mínimos"⁸⁰.

78. Sobre as idéias de Bulhões e Gudin a respeito do Banco Central e suas relações com o FMI, veja-se Lago (1982, pp. 1-4).

79. Sobre o papel do Banco do Brasil no governo Dutra, ver Benevides, M. (1981, cap. II).

80. O projeto Correia e Castro foi reproduzido na íntegra em O Observador Econômico e Financeiro, no.

A reforma resultaria na criação de um Banco Central com o objetivo de regular a moeda e o crédito e promover a expansão da economia brasileira, através dos seguintes bancos especializados: Banco do Brasil (depósito e desconto), Banco Hipotecário, Crédito Rural, Crédito Industrial, Importação e Exportação, Investimento e Resseguros. O Banco Central teria seu capital totalmente subscrito pelo Tesouro e os demais teriam sua capitalização feita em partes iguais pelo Tesouro e capitais particulares. As carteiras específicas existentes até então no Banco do Brasil passariam para os respectivos bancos setoriais a serem criados.

De uma maneira geral, a grande imprensa do Rio de Janeiro e de São Paulo aprovou a idéia, em alguns casos até com certo entusiasmo. Enviado ao Congresso Nacional em 1947, o projeto sofreu modificações e deu origem a debates que se prolongaram por toda a administração Dutra.

Ao longo da gestão Correia e Castro debateu-se também no Congresso Nacional uma outra questão de natureza mais estrutural, qual seja, a da reforma agrária. Ela não emanou do seu Ministério, mas de outro setor do governo federal, através do projeto elaborado por um técnico do Ministério de Agricultura, Afrânio de Carvalho.

"Na exposição de motivos o governo reiterava sua grande inquietação com a queda da produção agrícola. O executivo havia encontrado o país às voltas com uma crise de abastecimento sem precedentes principalmente com a escassez de

produtos vegetais e animais"⁸¹.

Estas duas propostas de reformas, de modificações mais estruturais de setores-chave da economia como são o bancário e o agrícola parecem condizentes, e até mesmo exemplares da gestão econômica da administração Dutra. Pretendia-se reformar o sistema de crédito mais porque se explicava a inflação pelo lado da demanda, que seria reforçada pelo excesso de moeda e crédito, do que propriamente pela tentativa de modernização de um sistema bancário incapaz de financiar a produção. Da mesma forma, a reforma bancária visava antes de tudo solucionar a questão do abastecimento, realmente problemático nesta quadra. Antes de resolver um problema fundamental, buscava-se resolver problemas de natureza mais imediata, como a insuficiente oferta de produtos alimentares.

Antes delas, foram enfrentadas apenas questões pontuais que surgiam ao longo do tempo. Mais do que isto, a política econômica do período revela o desconhecimento dos reais problemas da economia brasileira. No relatório do Ministério da Fazenda de 1946 afirma Correia e Castro: *"E da essência da economia latino-americana e o Brasil neste conjunto está integrado, nesta concentração de esforços na exportação de matéria-prima e de gêneros alimentícios, bem como na importação de ampla variedade de artigos manufaturados e de commodities industrializados"*⁸². Esta visão sobre a economia brasileira revelava um descompasso entre uma parcela importante

81. Sobre a reforma agrária no governo Dutra consultar Tapia (1986).

82. Citado por Skidmore (1975, p. 96).

do aparelho do Estado - o Ministério da Fazenda e os reclamos do setor produtivo. Enquanto este se preocupava com o reequipamento, a melhoria das condições de transporte - ou seja, com a modernização do parque industrial e com o desenvolvimento da infra-estrutura - aquele acreditava ainda na vocação agrícola do Brasil, como solução para o desenvolvimento da economia nacional.

Nas questões relativas à gestão diária da economia, havia uma constante preocupação em combater a emissão, conter os gastos, esperar que a liberdade na política cambial facilitasse a entrada de capitais estrangeiros e que a oferta de produtos importados contribuísse para aumentar a oferta interna de alimentos e produtos manufaturados, fazendo cair os seus preços no mercado interno. Enquanto a Caixa de Amortização do Banco do Brasil informava, em fevereiro de 1947, que o meio circulante brasileiro tinha estacionado, merece ênfase a atuação do Ministro. *"Estancadas as emissões, uma política orçamentária consentânea às nossas necessidades pode fazer o resto... Está de parabéns o Ministro Correia e Castro por esta verdadeira África"*⁸³.

Aplaudia-se também a negativa de abono ao funcionalismo, o que aumentaria o déficit orçamentário do final de 1946, da ordem de Cr\$ 2.6 bilhões, em Cr\$ 350 milhões. A estreiteza da política de combate à inflação, consubstanciada no equilíbrio orçamentário e combate às emissões não escapava sequer aos que aplaudiam a atuação ministerial. As pro-

83. O Observador Econômico e Financeiro, no. 132, ano XII, fevereiro de 1947, p. 142, seção Bancos e Moedas.

vidências para diminuir os meios de pagamento, através da retirada do numerário em circulação com a queima de Cr\$ 100 milhões em fevereiro de 1947, suscitaram algumas preocupações relevantes.

"Se reduzirmos o meio circulante sem que se tenha promovido meios para a existência de maiores estoques de meios de transporte mais eficientes, podemos chegar ao ponto de vermos agravadas as contingências que tanto lamentamos. Concluímos então que falta uma política econômica de linhas perfeitamente claras mediante a qual passamos a saber a meta realmente colimada"⁸⁴.

Quanto à política cambial, a Mensagem Presidencial de 1947 afirmava: "A situação cambial do Brasil não deixa preocupações no momento e apresenta índices favoráveis para o futuro. O grande saldo do balanço comercial permitiu em 1946 alterações de grande significado na política cambial"⁸⁵. A Mensagem seguia contando as modificações nas práticas cambiais, sempre no sentido de liberalizar, as desregulamentações que tornaram livre o mercado de cambiais. Fazia menção à contribuição do setor exportador, "o grande beneficiário com a guerra" de transformar 20% de suas cambiais em Letras do Tesouro com juros de 3%, o que deixará de pressionar as emissões e facilitará o combate à inflação".

Apesar disso, o otimismo e a desinformação da Mensagem não escapavam a observadores mais bem situados na cena eco-

84. O Observador Econômico e Financeiro, no. 133, ano XII, março de 1947, p. 5, seção Notas Editoriais.

85. Mensagem Presidencial in O Observador Econômico e Financeiro, no. 133, ano XII, março de 1947, p. 29.

nômica brasileira. Os dados do balanço de pagamentos para 1946 já apontavam para a necessidade de se providenciar uma modificação na política econômica. Assim, a despeito da existência de reservas, estas são constituídas em grande parte de moedas inconversíveis. Ao longo de 1946, o comércio em moedas inconversíveis chegou a equilibrar-se, mas na área conversível o déficit total somava US\$ 317 milhões⁸⁶.

Comentando os resultados do comércio exterior brasileiro no ano de 1946, B. Aragão no Observador Econômico e Financeiro registrava: "*Dormimos sobre as glórias de nossos saldos, esses saldos que nos custaram a queda da produção agrícola, a desvalorização do cruzeiro, a miséria, a falta de alimentos, as filas, os aumentos de preços, a especulação imobiliária, enfim a inflação. Pretendeu-se que, com o fim do conflito, os empregariamos na compra de material destinado ao nosso reequipamento de transportes e fabril. Que foi feito até hoje? Absolutamente nada. Estamos desgastando os nossos saldos em dólares na compra de materiais perecíveis e não reprodutíveis, na importação de bugigangas e objetos de luxo, de automóveis para uso individual e de corrida. Desta maneira os saldos em dólares estão se desgastando e tendem a desaparecer enquanto sobem os saldos em moedas congeladas, com as quais não podemos comprar*"⁸⁷.

A questão dos "congelados" refere-se ao saldo brasileiro em libras, cujo montante teria sido da ordem de 50 milhões de libras ao término do conflito, e que serviria

86. Aragão (1947, p. 87).

87. Aragão (1947, p. 81).

como base para a encampação de ferrovias e outras empresas inglesas no Brasil. A Inglaterra, por seu lado, tampouco permitia a utilização da sua moeda inconvertível no pós-guerra, na chamada área do esterlino - ou seja na Grã-Bretanha, Holanda, Dinamarca, Suécia, Noruega, Espanha, Grécia e na Itália até o final de 1946. Os saldos brasileiros em libras congeladas foram objeto de acordos que se arrastaram ao longo do período.

Enquanto isso e ao longo de 1947, a indústria e comércio paulistas não pareciam adaptar-se bem ao arrocho creditício, vinculado à busca do orçamento equilibrado. Houve corrida aos bancos em São Paulo, e no Rio de Janeiro. Um grande atacadista de São Paulo foi à falência com prejuízo de Cr\$ 25 milhões. A multiplicação de concordatas no Rio de Janeiro contribuía para que boatos se alastrassem e obrigavam Correia e Castro a declarar para a imprensa que não havia motivo para pânico, e que apenas as operações de crédito pessoal tinham sofrido uma diminuição significativa.

A redução do crédito não passou despercebida ao Congresso Nacional. Entre a constatação de que o Brasil apresentava uma renda média por habitante da ordem de Cr\$ 960 contra Cr\$ 5.000 para a Argentina, observava-se que a restrição ao crédito poderia levar a maiores dificuldades econômicas ainda. Significativamente estas observações foram do então Senador da República Getúlio Vargas, o qual passou a sofrer pesadas críticas por ser considerado um dos princi-

pais responsáveis pela situação econômica do País⁸⁸.

O Orçamento Geral da União para 1948 foi votado com receita e despesa da ordem de Cr\$ 13.657 milhões. Com as receitas tributárias centradas em impostos indiretos e deixando de abranger, como sempre ao longo do período, as autarquias, cujo orçamento atingia o montante de Cr\$ 10 bilhões, a Lei de Meios votada para 1948 expressava em boa medida a política econômica da época. Ela estabelecia aumentos apenas para Material e Serviços. Todas as demais rubricas sofreram restrições inclusive os itens de Pessoal e Obras - que tiveram suas verbas diminuídas ou permaneceram constantes, como a Dívida Pública. A tendência se tornou ainda mais significativa no ano seguinte, com uma variação de apenas 5% entre 1947 e 1948. A inflação entre esses dois anos elevou-se a 3,5% no Rio e a 8,5% em São Paulo⁸⁹.

Mas a questão mais importante continuava sendo a situação da balança comercial. Entre janeiro e dezembro de 1947 formou-se um déficit da ordem de US\$ 200 milhões com a área conversível⁹⁰. Esta situação resultou numa primeira modificação importante da política econômica, consubstanciada na Instrução no. 25 da Superintendência da Moeda e do Crédito - SUMOC. Nesse documento afirmava-se que *"...já não podia mais o Brasil persistir no regime vigente, que seria colocar-se em posto de sacrifícios perante as demais nações, já que te-*

88. Ver a seção Crônica Parlamentar de O Observador Econômico e Financeiro, de maio/junho 1947, no. 136, pp. 19-24. Este debate centrou-se basicamente entre Vargas, José Américo de Almeida, Ivo d'Aquino e Vitorino Freire.

89. Sobre o orçamento para 1948 ver Moura (1947 b, pp. 25-30).

90. Cf. Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980, p. 420).

ria de assistir ao escoamento das disponibilidades que penosamente acumulou"⁹¹.

Esta iria ser a primeira medida de política cambial de um padrão de política econômica externa que estaria vigorando nos próximos seis anos. A Instrução no. 25 estabelecia o período pelo qual a administração cambial tentaria controlar o desequilíbrio expresso pelos números acima citados, no que se chamou de controle de cooperação. A medida era justificada pelo texto da Instrução da seguinte forma: "Dado o aspecto preventivo que tem o novo regime, é óbvio que usarão de espírito de compreensão os órgãos governamentais que terão de cumpri-lo, e certamente a interpretação com mais amplitude em face das perspectivas favoráveis das exportações nacionais".

A Instrução estipulava o recolhimento de 30% do valor das importações junto ao Banco do Brasil, por meio dos bancos que transacionavam com moedas arbitráveis. Após o atendimento dos compromissos do governo, as prioridades no dispêndio de divisas abrangiam, pela ordem: a) artigos essenciais; b) juros, royalties e lucros nas condições estipuladas pelo Decreto-Lei no. 9025, de 27/02/46; c) despesas de manutenção, viagem; d) mercadorias não compreendidas na primeira categoria - (a). Os importadores poderiam assegurar a inclusão de suas mercadorias na primeira categoria desde que seu pedido fosse aprovado na CEXIM⁹². Acreditava-se que a

91. 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, Bonelli, Abreu e Pereira (1980, pp. 454-6) e em Cano e Cintra (1975).

92. Cf. Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980, pp. 454-6).

cooperação pudesse vir a minorar, ou mesmo suprimir, o crescente déficit da balança comercial. De qualquer forma a questão externa sofre uma inflexão significativa, mais ainda por ser ela o fulcro da política econômica no pós-guerra.

"O controle, dirigido principalmente para a redução do volume de importações, estendeu-se para tornar-se defensivo, discriminatório e temporário. Foi a primeira reação real contra a diminuição das reservas e os grandes déficits em moedas conversíveis; e as restrições ao comércio exterior seriam abandonadas de acordo com um plano, logo que a inflação interna fosse detida e os mercados mundiais recuperados"⁹³.

Os próprios documentos oficiais apontavam entre as razões do desequilíbrio a "...compra de bugigangas". Calculavam os mesmos que 17% das importações foram de produtos supérfluos em 1946, e lamentavam a demora no estabelecimento dos controles⁹⁴. Por sua vez, uma publicação especializada em economia, em comentário sobre a política cambial, apontava:

"Legítimo escambo o que sofremos. Trocamos parte substancial das nossas disponibilidades por enfeites, adornos, objetos de matéria plástica muito agradáveis ao nosso atavismo. O memorial (que o Ministério da Fazenda enviará à Câmara dos Deputados explicando a alteração na política cambial) não faz, porém, menção às transferências, não de juros e dividendos de capitais aqui aplicados, mas sob a forma de donativos e para fins de viagens. Serviram estas duas válvulas de escape para que impor-

93. Cf. Huddle (1964a, p. 13).

94. Relatório do Banco do Brasil (1947, pp. 35-6).

*tantes somas fossem utilizadas na reconstrução de fábricas e reconstrução de organizações comerciais na Europa quando seriam mais úteis se empregadas no reequipamento da nossa indústria"*⁹⁵.

Com efeito, a liberdade cambial, além de possibilitar a livre importação, possibilitou também a fuga de capitais estimada em torno de US\$ 50 milhões⁹⁶. A questão cambial continuava no centro das preocupações. Já não se culpava tanto a política econômica do Estado Novo "...que enchera o país de papel pintado", às custas dos volumosos saldos. Diminuía-se também a responsabilidade das importações de bugigangas pela crise, reconhecendo-se que outros países - como a Índia e a Suécia - também estavam impondo controles cambiais, e que a questão estava mais vinculada à inconvertibilidade das moedas européias - particularmente da libra esterlina - e da escassez de dólares do que propriamente ao malbaratamento na utilização das disponibilidades de moeda norte-americana⁹⁷.

E verdade que houve má utilização de divisas, algo que pode ser justificado em parte pelas carências - de todos os tipos - impostas pela Guerra. Mas acima dos "*adornos e dos objetos plásticos muito agradáveis ao nosso atavismo*", o erro maior parece ter estado na política cambial, tão aplaudida quando da promulgação do Decreto-Lei no. 9025, de 27/02/46, e tão execrada quando da percepção da verdadeira situação cambial do País.

95. O Observador Econômico e Financeiro, no. 138, ano XII, julho de 1947, p. 6.

96. Cf. Huddle (1964b, p. 15).

97. O Observador Econômico e Financeiro, no. 138, ano XII, julho de 1947, p. 6.

Nos meses de julho e agosto de 1947, visitou o Brasil o Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, John Snyder. *"Muito espera o Brasil da cooperação econômica dos Estados Unidos para seu futuro desenvolvimento"*⁹⁸, declara o Ministro Correia e Castro à autoridade norte-americana, que por sua vez sugeriu a primazia do capital privado para o desenvolvimento da indústria petrolífera.

Como o Plano Marshall estava fomentando a reconstrução européia, criou-se a expectativa de que algo semelhante também pudesse ocorrer na América Latina. Isto, sem dúvida, privilegiaria o Brasil, grande aliado dos EUA na Segunda Guerra. Contudo, o visitante norte-americano pôs à disposição do governo brasileiro, não os tão esperados capitais, mas apenas conselhos técnicos e gerenciais, julgados capazes de ajudar-nos a superar os problemas do momento e as dificuldades que se apresentavam na nossa produção.

A visita do presidente Truman em setembro do mesmo ano reacendeu as esperanças de um estreitamento dos laços e da efetivação da tão esperada colaboração. Mas a situação das contas externas continuava a piorar e o Brasil não era o único que tinha dificuldades originárias da escassez da moeda norte-americana. Na verdade, o único país da América Latina que apresentava superávit era Cuba. A Argentina perdeu em nove meses de 1946/47 nada menos que US\$ 500 milhões em divisas e esperava-se para 1947 um déficit de US\$ 400 milhões com os EUA. É importante destacar que as reservas

98. Declaração em O Observador Econômico e Financeiro, no. 140, ano XII, setembro de 1947, p. 22.

argentinas no final da Guerra eram de US\$ 1.340 milhões e que o desequilíbrio também a obrigou a uma política semelhante à do Brasil, e até mais drástica, pois simplesmente proibia a importação de certos artigos, introduzindo modificações na legislação sobre capitais estrangeiros, com o objetivo de facilitar sua entrada⁹⁹.

Enquanto se avolumavam os problemas das relações econômicas internacionais, internamente continuavam as dificuldades oriundas do severo controle creditício.

Enquanto o Ministro da Fazenda apresentava dados de queda da oferta monetária, entre dezembro de 1946 e outubro de 1947, de Cr\$ 20,5 bilhões para Cr\$ 20,3 bilhões, o Congresso Nacional na pessoa de Herbert Levy denunciava a inexistência de uma política econômica. Segundo ele, havia apenas soluções de emergência: *"não se pode deixar sem amparo financeiro a produção nacional, sobretudo nesta fase em que de todos os lados se reclama maior produção para atender as necessidades do mercado interno, bem como os imperativos do mercado externo"*¹⁰⁰.

Em fevereiro de 1948, após a cassação do Partido Comunista, anunciava-se o Acordo Inter-Partidário PSD-UDN-PR, que promoveria o clima necessário para que o Executivo e Legislativo tomassem decisões conjuntas sobre o desenvolvimento nacional. Deveriam também apreciar o Plano SALTE e o

99. O Observador Econômico e Financeiro, no. 140, ano XII, setembro de 1947, p. 10, seção Panorama Internacional.

100. O Observador Econômico e Financeiro, no. 143, ano XII, dezembro de 1947, p. 20, seção Crônica Parlamentar.

Estatuto do Petróleo¹⁰¹.

O Plano SALTE, que contemplava o equacionamento de questões relacionadas à saúde, alimentação, transporte e energia, tratava de questões e problemas que foram consensuais ao longo do governo Dutra - quais sejam, os relacionados à infra-estrutura. Tanto a energia como o transporte eram considerados pontos de estrangulamento para o desenvolvimento econômico.

Como a balança comercial continuava a apresentar resultados preocupantes, já que o déficit em dólares com a área conversível não estava diminuindo de acordo com as necessidades, o governo resolveu alterar mais uma vez a política cambial. A diminuição do déficit em moeda conversível de US\$ 200 milhões para US\$ 114 milhões entre janeiro e junho de 1947 fora mais fruto de um aumento das exportações do que da diminuição das importações. Entre os dois semestres de 1947, as importações passaram de US\$ 474 milhões para US\$ 448 milhões, enquanto que as exportações cresceram de US\$ 275 milhões para US\$ 335 milhões. O déficit em moeda conversível alcançava US\$ 313 milhões em dezembro de 1947¹⁰².

Em consequência disto a Instrução no. 26 da SUMOC elevou de 30% para 75% a obrigatoriedade dos repasses de cambiais arbitráveis ao Banco do Brasil. Já no final de fevereiro, a Lei 262 introduzia o regime simples de licença prévia para importação e exportação, substituindo a Instrução

101. Sobre o Plano SALTE, veja Draibe (1984, anexo ao capítulo 3). Sobre o Estatuto do Petróleo, veja-se Cohn (1968).

102. Cf. Huddle (1964a, p. 10).

no. 25 de junho de 1947. Em 23/03/48 o Decreto-Lei no. 24697-A aprovava o regulamento da Lei no. 262, estabelecendo a responsabilidade da CEXIM e da Comissão Consultiva de Intercâmbio Comercial com o Exterior na "implementação do regime de licenciamento segundo um sistema de prioridades"¹⁰³.

Pode-se perceber aí que a política econômica idealizada a partir dos melhores princípios liberais estava sendo profundamente alterada. Tratava-se de ruptura de grande relevância, tendo em vista que a economia brasileira da época dependia crucialmente de importações, as quais não se destinavam apenas à produção industrial nem se limitavam à compra de insumos essenciais. Eram também importantes na pauta certos alimentos e insumos para a indústria alimentar, basicamente trigo e farinha de trigo, além dos produtos farmacêuticos. Isto mostra a importância reguladora da Carteira de Exportação e Importação, e das carteiras de crédito do Banco do Brasil, que constituem os núcleos mais importantes para o estudo da política econômica do período.

Já em 1948 a rigorosa ortodoxia tão bem apregoada pelo Ministério da Fazenda começava a sofrer discretos sinais de desaprovação. "O importante, porém, é que executando um plano puramente financeiro não se consegue resultado econômico, isto prova, mais uma vez, que nem sempre as boas finanças fazem a boa economia..." anota em editorial O Observador Econômico e Financeiro de março. "Entendemos por política econômica a ação aplicada à produção, distribuição e

103. Cf. Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980, p. 457). Veja-se também a respeito Cano e Cintra (1975, pp. 97-8).

comércio. E é justamente neste terreno onde estão profundamente lançadas as raízes da nossa inflação"¹⁰⁴. O próprio Presidente da República, na Mensagem ao Congresso Nacional da Sessão Legislativa de 1948, ao fazer a apologia "das duas vitórias de 1947" - ou seja, o superávit orçamentário e o estancamento das emissões - admitia que elas não se refletiam na situação econômica "...pois a produção está estagnada e não adianta subir em valor se não subir a quantidade"¹⁰⁵.

Críticas ainda mais significativas, por se originarem em um dos principais e mais expressivos núcleos do pensamento liberal brasileiro, eram veiculadas pelo jornal O Estado de São Paulo de 21/05/1948. Defendia aquele jornal o aumento do meio-circulante, mostrando que tal aumento não levaria a um enfraquecimento da política anti-inflacionista.

"O aumento da circulação fiduciária só representaria o reinício da inflação se fosse utilizado na cobertura de déficits orçamentários ou na acumulação de reserva de mercadorias de escoamento improvável ou armazenagem precária. Se alguém citasse o financiamento que sugerimos alegando que se trata de uma providência inflacionista evidenciaria desconhecimento das mais elementares regras da ciência das finanças. E não há indício dessa ignorância entre os dirigentes e altos funcionários do Banco do Brasil"¹⁰⁶.

104. O Observador Econômico e Financeiro, no. 146, ano XIII, março de 1948, p. 6, seção Notas Editoriais.

105. Ver para tanto a seção Crônica Parlamentar de O Observador Econômico e Financeiro, no. 147, ano XIII, abril de 1948, p. 17.

106. O Estado de São Paulo, 21.05.1948

A gestão econômica através do Ministério da Fazenda encontrava dificuldades. Ainda em maio de 1948 ocorreram problemas com a feitura do Orçamento para 1949 pelo DASF à revelia do Ministro, cujo pedido de demissão não foi aceito pelo Presidente¹⁰⁷. Ao mesmo tempo uma grave crise política eclodia em São Paulo, com o próprio Estado sofrendo ameaças de intervenção federal. A razão explícita estava na emissão de títulos sob responsabilidade do Estado - os chamados bônus rotativos - que praticamente iriam se transformar em uma moeda auxiliar.

Embora fossem vinculadas a problemas de natureza econômica - causadas "*pela desordem econômica e financeira*" como afirmava o Ministro da Fazenda em relatório apresentado ao Presidente da República - as razões desta crise pareciam estar mais centradas em questões políticas. Estas passavam pelo apoio que os comunistas deram à eleição de Adhemar de Barros em 1947, as relações deste com o vice-governador Novelli Jr. - genro do presidente Dutra - e pelas pressões oposicionistas da UDN paulista, inconformada com a volta, pelo voto universal, do ex-interventor ao Executivo Estadual¹⁰⁸.

Os limites à gestão econômica ortodoxa eram também colocados pela votação no Congresso do Orçamento para 1949. Embora cientes da estreiteza da base fiscal, os parlamentaristas não modificaram a estrutura tributária, deixando de

107. Sobre a duplicidade de orçamentos veja-se o depoimento de Ernani do Amaral Peixoto in Casargo, Hippólito, D'Araújo e Flaksman (1986). E sobre o pedido de demissão de Correia e Castro em 15.05.48, o editorial "Crise na Pasta da Fazenda".

108. Cf. Casargo, Hippólito, D'Araújo e Flaksman (1986) e também Sampaio (1982).

privilegiar os impostos diretos e votando um Orçamento que consignava uma receita de Cr\$ 18,2 bilhões e fixava uma despesa de Cr\$ 19,4 bilhões. Da mesma forma que nos anos anteriores, esse orçamento não incluía as empresas públicas, autarquias e fundações, a despeito do preceito institucional (artigo 73) já citado anteriormente, que tornara obrigatória a unidade orçamentária¹⁰⁹.

Sintomaticamente, o Ministro da Fazenda, por sugestão do Presidente, reunia-se com os principais banqueiros a fim de encontrar um caminho para um exercício mais amplo do crédito. A solução proposta foi a de um maior redesconto através da carteira específica do Banco do Brasil. Tratavam-se de medidas para salvaguardar o desenvolvimento da economia brasileira.

Em vez dos tão esperados capitais norte-americanos, os Estados Unidos enviavam para o Brasil mais uma comissão de técnicos, os quais junto com especialistas brasileiros dariam origem à Missão Abbink. Dada a contínua escassez de dólares e o pouco interesse até então manifestado pelo governo norte-americano, a Missão foi encarada com esperanças. "Mediu bem o governo brasileiro, as circunstâncias em que se debate o País, ao sugerir àquele titular do governo dos Estados Unidos, a composição mista de técnicos sem outra intenção a não ser aquela do levantamento em larga escala das medidas práticas que devem ser tomadas para um mais rápido

109. O Observador Econômico e Financeiro, no. 150, ano XIII, junho de 1948, p. 3, seção Notas Editoriais.

desenvolvimento do Brasil"¹¹⁰. As esperanças, mais uma vez, vinculavam-se à vinda de capitais estrangeiros que colaborariam em nossa expansão, etc.

O quadro da economia brasileira no final de 1948 era desalentador. O Presidente devolveu ao Congresso o Orçamento votado com o déficit de Cr\$ 1,2 bilhão, sem qualquer modificação ou corte nas despesas. O maior volume dos gastos públicos justificava-se pelo aumento salarial para os servidores civis e militares, pelo atendimento de demandas regionais e pela não modificação de uma base tributária já claramente inadequada.

Essa inadequação não escapava aos especialistas com assento na Câmara dos Deputados. Assim, Horácio Lafer - líder do PSD no Parlamento e especialista em finanças - apontava a injustiça de se aumentar o Imposto de Vendas e Consignações - com evidentes efeitos inflacionários. Aumentou-se também os impostos sobre produtos de luxo e sobre bebidas alcoólicas, tabaco e livros, mas não sobre as grandes fortunas, o que revelava a regressividade do sistema fiscal.

Tais acontecimentos refletiam um quadro de descoordenação, além de uma visão extremamente ortodoxa na condução da economia. Na prática, não se cogitava de reformar o sistema tributário, a despeito de repetidas manifestações neste sentido, inclusive para que se modernizasse a própria arrecadação. Em compensação, tampouco se cogita mais dos malefícios que a presença estatal traz à livre iniciativa. O próprio

110. Cf. O Observador Econômico e Financeiro, no. 152, ano XIII, agosto de 1948, p. 3, seção Notas Editoriais. Sobre a Missão Abbini, veja-se Bulhões (1950).

Plano SALTE, a despeito dos problemas ocorridos na sua formulação, refletia essa nova postura mais pragmática. Ao mesmo tempo, contudo, ele colocava a nu as dificuldades de financiamento decorrentes de uma situação de arrocho creditício, da busca de um orçamento equilibrado e de uma base fiscal insuficiente.

Em março de 1949, o Congresso votou por larga maioria a continuidade do sistema de licença prévia das importações, que deveria vigorar até 30 de junho de 1951. Como resultado explícito desse regime, registrava-se a instalação de fábricas de enceradeiras e aspiradores de pó, bicicletas e relógios no Rio de Janeiro e em São Paulo.

No mesmo mês de março, a SUMOC baixou a Instrução no. 28, de 26/03/49, instituindo um fundo único de câmbio para moedas conversíveis - dólares canadenses, escudos, francos suíços, dólares norte-americanos e pesos uruguaios - cuja alocação dependeria de cinco categorias de essencialidade. A despeito dos bons resultados da balança comercial ao longo de 1948, com saldos positivos tanto na área conversível como na inconvertível, o balanço de pagamentos como um todo apresentava déficit.

"Três motivos explicam a razão da divergência dos sinais da balança comercial e de pagamentos. Primeiro, o Brasil não possuía frota mercante nem despesas de seguro marítimo. Segundo, havia ocorrido um investimento estrangeiro no Brasil muito superior ao de brasileiros no exterior, de modo que a renda dos investimentos constituía uma elevada saída anual de câmbio. Terceiro, o Brasil tinha grandes dívidas internacionais

contraídas na década de 1920 e em anos anteriores, principalmente a curto e médio prazos"¹¹¹.

Entre dezembro de 1948 e fevereiro do ano seguinte, os atrasados cresceram de US\$ 116 milhões para US\$ 136 milhões. Os chamados compromissos de curto prazo alcançaram cerca de US\$ 90 milhões. As reservas utilizáveis eram, no começo de 1949, da ordem de US\$ 231 milhões, para um ativo, entre dólares e ouro, de US\$ 380 milhões.

A legislação foi modificada no sentido de aumentar a ingerência estatal no mercado de cambiais. O sistema do orçamento de câmbio foi estendido até janeiro de 1951, estabelecendo-se uma coordenação entre a carteira que emitia a licença - a CEXIM - e a que administrava as disponibilidades - a Carteira de Câmbio. Dada a gravidade da situação das reservas, a Instrução no. 28 e as regulamentações posteriores foram feitas para diminuir a importância dos chamados mercados cinzento e negro.

O mercado negro era abastecido pelas cambiais de turistas e dos exportadores que obtinham moeda arbitrável nos vários acordos de compensação que o País firmara na época - Argentina, Tchecoslováquia, Bélgica, Inglaterra, entre outros. Huddle informa que nos anos de 1947 e 1948, os turistas trouxeram ao Brasil cerca de US\$ 12 milhões, e que o Banco do Brasil recebeu apenas US\$ 858 mil. Essa perda de divisas equivalia a 20% do déficit do balanço de pagamentos

111. Cf. Huddle (1964a, p. 18). Sobre a Instrução no. 28, veja-se também Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980, p. 461).

de 1948. Quando foi baixada a Instrução no. 28, o ágio entre o dólar oficial e o mercado negro era de cerca de 50%. O mercado cinzento funcionava dentro dos bancos que operavam com câmbio e que retinham 25% em seu poder, por força da própria legislação de março de 1948¹¹².

As perdas cambiais também decorriam do subfaturamento dos exportadores, que recolhiam as diferenças através de contas no Exterior, cujos ativos eram depois vendidos aos importadores locais de bens de luxo. Dadas as dificuldades na oferta de divisas, a corrupção provavelmente não era desprezível. Ainda em 1948 Eugênio Gudín alertava para o fato de que a *"...importação não é um negócio mas uma corrida atrás de licenças"*¹¹³. O suborno, para Gudín, constituía uma prática corrente.

O relatório da Missão Abbink provocou uma decepção nos que ainda contavam com o afluxo de capitais norte-americanos para nosso desenvolvimento. Limitava-se a enfatizar a importância dos investimentos privados e não acreditava na industrialização brasileira, a julgar pela reprovação que sofreu no II Congresso das Classes Produtoras de Araxá.

Muito mais significativa, para o estudo das propostas de política econômica para o ano-e-meio restantes da administração Dutra, foi a exoneração de Correia e Castro em junho de 1949. Sua atuação no Ministério, já havia algum tempo, não era do agrado das elites da época, apesar das loas, cada vez menores ao longo do tempo, à sua severa po-

112. Cf. Huddle (1964a, pp. 20-1).

113. Gudín (1948 b).

lítica creditícia.

3.3 - A transição para o segundo governo Vargas

A razão mais imediata para sua saída pode ter sido uma carta enviada por ele ao Secretário do Tesouro Americano, John Snyder. 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"*¹¹⁴.

O Congresso Nacional reprovou a carta e o Ministro abandonou o cargo. As razões mais importantes, todavia, estavam claramente na política creditícia. Uma publicação especializada, após comentar que já havia algum tempo se tornara insustentável a permanência de Correia e Castro à frente do Ministério, assinalava: *"Tendo em mira apenas o policiamento de um programa por demais rígido, o Sr. Correia e Castro cometeu o erro - hoje, como se sabe, reconhecido pelo Sr. Presidente da República - de não permitir certa compreensão diante dos interesses das classes conservadoras, que são os próprios interesses da própria economia brasileira"*¹¹⁵.

Foi portanto muito expressiva a saída do principal pro-

114. Cf. Correio da Manhã de 08.06.49, citado por Benevides, M. (1981, p. 55).

115. O Economista, no. 364, junho de 1949, pp. 1-2.

pugnador e executor da boa gestão econômica. O caráter da exoneração do Ministro pode ser avaliado pelo fato de que, à semelhança de outros momentos nos quais se implementaram ou se tentou implementar políticas de estabilização, o Ministro da Fazenda foi substituído pelo Presidente do Banco do Brasil. Esse tipo de troca se processaria mais uma vez nos anos cinquenta: no governo Juscelino Kubitschek, quando saiu o Ministro da Fazenda Lucas Lopes para a entrada de Sebastião P. Almeida, presidente do Banco do Brasil.

Estas modificações, esta troca sistemática entre estabilidade orçamentária e as demandas das chamadas classes produtoras, revelavam de um lado, a verdadeira dimensão dos problemas do financiamento da economia brasileira, e do outro, por força desta dimensão inadequada, os verdadeiros limites de uma política de estabilização ortodoxa centrada no equilíbrio fiscal e contração de crédito.

Manuel Guilherme da Silveira Filho, o terceiro Ministro da Fazenda do governo Dutra prometeu, como sempre, gastar menos e arrecadar o máximo¹¹⁶. A despeito desse discurso, sua atuação na Pasta representou um divisor de águas na política econômica, como também foram as modificações então ocorridas no setor externo. Internamente, promoveu uma política de crédito mais liberal, ao mesmo tempo em que já se fazia sentir o efeito das emissões ocorridas no final de 1948, por força do aumento do funcionalismo e das necessidades de escoamento da safra daquele ano.

116. Uma breve biografia de Silveira Filho pode ser encontrada em Beloch (1986, p. 221).

Ainda como sintoma da descoordenação administrativa e política, foram apresentados dois Orçamentos para 1950, a serem votados no Congresso: um do Ministério da Fazenda, outro do DASP. O que acabou sendo aprovado previa receita e despesa da ordem de Cr\$ 20 bilhões, embora se soubesse de antemão a impossibilidade da sua consecução. Na votação desse Orçamento foram propostas nada menos de sete mil emendas. Como em 1950 ocorreria a eleição presidencial, previa-se um déficit da ordem de Cr\$ 3,5 bilhões, não obstante as tentativas já sabidamente inúteis de manter o orçamento equilibrado. Calcula-se que nos primeiros cinco meses de 1949, o déficit orçamentário tenha alcançado Cr\$ 1,7 bilhão.

A desvalorização da libra esterlina no segundo semestre de 1949 - a despeito do Acordo de Bretton Woods - juntamente com a do franco, foi de acordo com as publicações especializadas da época, o acontecimento econômico mais importante desde o término da Segunda Guerra. Em relação ao dólar norte-americano, a libra passou a valer US\$ 2,80, quando anteriormente valia US\$ 4,30. Na mesma ocasião foram também desvalorizadas as demais moedas da área do esterlino. O Brasil nessa época exportava 36,4% para aqueles países e importava 34,9%¹¹⁷. A desvalorização, portanto, teve um impacto relativamente importante sobre a economia brasileira.

Isso gerou expectativas quanto à decisão que seria tomada. Até então, havia um relativo consenso quanto à não-desvalorização, inclusive no diagnóstico da Missão Abbink.

117. Cf. Conjuntura Econômica, setembro de 1949, ano III, no. 22.

para o qual a perda do valor do cruzeiro redundaria em maiores preços. As perdas experimentadas por alguns produtos agrícolas de exportação foram sensivelmente minoradas através de operações vinculadas, que surgiam por iniciativas particulares, mas que, em fevereiro de 1948, tinham sido regulamentadas pela CEXIM. Assim, os exportadores de cacau e madeira, entre outros produtos, vendiam suas cambiais diretamente aos importadores. O ágio incluído nesta operação evidentemente significava uma desvalorização implícita do cruzeiro face às moedas estrangeiras. Criou-se, em outras palavras, uma segunda taxa de câmbio.

Após a desvalorização da libra, este expediente ganhou ainda maior importância, já que uma série de países para os quais o Brasil exportava também desvalorizaram suas moedas. As operações vinculadas só foram suspensas em 1951, através do aviso no. 217 da CEXIM. Essas operações, que ocorriam basicamente na área do dólar, serviram para que se exportasse cacau, derivados e madeira e que se importassem basicamente automóveis e geladeiras¹¹⁸.

Poucas foram as vozes que propunham uma modificação na política de relações econômicas externas¹¹⁹. Concorreu significativamente para a não-desvalorização o grande aumento dos preços a partir de 1948, com a expiração de oito anos do Acordo Internacional do Produto.

Assim, o preço médio disponível no mercado de New York

118. Cf. Vianna (1987, citação do Relatório da Cexim de 1951, p. 134).

119. Veja-se, por exemplo, os resultados da mesa-redonda promovida pela Confederação Nacional do Comércio em O Economista, outubro/novembro de 1949, ano XIX, no. 368/369, p. 46.

para o café Santos, tipo A, mole, passou de 22,6 centavos de dólar por libra peso em 1948, para 27,4 em 1949 e 49,5 em 1950, um aumento de 119%. A tendência dos preços da rubiácea foi crescente até 1951-52; estabilizou-se em 1953-54, mas atingiu 78 centavos em 1954¹²⁰.

O controle do câmbio por orçamento revelar-se-ia produtivo. Transformou o déficit comercial de US\$ 86,2 milhões do primeiro semestre de 1949 em um superávit de US\$ 104,5 milhões no segundo. Na verdade, a subida dos preços do café desempenhou um papel crucial na melhoria das exportações brasileiras, o que pode ser constatado pela sua crescente participação na pauta: de 41% em 1948, passou para 63% em 1950¹²¹.

A desvalorização da libra levou os importadores norte-americanos a esperarem também a queda do cruzeiro. Reduziram-se as compras norte-americanas e, conseqüentemente, também os estoques de café nos Estados Unidos.

Segundo o Bureau Pan Americano do Café, desde 1942 a produção da rubiácea vinha sendo inferior à da década de 1930 e, a partir de 1945, a demanda tornara-se maior do que a oferta, numa defasagem que foi sendo coberta pelos estoques excedentes do Brasil. Também serviram de acicate à elevação dos preços as perdas de boa parte das safras brasileiras e centro-americanas, devido a fatores climáticos¹²². A diminuição dos excedentes brasileiros e as más safras, alia-

120. Cf. Vianna (1987, p. 43).

121. Vianna, (1987, p. 23).

122. Cf. nota em O Observador Econômico e Financeiro, no. 167, ano XIV, dezembro de 1949, p. 107.

das ao crescente consumo norte-americano provocaram uma forte elevação dos preços do café. Isto levou o Senado dos Estados Unidos a criar uma subcomissão de inquérito sobre os preços do café, presidida por Guy Gillette.

O ano eleitoral de 1950 trouxe novas dificuldades para a gestão equilibrada do Orçamento. Ao mesmo tempo que se anunciava o déficit fiscal de Cr\$ 2 bilhões verificado no ano anterior, teve início uma política monetária expansionista. A oferta de moeda era ampliada pois segundo o Ministro da Fazenda, "a moeda deve servir à economia, e não a economia à moeda".

Ainda mais significativo, como expressão da guinada na política monetária, foi o relatório apresentado por Guilherme da Silveira ao Presidente da República, com relação ao exercício de 1949.

*"Aos ortodoxos se afigurará talvez que Vossa Excelência 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 o ímpeto de crescimento do país para enquadrar-se em postulados financeiros que a evolução do mundo vai desmoronando"*¹²³.

Nada mais diferente do que havia proposto o anterior Ministro da Fazenda. A nova postura ia muito além do fato de 1950 ser um ano eleitoral. Por certo, este posicionamento iria refletir-se numa maior pressão sobre o Tesouro Nacio-

123. Citado por Vianna (1987, p. 135).

nal, mas parecia inegável que a economia brasileira não se conformava, nas suas necessidades, aos rigores de uma política monetária e creditícia que visasse apenas a consecução de superávits ou equilíbrios.

O próprio Horácio Lafer, que no ano de 1950 era presidente da Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados e que repetidamente defendeu o saneamento das finanças públicas ao longo do período Dutra - motivo pelo qual seria convidado para ser o Ministro da Fazenda do governo seguinte - parecia render-se às necessidades reais do sistema econômico, ao afirmar que a crise brasileira era uma crise de crescimento, e que o desenvolvimento nos quatro quadrantes do país exigia a ampliação dos serviços públicos, levando o Congresso e o Executivo a gastarem sempre além do previsto pelo Tesouro¹²⁴.

Em outras palavras, sempre havia necessidade de mais recursos do que aqueles consignados pela boa gestão orçamentária. Outra expressão das dificuldades da economia vinculava-se à rigorosa política de contenção das importações. No final de 1950, a despeito da melhoria das exportações, a indústria paulista reclamava da falta de matéria-prima: folha de flandres, barrilha, enxofre, soda cáustica, alumínio, celulose¹²⁵. Reforçando essa argumentação, o mesmo periódico tece considerações sobre a capacidade da indústria de eletricidade, em situação de crise, apesar do extraordinário

124. Seção Crônica Parlamentar em O Observador Econômico e Financeiro, no. 178, ano XIV, novembro de 1950, pp. 18-9.

125. O Observador Econômico e Financeiro, no. 179, ano XV, dezembro de 1950, pp. 223-4, e Huddle (1964a, p. 401).

surto industrial dos últimos anos.

A Mensagem Presidencial para 1950 voltava a falar na necessidade de uma "*estreita disciplina orçamentária*" e parecia querer mostrar que a administração que terminaria naquele ano não fora inoperante, a despeito de não ter implantado as reformas bancária e agrária que se propusera e apesar do Plano SALTE continuar sem ter votadas suas verbas, e de nada ter-se decidido sobre o Estatuto do Petróleo. Cumpre observar no entanto que o rígido controle do comércio exterior alcançou resultados significativos nesse último ano do governo Dutra.

A partir de um superávit comercial - em moedas convertíveis - de US\$ 18,4 milhões, obteve-se, no primeiro semestre de 1950, um valor positivo acima de US\$ 90 milhões. Além do grande aumento dos preços do café, houve o fato dos preços dos produtos exportados dos Estados Unidos para o Brasil terem caído cerca de 7% entre 1948 e 1949. Não obstante essas tendências, as importações acabaram sendo significativamente comprimidas, caindo 25% entre 1950 e os anos anteriores, como revelavam as dificuldades de abastecimento de insumos e matérias-primas¹²⁶. Esta situação era das mais relevantes porque as dificuldades cambiais se espalhavam por todo o setor industrial, cuja expansão estava sendo assim contingenciada.

Ao longo de 1950, com a melhoria das contas externas, foram sendo relaxados os rígidos controles de importação,

126. Huddle (1964b, pp. 15-7).

tendo em vista as perspectivas de um novo conflito mundial, a partir dos acontecimentos na Coréia. Como os estoques eram muito baixos, agiu-se no sentido de aumentá-los, diante das previsões de volta dos problemas de abastecimento registrados na II Guerra Mundial. As compras externas duplicaram de valor em 1950. Aumentaram também as exportações brasileiras, em parte pela mesma razão que as importações. Cresceu o superávit da balança comercial, mas o balanço de pagamentos apresentou déficit no final do período, de US\$ 300 milhões; contribuíram para tanto as dificuldades de praça marítima, onerando sensivelmente o balanço de serviços.

Pelo menos a partir de 1950 o controle cambial implícito age discricionariamente a favor da indústria brasileira. Os similares estrangeiros começavam a ser preteridos, o que, adicionado ao rígido controle das licenças, representava um considerável reforço ao já evidente processo de crescimento industrial.

Tentou-se ao longo deste capítulo apresentar as principais propostas de política econômica que foram efetivadas ao longo do período 1946-50. Os eixos básicos da atuação do Estado, em que se articularam e corporificaram estas propostas foram os das políticas fiscal, cambial e creditícia. Foi fundamentalmente neles que se apoiou a gestão do poder público para atuar dentro do sistema econômico.

Outras políticas, como as relacionadas, por exemplo, com os salários e as tarifas, virtualmente não chegaram a ser tentadas ao longo do período. Em 1948, quanto à política

comercial, o governo limitou-se a baixar a Lei no. 313, de 30.07.48, que introduziu reajustes na Tarifa das Alfândegas, e aprovava a participação brasileira no GATT.

Os resultados que a política do Governo Dutra legou ao sistema econômico foram na verdade frutos das práticas cambiais e da atuação do Estado, via tributação e política monetária. Seus efeitos sobre o desenvolvimento da economia e mais particularmente do sistema produtivo são retomados em maior profundidade no próximo capítulo.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

O ELO PERDIDO: UM ESTUDO DA
POLÍTICA ECONOMICA DO GOVERNO
OUTRA (1946-1950)

FAUSTO SAREITA

Tese apresentada ao Curso de Pós-
Graduação em Economia do Instituto de
Economia da Universidade Estadual de
Campinas, como requisito para obtenção
do Título de Doutor, sob orientação do
Professor Dr. Tamás Szmrecsányi.

*implantar cores
ao original da
efundida - pelo aluno
O Dario, orientado pelo
Dr. Tamás Márton Károly
recsányi.*

AN

0100175

IV - OS PRINCIPAIS RESULTADOS DA ATUAÇÃO DO GOVERNO DUTRA

Uma vez identificados os objetivos da política econômica efetivamente posta em prática no período de 1946-50, é preciso verificar quais foram seus resultados para a economia brasileira. No capítulo anterior sugeriu-se que a gestão econômica dos últimos cinco anos da década de 1940 foi marcada, basicamente, pela improvisação e pelo enfrentamento pontual das questões e dos problemas. Em função de diagnósticos equivocados sobre a real situação da economia internacional, e de uma visão extremamente simplista dos problemas que afligiam o sistema produtivo nacional, foram propostas soluções que rapidamente se desgastavam e no mais das vezes exigiam rápidas e profundas modificações.

Devido a isso, o período em pauta, do ponto de vista da política econômica, tem sido considerado como de peripécias. Com base nos melhores princípios do liberalismo econômico, as autoridades governamentais cedo perceberam os limites que a própria economia impõe a estes princípios. Tal foi o caso da política de relações econômicas internacionais, expressa na questão cambial e na balança comercial, bem como da impossibilidade de se consignar uma política fiscal de orçamento equilibrado baseada na diminuição dos gastos públicos. Esta impossibilidade era enfatizada pela constituição do sistema bancário brasileiro, cujo traço fundamental, na época, era o crédito de curto prazo, e também

pela virtual inviabilidade de se proceder a uma política monetária restritiva.

O resultado mais geral desta orientação baseada no ideário liberal ortodoxo, no período estudado, foi em poucas palavras, um cabal malogro. Por outro lado, não se pode abstrair na análise dos efeitos da política econômica da administração Dutra, o resultado das propostas idealizadas no sentido de diminuir a intervenção estatal na economia, uma proposta que, pelo menos explicitamente, foi consensual no início do período 1946-50. Consensual porque se considerava a grande participação do Estado na economia, em função da ditadura estado-novista, como responsável por todas as dificuldades vividas naqueles anos, além de caracterizar-se por um grau de intervencionismo incompatível com os novos tempos de democracia não apenas política, mas sobretudo econômica, na qual se priorizavam os interesses da livre iniciativa e das reais forças do mercado.

Também aqui é possível antecipar o desfecho, constatando que esse consenso crescentemente se reverteu ao longo do período estudado, em função da sua inexequibilidade histórica, uma vez que constituía um quase despropósito, em meados do século XX, acreditar que os problemas econômicos se resolvem pelo livre jogo das forças do mercado, e no plano mais particularizado da economia brasileira, crer na "livre iniciativa", no movimento dos capitais privados em busca de valorização, como formas de encaminhar e solucionar os entraves ao crescimento e desenvolvimento econômicos do País.

Como foi observado no capítulo precedente, dentro da política econômica intentada, buscou-se também implementar modificações de maior envergadura, com vistas a enfrentar problemas mais estruturais. Foi o que ocorreu com os projetos das reformas bancária, agrária e tributária.

Para o devido entendimento desta política econômica e para uma real percepção do legado deste cinco anos para a economia brasileira, é fundamental considerar que a ação estatal primou pela ausência de um projeto específico. Inexistiu no período um perfil de atuação que fosse consistente na busca de metas previamente definidas. Não houve, por exemplo, a escolha de um setor econômico específico que fosse preferencialmente objeto da política econômica. Se explicitamente a gerência dos assuntos econômicos não se dirigiu prontamente para o desenvolvimento e fortalecimento do setor industrial, nem por isto, estabeleceu-se uma atuação articulada para o desenvolvimento do setor agrícola. A despeito de se proporem reformas em setores chaves da economia, como aquelas voltadas aos bancos e para a modificação da propriedade fundiária, os anos da segunda metade da década de 1940 foram marcados por uma gestão econômica rotineira, quase de caráter burocrático na resolução dos problemas da economia brasileira.

Provavelmente pelo fato de se situarem na história econômica entre os dois governos de Vargas, a quem boa parte da literatura econômica reputa portador de um projeto coordenado de atuação do setor público, um projeto essencialmente

voltado para a definitiva implantação do setor industrial no País, os anos do governo Dutra tem sido relegados a um segundo plano, justamente por não apresentarem um projeto mais definido e de maior fôlego, e que tivesse privilegiado e elegido um setor como foco preferencial de sua política econômica.

Dario de Almeida Magalhães no Digesto Econômico no. 31 de junho de 1947 registra que "*ao homem carismático <Getúlio Vargas> sucedeu o homem burocrático como a personalidade mais graduada da sociedade*"¹²⁷. Esta expressão parece realmente ter marcado o caráter da política econômica do imediato pós-guerra. A atuação governamental nesse período foi caracterizada pela descoordenação, quando não pela gestão fragmentada, ocasionando graves conflitos dentro do aparelho do Estado, exemplificando em boa medida uma quase inapetência na gestão dos negócios públicos. No mesmo artigo, o autor acima citado, um dos mais ferrenhos opositores da intervenção estatal na economia, critica a burocracia estatal que não se modificava a despeito da ordem institucional então vigente. "*A mesma engrenagem tentacular continua sobrevivente intocada e ampliada*" constituindo-se numa "*almanjarra babilônica de manutenção caríssima*"¹²⁸.

A despeito da alteração, a partir de 1946, do funcionamento dos aparelhos do Estado mais comprometidos com uma atuação centralizadora e de planejamento houve, ao longo destes anos, até 1950, uma série de conflitos sistemáticos

127. Magalhães (1947, p. 26).

128. Magalhães (1947, p. 25).

entre as frações burocráticas. No capítulo anterior foram mencionados os conflitos entre o DASF e o Ministério da Fazenda, os quais chegaram inclusive a justificar o pedido de demissão do titular daquele Ministério, justamente por ter o Departamento, que gozara de amplo poder durante o Estado Novo, ter estabelecido o montante das verbas para o Plano SALTE independentemente do Ministério. Ambos esses órgãos voltaram às turras quando da sanção para os Orçamentos de 1949 e 1950. Já o conflito entre o Ministério da Fazenda e o Banco do Brasil não foi específico daquela quadra histórica, repetindo-se na mesma medida posteriormente, sempre que se tenta estabelecer políticas de estabilização ortodoxas, as quais na prática são impossíveis, dada a crucial dependência do sistema produtivo face ao Banco do Brasil. Obviamente, com os interesses privados espraiados dentro dos aparelhos de Estado, o conflito é recorrente. Mas o que o diferencia naquele momento é justamente a falta de uma coordenação capaz de arbitrar os ganhos e perdas dentro do aparelho burocrático, a qual é atribuição do Executivo.

Como bem aponta Sonia Draibe: "*<Dutra> ... não dirigiu a trama burocrática e o conjunto dos processos decisórios, e ainda ampliou a possibilidade de que a disputa intraburocrática, assim como as posições de mando conquistadas no aparelho, constituíssem, pelos seus efeitos, efetivo comando do Estado, mas sob a forma pulverizada*"¹²⁹.

Sob um governo de coalizão estabeleceu-se uma adminis-

129. Draibe (1984, p. 175).

tração pouco afeita a projetos de longo prazo, embora formalmente os tentasse. Quase que como um perfil do partido majoritário, o PSD, que teve como uma de suas características centrais fazer grandes transformações sem mudar nada no essencial - uma prática que iria revelar-se eficaz nos anos do governo JK - a política econômica no período 1946-50 apenas propõe¹³⁰. Ela procurou introduzir modificações no sistema bancário, fazer a reforma agrária e formular um plano para remover os pontos de estrangulamento representados pela precária infra-estrutura da época.

A descoordenação era ainda mais expressiva, quando se recorda que os anos da década de 1940 foram singulares por constituírem uma época na qual praticamente inexistiu qualquer oposição ao Governo Federal. O PSD impôs o seu perfil por ser majoritário e por contar com o apoio, acordado formalmente, da UDN. Isto deveria ter representado uma maior facilidade para a aprovação dos projetos presidenciais. Mas o que se observa é um quadro de lentas modificações e a pouca convicção da administração federal ao propor ao Congresso Nacional, que politicamente não obstruiria suas propostas.

O Acordo Inter-Partidário, a repressão ao movimento sindical, particularmente violenta naqueles anos, juntamente com a cassação do Partido Comunista e dos seus representantes na Câmara e no Senado, pareciam expressar da melhor maneira possível, o recorrente acerto por cima das elites bra-

130. Cf. Maranhão (1981, p. 13).

sileiras. O formalismo democrático expresso pela Constituição de 1946, o "*legalismo autoritário*" para usar uma expressão relativamente consagrada e que exprime admiravelmente boa parte da vida política brasileira representa uma feição que deve ser levada em conta na análise dos resultados da política econômica, ao mesmo tempo em que reforça a idéia de ineficiência e lentidão expressas acima.

Este quadro político "... no melhor dos mundos da *coligação conservadora*"¹³¹ com as instituições democráticas funcionando e na vigência do Acordo Inter-Partidário, a "*elegante farsa política*"¹³², que inclusive serve para revelar em parte o verdadeiro caráter da oposição liberal brasileira, tem um significado na própria conjuntura política e econômica que transcendem os anos da administração Dutra, legando efeitos importantes para o governo que se inaugura em 1951.

Com efeito, quando do início de seu segundo governo, Getúlio Vargas procurou não desestruturar este pacto conservador, não transformar a oposição cordial do partido, que para alguns justificava sua própria existência no combate a Vargas e ao Getulismo, em oposição aberta e virulenta como foi aquela no final do seu mandato. Seu primeiro Ministério, formado a partir do PSD e da UDN foi a própria expressão da continuidade e da busca de manutenção deste pacto. O segundo destes partidos do pacto conservador, em abril de 1951, logo após a posse de Vargas em sua Convenção Nacional "*havia re-*

131. Cf. Draibe (1984, p. 176).

132. Cf. Benevides, M.V.M. (1981, p. 220).

chamado a hipótese de uma oposição sistemática e irracional ao Governo"¹³³. A continuidade do pacto por certo explica em parte a estabilidade política dos anos iniciais do segundo governo Vargas, basicamente 1951 e 1952, não o diferenciando, neste sentido, tanto do seu predecessor. Marcantes e significativas diferenças só iriam surgir a partir de 1953, quando cresceram as dificuldades cambiais e os problemas políticos começaram a se agudizar.

Alguns analistas da economia brasileira consideram os anos de 1948-1952 como um período de estabilidade política, no qual se rearrumou e normalizou a economia de paz. Segundo eles, foram os anos de 1953-1954 que realmente apresentaram uma ruptura frente a este lustro de crescimento econômico em torno de 7% ao ano e de inflação relativamente baixa - menos que 10% ao ano em média. Essa indiferenciação de uma análise conjunta dos anos de governo de Dutra e de Getúlio Vargas implica aceitar um "continuum" entre dois períodos que a historiografia econômica considera, nos mais da vezes, como marcadas por políticas econômicas significativamente diversas¹³⁴.

Da mesma forma que entre o Estado Novo e a ascensão de Eurico Gaspar Dutra, alguns analistas vêem um rompimento, uma inflexão na condução da economia e principalmente, no papel do Estado no sistema econômico, a volta do ex-ditador ao poder significaria uma orientação econômica realmente diversa daquela encetada na segunda metade dos anos quarenta.

133. Benevides, M.V.M. (1981, p. 84).

134. Ver a este respeito Bielschowsky (1988, pp. 369-70).

Segundo tais analistas, a eleição e posse de Vargas representaria para a política econômica, um horizonte muito mais amplo consubstanciado na "... *aspiração à industrialização acelerada como condição para o progresso e autonomia nacional*"¹³⁵.

A despeito da sua concepção frente à gestão cotidiana afeita a orçamentos, créditos e tributos ser de orientação ortodoxa - de resto comum à quase totalidade dos Ministros da Fazenda, uma pasta ocupada pelo próprio Vargas quando do governo de Washington Luiz - sua concepção do papel do Estado no processo de acumulação capitalista e diversificação-crescimento industrial, representava uma ruptura com o liberalismo econômico predominante. Esta concepção parece ter sido aceita pelos historiadores sem sofrer maiores críticas. Com efeito, dentre a maioria dos presidentes do País, Vargas sem dúvida diferenciou-se justamente pela sua singularidade no quadro geral da política brasileira, ao conseguir compatibilizar o vezo ortodoxo comum a marcantes aspectos heterodoxos, quando se corporificavam dificuldades para o desenvolvimento da economia.

"*Todo o comportamento de Vargas ao longo de sua vida pública é marcado por uma extraordinária capacidade de apreensão da realidade e de sujeição a ela, como forma de dominá-la*"¹³⁶. Esta característica é crucial para o entendimento do que foi o problemático governo Vargas a partir de 1953, quando a crise cambial, em parte resultante das admi-

135. Cf. Draibe (1984, p. 180).

136. Vianna (1987, p. 120).

nistrações anteriores e as dificuldades no relacionamento com os Estados Unidos, restringiram enormemente a capacidade realizadora do governo em termos de investimento obrigando Oswaldo Aranha, então Ministro da Fazenda, a formular um plano de estabilização, como sempre, baseado nos princípios da ortodoxia. Esta característica, o pragmatismo de Vargas, é a marca que realmente diferencia os anos de 1946-50 do período subsequente.

Não é objetivo deste trabalho estudar o governo Vargas, suas dificuldades e realizações, já objetos de vários trabalhos, e nem mesmo compará-lo com o governo Dutra e sua política econômica. O que se quis apenas, além de apontar as diferenças, foi chamar a atenção para o fato de que parte da administração de Vargas foi conduzida sob o pacto conservador referido anteriormente, e de que nem mesmo com a reforma ministerial de 1953, ele procurou rompê-lo. A ruptura acabou se dando, mas por razões que não cabe discutir neste trabalho¹³⁷.

Ao lado desta continuidade, e por força dos acontecimentos da conjuntura econômica e política, aliada ao movimento do capital internacional, existem marcadas diferenças entre os dois períodos presidenciais, algo que não escapou à arguta percepção de Vargas. Ver-se-á ao longo deste capítulo que a concepção existente no período Dutra foi centrada na ilusão reordenadora de Bretton Woods, em que, nos anos cinquenta, já não era possível acreditar devido aos aconteci-

137. A idéia da continuidade pode ser encontrada em Lessa e Fiori (1983).

mentos que se sucederam ao longo do período 1946-50. Mas, por outro lado, houve também semelhanças com o governo Dutra, no qual a maior prioridade dos investimentos públicos, antes de privilegiar a expansão acelerada da industrialização, também estava no binômio transporte e energia, tão proclamado ao longo da segunda metade dos anos quarenta¹³⁸. O "esforço reaparelhador", uma expressão corrente no pós-guerra, iria ultrapassar aqueles anos e estiveram, provavelmente, mais presentes na preocupação dos governos da década de 1950, do que a própria aspiração à industrialização acelerada¹³⁹.

-Não constitui preocupação central deste trabalho entrar na polêmica relativamente recente acerca do exato papel do segundo governo Vargas, de suas propostas para o desenvolvimento econômico, do seu suposto nacionalismo entre tantas outras questões, como as razões da crise política e do suicídio em 1954, objeto de tantos estudos e de uma discussão instigante¹⁴⁰. Mas não se pode deixar de apontá-lo, pelo menos no início, como um dos resultados da política econômica dos anos de 1946-50 e também dos próprios acontecimentos das conjunturas nacional e internacional, como uma continuação, um prosseguimento do governo Dutra. E as razões disso encontram-se tanto no plano estritamente econômico, a começar pela própria intenção e ação da política econômica, como no plano da política propriamente dita, na qual a continuação

138. Cf. Lessa e Fiori (1983, pp. 3 e seguintes).

139. Cf. Draibe (1984, p. 178).

140. A discussão se prende basicamente às visões de Draibe (1984) e Lessa e Fiori (1983). A sùcula desta discussão está em Vianna (1987, cap. 5). Um outro trabalho interessante é o de Boito Jr. (1982).

do Acordo Inter-Partidário, ainda que por poucos anos, seguramente foi a melhor expressão, mais uma vez, do "acerto por cima" das elites brasileiras, da sua permanente capacidade de refazer-se.

Feitas estas considerações preliminares, cabe agora apresentar os resultados desses cinco anos de certo imobilismo, mas de um imobilismo todo peculiar e característico, fruto da sua inadequação às reais necessidades da economia e da sociedade brasileiras. O que restou para a economia brasileira daqueles anos e da política econômica então efetivada? Como se expressaram os interesses políticos existentes na gestão da política econômica e como esta, na sua proposta e resultado, refletiu os conflitos e interesses, inerente ao desenvolvimento capitalista brasileiro?

4.1 - Relações econômicas internacionais

Um bom ponto de partida para esta avaliação é a política econômica externa, cuja questão central era a taxa de câmbio com relação à qual, não houve, a rigor, modificação ao longo do período 1946-50. Mas, o fato de não ter se modificado a paridade do cruzeiro com o dólar não significa que inexistiu uma política para o setor; muito pelo contrário. A questão cambial era crucial para uma economia como a brasileira no imediato pós-guerra, dada a crítica dependência da mesma em relação aos fluxos de mercadorias e capitais. Tratava-se, portanto, de uma questão literalmente estrutural,

de um ponto nodal para a política econômica, seguramente a área mais importante para a atuação governamental.

Três questões devem inicialmente ser colocadas para o devido entendimento da questão externa. A primeira prende-se à manutenção da mesma taxa cambial, vigente desde 1939, e como se viu, declarada ao FMI em 1946 e confirmada em 1948. Isto assume uma particular importância ao se considerar que os preços se apresentaram crescentes no período: entre 1939-45, o Índice do custo de vida cresceu 81% no Rio de Janeiro e 159% em São Paulo. Mais significativo ainda foi o crescimento dos preços no atacado, calculado em torno de 130%. Como esta taxa foi comum para dois estudos diferentes, e não apresenta a disparidade do custo de vida entre Rio e São Paulo, pode ser tomada como uma boa indicação do real movimento dos preços¹⁴¹.

Em segundo lugar, há que se considerar o Decreto-Lei no. 9025 de 27/02/1946, que estabeleceu a liberdade de compra e venda de cambiais, extinguindo os mercados livre e especial de 1939 e assegurando, a partir de cláusulas específicas, o livre retorno e a cobertura cambial dos capitais estrangeiros aqui aplicados. Os artigos 60. e 80. garantiam respectivamente o direito de retorno a capitais estrangeiros registrados, desde que a parcela anual não excedesse 20% do capital registrado, e fixava um volume de 8% do valor do capital registrado para remessa de lucros, juros e dividendos, sendo considerada transferência de capital qualquer parcela

141. Sobre inflação no período ver Malan, Bonelli, Abreu e Pereira, (1980, p. 212). Especificamente sobre inflação ver Onody (1960, pp. 127 e seguintes).

excedendo esta proporção¹⁴².

Em terceiro lugar, em função das observações anteriores, havia, como se viu no capítulo anterior, o verdadeiro caráter da política de relações externas, de incentivos às importações como forma de minimizar as pressões sobre os preços internos e de resolver os problemas de abastecimento de bens de consumo, insumos e matérias primas reprimido por conta da guerra. E também se esperava a normalização dos fluxos internacionais de capitais.

Na verdade, o consubstanciado nos artigos 60. e 80. do Decreto-Lei 9025 não parece ter servido como um acicate à vindã de capitais estrangeiros - particularmente norte-americanos - ao Brasil. Tanto assim, que a SUMOC, de onde se originara o referido decreto-lei, em agosto de 1946, suspendeu as limitações contidas nos artigos 60. e 80. em função dos saldos no exterior. O que movia esta tomada de atitude era ainda a ilusão de que uma maior liberdade na remessa, com câmbio fixo, encorajaria novos capitais a virem para o País¹⁴³.

Já se mostrou na análise das propostas da política econômica como estas medidas liberais, basicamente a questão da liberdade cambial, acabaram levando a modificações profundas na própria política, e que, com o passar dos anos do período 1946-50, as mesmas foram cada vez mais restritivas, principalmente face ao comércio com países de moeda arbitrável, no caso os Estados Unidos. Havia embutida nestas medidas - de

142. Cf. Lago (1982, p. 34).

143. Lago (1982, p. 35).

liberalização e, principalmente, de regulamentação do mercado de capitais - um desconhecimento da real situação da economia internacional no pós-guerra. O quadro da segunda metade dos anos quarenta foi de afirmação da hegemonia norte-americana; o período entre as guerras já levava a uma definitiva perda de hegemonia britânica e, após o segundo grande conflito, coube aos Estados Unidos reordenar as relações internacionais.

O próprio planejamento que presidiu a participação dos Estados Unidos no conflito, a coesão entre os blocos de capitais industriais e regionais, iria implicar, finda a guerra, o papel dominante daquele país nos fluxos comerciais e financeiros, uma questão crucial para seu papel reordenador. Esta dominação pode ser melhor sentida, pelo fluxo de recursos norte-americanos à Europa a partir do Plano Marshall. O avanço eleitoral dos partidos comunistas em importantes países europeus, levou o "European Recovery Program" a gastar entre, 1947-1951, cerca de 13 bilhões de dólares na Inglaterra, França, Alemanha e Itália. "Somando-se os gastos na Ásia e abrangendo o período de 1945 até 1955, verifica-se que o fluxo total de recursos com origem nos Estados Unidos ascendeu à fabulosa soma de 56 bilhões de dólares, a maior parte dos quais sem qualquer contrapartida em termos de reconhecimento de dívida"¹⁴⁴. Do outro lado há o papel de reorganizar a economia mundial proposto em Bretton Woods e que se materializa no FMI. "Concretamente, o Fundo foi projetado

144. Cf. Teixeira (1983, p. 167).

*dentro de uma perspectiva teórica baseada na livre circulação de capitais e mercadorias entre os países"*¹⁴⁵.

O sistema monetário internacional gerenciado pelo Fundo Monetário Internacional seria baseado no estabelecimento do padrão ouro-dólar, na aplicação de mecanismos e políticas específicas para o ajuste da balança de pagamentos, e na criação de um fundo financeiro para que apoiasse esse processo de ajuste¹⁴⁶. A situação da economia internacional no pós-guerra tornaria virtualmente impossível o funcionamento do Fundo. A melhor expressão disso residia na escassez de dólares, pela qual inclusive aqueles anos ficaram sendo conhecidos: escassez em função do Plano Marshall, do imenso superávit dos EUA, da ajuda militar norte-americana e do investimento das empresas norte-americanas no Exterior. Não foi por outra razão que, a despeito do que pregava o Fundo, contrário a políticas protecionistas que atrapalhassem o funcionamento normal do comércio internacional, eram inúmeros na economia mundial do pós-guerra os países com taxas múltiplas, controles cambiais, acordos bilaterais, etc.

Na sua edição de 22/07/48, o jornal O Estado de São Paulo criticava os inveterados livre-cambistas brasileiros "... que baseiam suas convicções em idéias absolutamente irreais sobre as condições dos mercados mundiais, demonstrando ainda o atraso em que se encontram pelo uso e abuso de um vocabulário primitivo e anacrônico que já não é empregado pelos estudantes da economia", ao comentar a publicação

145. Cf. Lichtensztejn e Baer (1987, p. 69).

146. Lichtensztejn e Baer (1987, pp. 26 e seguintes).

do Foreign Commerce Weekly pela Secretaria do Comércio dos Estados Unidos, que continha uma lista dos países que adotavam e que não adotavam medidas restritivas ao comércio mundial. Nesta lista, era significativamente maior o número de países que mantinham algum tipo de controle sobre o câmbio, sistemas de licenciamento das importações e acordos compensatórios. "O comércio externo - dizia o jornal - só se faz sem restrições nas Filipinas, Libéria, Nicarágua, Guatemala, República Dominicana e Cuba; este último dispõe de consideráveis haveres em dólares provenientes do quase monopólio do açúcar"¹⁴⁷.

A desvalorização das moedas européias em setembro de 1949, forçada pelos Estados Unidos, refletia a própria impossibilidade do papel reordenador do FMI, centrado nos princípios de que os desequilíbrios seriam compensados ao longo do tempo, e aleatoriamente distribuídos entre os países. Essas desvalorizações européias foram muito significativas. A Grã-Bretanha desvalorizou a libra em 30,1%. Da mesma forma, a Suécia, a Holanda, a Bélgica, o Canadá e a Alemanha reduziram o valor de suas moedas em 30,1%, 12,3%, 9,1% e 20,1% respectivamente. A Itália e a França desde o final do conflito já haviam desvalorizado suas moedas em 63,9% e 66% respectivamente; e em 1949 tornaram suas moedas 85% e 38,7% mais baratas face ao dólar¹⁴⁸.

O Plano Marshall, as desvalorizações, e o fato dos Estados Unidos abrirem seu mercado para o Japão e a Europa - o

147. O Estado de São Paulo, 22.07.1948, p. 3.

148. Cf. Teixeira (1983, p. 169).

Japão havia desvalorizado sua moeda entre 1946 e 1949 em 98% - e aceitarem as discriminações destes mercados contra seus produtos, constituía uma expressão da precoce falência dos acordos de Bretton Woods e teve um significado importantíssimo, muito além das questões de natureza econômica¹⁴⁹. Como bem aponta Aloísio Teixeira "... o abandono das regras recém estabelecidas, indica claramente que o comportamento e as ações da potência hegemônica no plano internacional passariam a ser ditadas pelo interesse político, e não mais pelo interesse econômico, ainda que, com isso, se estivesse criando as condições para a posterior expansão européia das grandes corporações norte-americanas. Uma Europa forte serviria como um dique contra os avanços do comunismo, e a profunda arrogância dos círculos dirigentes dos Estados Unidos, frente a vencidos e aliados de véspera, fazia-os crer que sua posição como potência economicamente dominante não seria ameaçada. Daí sua despreocupação com o potencial competitivo dos países europeus e do Japão, e sua atenção, quase exclusiva para os problemas de natureza geopolítica e estratégica, em particular a capacidade daqueles países de resistir ao comunismo"¹⁵⁰.

Há um consenso entre os analistas de que o ideário do Fundo e o seu próprio papel estabilizador foram letra morta - desde logo após sua fundação e até quase o final dos anos cinquenta. Suas recomendações simplesmente não eram seguidas; a conversibilidade das moedas européias por exemplo só

149. Sobre Bretton Woods, veja-se Lichtensztein e Baer (1987).

150. Cf. Teixeira (1983, p. 170).

seria restaurada quase já na década de 1960.

Esta breve digressão sobre o comércio e a economia internacionais no pós-guerra, serve para revelar o equívoco do receituário proposto para a política econômica brasileira de então e a própria dificuldade de operar dentro deste contexto. Como foi observado no capítulo anterior, apesar de ter modificado sensivelmente o encaminhamento da relação da economia brasileira com esta conturbada economia internacional do pós-guerra, e não obstante o fato de ter passado da maior liberalidade quanto ao câmbio, a partir do Decreto-Lei 9025 de fevereiro de 1946, até a implementação do orçamento de câmbio já em 1949, o legado desta administração quanto à questão não pode ser considerado positivo.

A despeito de ainda não se dispor de dados mais completos sobre a movimentação de capitais, fluxos comerciais, e, mesmo aceitando que a economia internacional foi muito problemática no período estudado, não há como desconsiderar a gravidade do equívoco que significou a liberalização do câmbio, ainda que tivesse durado cerca de um ano e meio. Neste sentido, parece razoável, ainda que pejada de ironia lembrar a qualificação de nouveau riche dada ao Brasil face à economia internacional, quando do regime de liberdade cambial. Não há como negar um certo irrealismo nas políticas da época.

É possível imaginar numa visão prospectiva da situação daquela época que, seja possível, depois de várias décadas, emitir o juízo de que, naquele momento específico, a

política econômica a ser executada fosse exatamente aquela instituída. Contudo, ao contemporâneos mais lúcidos, ou com maior percepção da verdadeira situação da economia brasileira no quadro internacional, não escapou a inadequação da política econômica quanto à questão externa. Os resultados do balanço de transações correntes no final de 1946, quando começaram a ser crescentes os déficits em dólar com os Estados Unidos, já sinalizavam este quadro de dificuldades. Não obstante, para a Mensagem Presidencial de 1947, ao tratar da questão cambial, inexistiam problemas quanto às divisas estrangeiras.

A rigor, a liberdade cambial apenas foi mais aprofundada após o Estado Novo. A partir de 1939, a Lei no. 1201, de 08/04/1939, instituiu um regime de controle das operações cambiais centrada em três mercados: oficial, livre-especial e livre. Como apontam Malan *et alli*, "... ao longo do período da guerra (1939-1945) e até 1947, o regime cambial correspondeu aos limites traçados na Lei no. 1201, de relativa liberdade cambial, porquanto as próprias condições do comércio cambial durante a guerra encarregavam-se do seu auto-controle, em virtude tanto da redução da demanda externa como na limitação na oferta de produtos de importação, ambas dificultadas pela escassez de espaço nos transportes marítimos internacionais"¹⁵¹.

A dificuldade nas importações, entre outros fatores, contribuiu para que o País apresentasse, findo o conflito,

151. Cf. Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980, p. 156).

um superávit de divisas da ordem de US\$ 700 milhões, integrado por moeda norte-americana, ouro, libras utilizáveis apenas para transações bilaterais, obrigações e títulos. Apenas os dólares eram de utilização inteiramente livre, representando 12% deste total.

Esta situação relativamente inédita nas contas externas, como já se viu, foi fruto da conjuntura da guerra, a qual permitiu que segmentos da indústria de transformação - basicamente o ramo têxtil - se beneficiassem e obtivessem ganhos temporários significativos. Arthur da Souza Costa, Ministro da Fazenda no Estado Novo, previu, à época, que no pós-guerra, a indústria manufatureira brasileira - que tanto estava exportando - teria dificuldades em se adaptar aos mercados mundiais funcionando normalmente, e que as reservas brasileiras seriam rapidamente consumidas pelo "boom" das importações¹⁵². Essa previsão, que se confirmaria quase na sua totalidade, foi menos uma questão de premonição do que de consciência da excepcionalidade que aquele momento - da guerra - representava para a economia brasileira.

E tão verdadeira era a observação de Souza Costa quando se observa não apenas o quase que permanente quadro crítico vivido pelas contas externas brasileiras, mas também que o mesmo foi temporariamente revertido no final da década de 1940, durante o próprio governo Dutra, mais uma vez pelo café, que alcançando variações de preços crescentemente significativos, minoraria a crise e postergaria seus efeitos

152. Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980, p. 162).

para o governo seguinte, com Getúlio Vargas. O fato do café ter evitado a crise cambial tem um significado que vai além das taxas de crescimento das exportações e das próprias variações nos preços. Revela questões e problemas relativos à estrutura da economia brasileira, os quais representavam um desafio para o sistema produtivo nacional, extremamente fragilizado diante de um quadro internacional problemático como o do pós-guerra, e dependendo crucialmente de apenas um produto de exportação. Mais significativa ainda se torna esta dependência, quando se considera a conjuntura, na qual, como se viu no capítulo anterior, foram permanentes os pleitos para o reequipamento e modernização do setor industrial, uma questão totalmente dependente das importações, ou da própria capacidade de importar, que por sua vez derivava, em boa medida, das exportações de café.

Este caráter ainda "colonial" da economia brasileira foi muito criticado por aqueles interessados na modernização, constituindo, de certa forma, quase que a expressão mais acabada do legado da administração Dutra ao seu sucessor. Mas não se tratava apenas do aspecto "colonial". Havia também a crescente explicitação das carências da economia e do sistema produtivo brasileiros, em função das quais os segmentos sociais mais comprometidos com a modernização e o avanço da industrialização foram se conscientizando da necessidade de romper e extrapolar os limites da política econômica efetivada, cuja formulação apenas visava a solução de problemas de curto prazo, cotidianos, não contemplando hori-

zontes mais amplos, de modificações na base do sistema econômico.

A superação deste caráter "colonial" obviamente implicava a remoção dos obstáculos representados pelas deficiências da infra-estrutura e pelo suprimento insuficiente de insumos básicos. 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"*¹⁵³.

Já no final do governo Dutra, em agosto de 1950, Nelson Werneck Sodré, um dos pensadores mais identificados com o avanço industrializante, entre tantos outros, escrevia no Digesto Econômico daquele mês, o artigo "Uma fase de transição", no qual argumenta que a despeito da não participação brasileira na II Guerra Mundial, o País estava defasado, pois *"o atraso da base econômica significa o despreparo para os novos tempos"*. Seguiu afirmando como tantos outros, que a ilusão das crescentes vendas para o exterior e do saldo comercial daí gerado não eram suficientes para estabelecer um quadro favorável ao desenvolvimento¹⁵⁴.

Poder-se-ia citar um sem número de trabalhos veiculados na imprensa, tanto em 1945/46 como ao longo do período, pe-

153. Cf. Pereira (1975, p. 78).

154. Sodré (1950).

dindo ou sugerindo uma política econômica; mas é preciso levar em conta que na maioria das vezes, estes pedidos e a constatação da ausência de uma política econômica estavam mais relacionados a questões de planejamento e coordenação econômica do que apenas a aspectos monetários, creditícios, cambiais e fiscais. Na verdade, em função da descoordenação e da ausência de planos de mais longo prazo, que cotejassem setores específicos como agricultura e indústria, vários escritos mais comprometidos com o desenvolvimento econômico - e que não eram poucos - reclamavam no geral desta ausência.

Da mesma forma, pode considerar-se uma inverdade a falta de planejamento no governo Dutra, uma vez que este foi responsável pelo plano SALTE. Mas, quando do seu lançamento, e durante sua discussão no Congresso Nacional, poucos acreditavam no seu sucesso e, de certa forma, os seus resultados confirmaram essa descrença. Voltar-se-á a este assunto mais adiante neste capítulo.

Quanto aos resultados da política econômica externa propriamente dita, já foi mostrado no capítulo anterior que suas propostas se modificaram ao longo do tempo, em função das dificuldades que foram surgindo, principalmente face à questão das disponibilidades em moedas conversíveis. Os primeiros dados aqui apresentados dizem respeito justamente às disponibilidades cambiais. Para tanto, é necessário levar em conta os haveres em moeda e em ouro, discriminando nos primeiros os conversíveis dos bloqueadas e dos compensáveis por acordos comerciais.

Como tem sido fartamente documentado, não faltam dados estatísticos para mostrar a evolução das contas internacionais na época. Dados sobre o balanço de pagamentos encontram-se disponíveis e permitem inferências importantes, que já são relativamente consensuais. Neste sentido pode-se observar, por exemplo, que entre as importações brasileiras por categorias de uso no período 1946-50, os principais itens eram as matérias primas para a indústria, em torno de 40%, e que os combustíveis estavam participando de forma crescente na pauta, à razão de 9,5% por ano, assim como os bens de capital, cuja participação no total aumentou de cerca de 9% para mais de 12%, ao passo que os bens de consumo duráveis atingiram um máximo de 11% em 1947 para cair a 6,7% em 1950¹⁵⁵.

Da mesma maneira, pode-se observar nos saldos da balança comercial, sempre positivos no período, uma redução

155. Os dados sobre as contas externas estão em Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980, cap. 3), bem como em Vianna (1987, pp. 42 e seguintes).

dos US\$ 401 milhões de 1946 - um resultado extremamente significativo - para US\$ 96 milhões no ano seguinte, alcançando respectivamente US\$ 207 e US\$ 139 milhões em 1948 e 1949, para praticamente voltar, em 1950, aos níveis de 1946, com o superávit chegando a US\$ 413 milhões¹⁵⁶. Como já é sabido, o principal fator responsável por esta recuperação foi o grande aumento do preço do café a partir de 1948/1949. Analisando estes dados nos anos posteriores, pode-se observar a crise que sucedeu ao governo Dutra. Para 1951 e 1952 os saldos comerciais foram respectivamente de US\$ 14 milhões e de US\$ 302 milhões negativos¹⁵⁷.

156. Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980, cap. 3).

157. Malan, Bonelli, Abreu e Pereira, (1980, pp. 144 e seguintes).

TABELA IV.1

DISPONIBILIDADES CAMBIAIS EM 31/12 1945-50 - US\$ MILHÕES

Anos	Con- ver- si- veis	Com- pen- sa- das	Blo- quea- das	Total em Moeda ¹	Duro no País e no Exte- rior	Total Geral
1945	...	...	...	269	365	634
1946	92	-	273	365 ²	365	730
1947	33	105	216	354 ²	379	700
1948	62	109	154	346	342 ³	688
1949	121	43	128	337	342	679
1950	128	36	70	250	342	592
1951	-30	6	11	2	342	344
1952	-24	-111	0	-45	342	297

Fonte: Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980, p. 165), cf. Relatórios do Banco do Brasil, 1945-1952

Notas:

1. Inclui as chamadas operações em cruzeiros
2. Dados contraditórios especialmente para 1946. Alternativa em 1946 para o total de disponibilidade em moeda Cr\$ 6.845 milhões
3. Cr\$ 693,4 milhões foram transferidos para o FMI para integralizar a quota em ouro do Brasil. Calculado com a taxa de câmbio de Cr\$ 18,72.

Obs.: O cálculo foi feito para o câmbio de Cr\$ 18,72 com exceção de 1946 onde se usou a taxa de Cr\$ 19,42 por dólar norte-americano. A diferença se justifica em função dos vários estatutos que embora mantendo o espírito do Decreto-Lei 9023 crescentemente estabeleceu a total liberdade cambial ao longo de 1946.

As informações que acabam de ser apresentadas parecem indicar uma situação relativamente tranquila para os gestores da política econômica no governo Dutra. Mas, neste caso como em outros, a análise deve ir além dos números, que à primeira vista são até favoráveis. Foi por essa razão que se traçou há pouco um panorama da evolução do capitalismo in-

ternacional naqueles anos, pois é neste panorama que deve ser apreciada e analisada a relação da economia brasileira com o exterior.

As modificações introduzidas a partir de 1947 na regulamentação da política econômica externa, o crescente intervencionismo desta mostravam que ainda existiram resquícios de esperança na normalização do comércio, uma esperança que foi fenecendo à medida que os fatores peculiares àquele momento histórico foram ganhando forma, e tornando cada vez mais difícil a "normalização do comércio internacional". Assim, logo após a instauração do controle de câmbio na cooperação, no segundo semestre de 1947, a Inglaterra declarou a inconvertibilidade da libra esterlina. A situação das contas externas brasileiras viu-se mais prejudicada ainda, uma vez que aquele país fora o segundo mercado importador de produtos brasileiros durante a Guerra, demandando em torno de 15% das exportações brasileiras. O Brasil dispunha de considerável saldo em libras esterlinas, as quais provavelmente serviram para alimentar as ilusões liberais do Governo de 1946.

Face à perplexidade das autoridades econômicas brasileiras e de parte da imprensa com a inconvertibilidade, calculava-se então que os créditos brasileiros em Londres tinham atingido, no final do conflito, uma importância de aproximadamente 50 milhões de libras. As dificuldades estavam em perceber o alcance destes recursos e das exportações brasileiras para a Inglaterra. *"Essas libras foram objeto de um acordo, por meio do qual o Brasil ficaria com as empresas*

inglesas deficitárias aqui existentes, e continuaria a exportar para lá arroz, feijão, madeira, couros e outras coisas substanciais"¹⁵⁸.

Ao longo do período - nos dois anos de após guerra - o Brasil aumentou seu saldo credor em 17 milhões de libras. Segundo o Ministro Correia e Castro, em fevereiro de 1948 o saldo brasileiro em libras era da ordem de 65 milhões de libras, e a dívida brasileira seria da ordem de 77 milhões de libras¹⁵⁹.

A 21/05/1948, o Brasil celebrou um Acordo com a Inglaterra - o mais importante dos acordos entre o Brasil e outros países. "O Acordo de 21 de maio é um passo decisivo para a solução do problema dos esterlinos 'congelados' e da utilização dos nossos saldos oriundos de transações correntes... No decurso dos últimos 14 meses conseguimos reduzir o nosso saldo congelado de 61,5 milhões de libras para 50 milhões"¹⁶⁰.

O acordo foi saldado justamente por possibilitar importações sem a utilização de moedas conversíveis e, o que era mais significativo, integradas por produtos essenciais como combustíveis, carvão e máquinas, enquanto que o Brasil continuaria exportando seus produtos primários tradicionais¹⁶¹. Este acordo, porém, foi ainda mais importante dentro dos

158. Cf. O Observador Econômico e Financeiro, no. 133, ano XII, março de 1947, p. 164, seção Observações Financeiras.

159. Cf. O Observador Econômico e Financeiro, no. 133, ano XII, março de 1947, p. 164, seção Observações Financeiras.

160. Cf. Conjuntura Econômica no. 1, ano II, julho 1948, pp. 28-33.

161. Cf. Conjuntura Econômica no. 1, ano II, julho 1948, p. 33. Sobre os valores do Acordo Brasileiro, bem como sobre a própria história deste importante evento, ver Abreu (1988).

custos de guerra da Inglaterra para os outros países, principalmente os periféricos. Frente ao crédito brasileiro da ordem de 61 milhões de libras, os artigos 18 e 19 do referido acordo estabeleciam que "... 40 milhões de libras serão aplicadas no resgate de títulos da dívida externa brasileira, na encampação da San Paulo Railway Co. Ltd, na compra de outras empresas britânicas de utilidade pública, no pagamento das reivindicações britânicas atendidas pelo governo brasileiro ou julgadas devidas pelos tribunais e na compra de prédios para a Embaixada Brasileira no Reino Unido". Quatro milhões de libras seriam pagos ainda em 1948 em mercadorias e serviços e o restante - 6 milhões de libras - seriam pagos em quatro parcelas anuais, a partir da primeira já paga em junho de 1947. O acordo previa ainda um déficit para 1948 entre o Brasil e a Inglaterra de 6 milhões de libras contra o Brasil, coberto com esterlinas; mesmo bloqueado, o Brasil poderia ainda utilizar a libra livremente dentro da chamada área do esterlino, os chamados territórios especificados¹⁶².

Mais de um ano após a celebração do Acordo, em setembro de 1949, o balanço comercial acusava equilíbrio e a San Paulo Railway passou para o País a um custo de 7.580.000 libras. Em 1950 mais duas empresas ferroviárias - a Leopoldina Railway e Bahia South Western Railway - foram incorporadas ao patrimônio da União¹⁶³.

O Acordo Brasil-Inglaterra repete em boa medida acordos

162. Cf. Conjuntura Econômica no. 1, ano II, julho 1948, p. 33.

163. Cf. Abreu (1988, p. 29).

que o Reino Unido fez com outros países, e que no geral foram bastante desfavoráveis para seus parceiros. No final do século XIX e no começo do atual, a Grã-Bretanha fizera uma série de investimentos nos países periféricos, basicamente nos setores de infra-estrutura, principalmente nos transportes. Brasil, Uruguai, Argentina, Índia, foram alguns dos receptores destes investimentos. No após guerra, as dificuldades da destruída economia britânica e um amplo saldo devedor levaram as autoridades de Londres a praticar os últimos lampejos do seu poder imperial, através da troca de parte de suas dívidas pelos depreciados investimentos britânicos do século passado.

No caso brasileiro, o melhor exemplo foi a compra da San Paulo Railway. Essa ferrovia foi desapropriada pelo Decreto-Lei no. 9869, de 13 de setembro de 1946, e deveria ser paga com as libras disponíveis bloqueadas. Para arbitrar o valor da ferrovia, a Portaria no. 896 do Ministério da Viação e Obras Públicas estabeleceu que a empresa teria trinta dias de prazo, a partir de 9 de outubro daquele ano, para informar o valor do seu capital ao Governo Federal. No dia 8 de novembro de 1946, o escritório central da empresa, na estação da Luz em São Paulo, foi tomado por um incêndio que destruiu todos os seus arquivos.

Pesquisas recentes sobre a dívida inglesa para com o Brasil consubstanciada na compra da San Paulo Railway, indicam a possibilidade de não ter sido uma casualidade o incêndio ocorrido dois dias antes da apresentação dos valores pa-

trimoniais da empresa. Em arquivos ingleses também são difíceis ou incompletas as informações sobre a real situação da ferrovia quando da sua incorporação ao Estado¹⁶⁴. De qualquer forma, com o Acordo de 1948, o saldo brasileiro em libras passou a ser utilizado para o pagamento da ferrovia.

Em novembro de 1947, o Ministro da Fazenda foi convocado à Câmara dos Deputados para explicar as bases do negócio estabelecido. Na sua Crônica Parlamentar de dezembro daquele ano, a revista O Observador Econômico e Financeiro anota que "... o Ministro se viu na contingência de confessar que os termos do decreto eram infelizes, uma vez que limitavam a encampação à via férrea deixando de fora toda uma série de bens não ligados à exploração e mesmo em ramal ferroviário"¹⁶⁵. O debate que houve na ocasião entre os deputados Herbert Levy e Aliomar Baleeiro principalmente, e o titular da Fazenda, não deixa dúvidas de que a incorporação da ferrovia foi um mau negócio.

A justificativa oficial para a encampação era que, uma vez incorporada ao patrimônio da União, evitar-se-ia a transferência de cambiais para pagamento de dividendos além da capacidade da empresa de "produzir renda". As receitas no caso já estavam abaladas pela abertura da Via Anchieta, e a empresa estava deficitária, o que por certo pesaria como fator importante para reavaliar o peso dos dividendos e seu

164. Devo esta informação ao Professor Philip Gunn, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, que realizou pesquisa em arquivos da Inglaterra sobre a compra das ferrovias britânicas pelo Brasil.

165. Sobre os debates na Câmara dos Deputados ver O Observador Econômico e Financeiro, no. 143, ano XII, dezembro 1947, seção Crônica Parlamentar.

impacto sobre a remessa de divisas. Na sua edição de 29 de maio de 1948, a revista The Economist, comentando o então recém-assinado Acordo Brasil-Reino Unido, apresentava o que parecia ser a visão inglesa do acordo, e da questão das ferrovias e de outros investimentos britânicos no país, da seguinte maneira: "As cláusulas financeiras do ajuste não são piores do que se esperava (0,5% de juros ao ano sobre o saldo dos 6 milhões de 'libras' a serem liberados ao longo de quatro anos) e são bastante mais favoráveis do ponto de vista britânico do que os brasileiros pretendiam. O sacrifício dos investimentos britânicos a favor do saldo anormal acumulado pelo Brasil em consequência da Guerra era uma solução virtualmente decidida de há muito, desde que se criaram os precedentes dessas operações em outros países. Numa análise realística da situação, não é necessário verter lágrimas pela venda das empresas - o pior porque o mais vulnerável investimento que é permitido aos estrangeiros manter em quase todos os países. Contudo, não seria injusto salientar que o Brasil, não menos de seis vezes falto no pagamento de sua dívida externa, no último quarto de século, aproveitou-se do acidente da guerra para aniquilar uma parte considerável do que restava dos dizimados investimentos britânicos naquele país"¹⁶⁶.

Transparece uma certa arrogância britânica no texto acima. Pelo que se sabe dos acontecimentos daquela época, parece que foram os ingleses que se aproveitavam mais do

166. Cf. transcrição no Digesto Econômico, julho 1948, pp. 52-3.

Brasil do que o inverso, da mesma forma do que outros países que tinham saldos credores em libras bloqueadas - como a Argentina e o Uruguai - também considerados "*aproveitadores da excepcionalidade da guerra para incorporar dizimados investimentos britânicos*", embora um tanto a contragosto. Seguramente, para o Brasil, e os demais países latino-americanos com saldos em libras bloqueadas, teria sido mais interessante poder dispor destas reservas para importação dos bens e equipamentos de que eram carentes.

Havia quase um consenso, pelo menos no caso brasileiro, quanto ao mau negócio representado pela compra das ferrovias britânicas. Por causa disso, passou a manifestar-se uma preocupação em não utilizar os saldos conseguidos para a compra de material velho e imprestável, conforme expressão da época, mas tentar utilizá-los de forma reprodutiva e reaparelhadora. No final de 1947, calculava-se em 31,6 milhões de libras o valor das ações das estradas de ferro britânicas no Brasil em poder de cidadãos do Reino Unido. A San Paulo Railway equivalia a cerca de 6,4 milhões. Há indícios de que foi negociada por um valor, cerca de 1 milhão de libras acima disso¹⁶⁷.

Além deste acordo com a Inglaterra, sem dúvida o mais importante porque revela não apenas o quadro da conjuntura internacional, mas o próprio processo de transferência de parte dos custos da Inglaterra para seus parceiros de menor importância política e econômica, o Brasil firmou outros,

167. Estes dados estão em O Observador Econômico e Financeiro, no. 146, ano XII, março de 1948, pp. 56 e seguintes.

também bilaterais, no sentido de tentar minorar o agudo quadro da corriqueira falta de dólares do após guerra. Vários países da Europa - Alemanha, França, Itália, Suécia, Finlândia, Bélgica, além da Argentina e Uruguai, assinaram tais acordos com o Brasil.

No geral, estes acordos foram acompanhados de concessões relativamente elevadas por parte do governo brasileiro. O acordo com a Argentina em 1946, e que se alongou pelos anos seguintes, basicamente estabeleceu as condições da troca do trigo argentino por pneus e tecidos brasileiros. Segundo notícia publicada em O Observador de outubro de 1946, o Brasil teria 1.200 mil toneladas de trigo argentino se o saldo exportado por aquele país fosse além do dobro desta quantidade; o preço a ser pago seria aquele do mês anterior à importação, com base no preço pago pela Espanha na compra do produto argentino. O acordo também incluía uma cláusula referente à necessidade de consulta prévia por parte do Brasil, toda vez que fosse adquirir trigo de outro país; além disso, o Brasil venderia seus pneus e tecidos aos preços vigentes no mercado interno brasileiro, facilitando à Argentina a compra destes produtos em outros mercados¹⁶⁸.

Um outro acordo foi aquele de pagamentos assinado entre o Brasil e a zona monetária belga (Bélgica, Luxemburgo e Congo Belga). Uma cláusula do referido acordo estabelecia que, quando o saldo brasileiro junto a esses países excedesse 10 milhões de francos belgas, o Banco do Brasil pode-

168. Cf. O Observador Econômico e Financeiro, no. 129, ano I, outubro 1946, seção Negócios.

ria solicitar à Banque Nationale de Belgique o pagamento de 5 milhões de francos belgas quer em moeda arbitrável, quer em ouro. Até atingir 10 milhões em moeda belga, o saldo brasileiro não renderia juros. Posteriormente, o resgate passou de 10 milhões para 1 milhão em moeda belga, sendo que a partir de 10 milhões, transformar-se-ia em bônus do governo belga com juros de 15% ao ano¹⁶⁹.

E inegável a impropriedade deste contrato: o Brasil, numa situação de carência gravíssima, emprestando à Bélgica. Não escapava ao Congresso Nacional a necessidade de denunciar essas más condições contratuais, não apenas destes acordos acima mencionados, como outros, com a Tchecoslováquia, a França e outros países. Por certo, a complexa conjuntura econômica daqueles anos exigiria uma capacidade administrativa um pouco mais afeita à gravidade do momento. Isto é o que parecem indicar a análise destes acordos entre outras questões relativas à política econômica externa. A imprensa especializada registrou o fato na época, através de seguidos editoriais, mais frequentes quando as contas externas apresentavam crescentes dificuldades.

Neste sentido, alguns categorizados observadores da época teciam considerações nada elogiosas à administração da economia. Em O Digesto Econômico de setembro de 1948, Nelson Werneck Sodré escreveu um artigo denominado "Economia de Curiosos" onde asseverava a "insuficiência da representação

169. O acordo com a Bélgica está em O Observador Econômico e Financeiro, no. 138, ano II, julho de 1947, seção Crônica Parlamentar.

categorizada brasileira em assuntos de economia"¹⁷⁰. Corroborando esta impressão, mas de forma mais completa e contundente, Rômulo de Almeida, na época economista do Departamento Nacional da Indústria e Comércio e Professor da Faculdade Nacional de Ciências Econômicas analisou sarcasticamente os acordos comerciais firmados pelo Brasil, e suas considerações servem como uma avaliação da própria política econômica de então. Publicado em julho de 1949, quando já eram mais visíveis e constantes as críticas ao governo e à sua atuação, o artigo permite uma visão mais completa do momento então vivido pela economia brasileira.

*"Nossos acordos de comércio - diz Rômulo de Almeida - tem sido negociados, em regra, atendendo a inspirações ou influências ocasionais, sem uma consciência de interesses permanentes e, frequentemente, sem suficiente objetividade. Essa é uma impressão geral, não só da nossa experiência recente, como de significativos exemplos históricos, o que não exclui a existência de acordos bem negociados e de atuações isoladas seguras"*¹⁷¹.

A despeito de um possível viés político nesta crítica, a opinião expressa um ponto de vista relativamente aceito por todos que se preocupavam com os problemas econômicos de então. Rômulo de Almeida segue criticando e afirma que *"falta uma política econômica que corporifique uma opinião média e permanente do país e represente uma resultante dos interesses relevantes em jogo"*. Quanto aos acordos propria-

170. Sodré (1948, p. 28).

171. Cf. O Economista no. 349, julho 1949, p. 19.

mente ditos, observava "... uma certa displicência nacional pelos interesses econômicos. O Brasil quer sempre mostrar que está acima dessas misérias, como um velho patriarca açucareiro, para o qual negociar era plebeu e insuportável. O Brasil põe sempre acima a amizade, os interesses gerais da humanidade. O Brasil não concilia este nobre espírito com algo que faça face ao nobre espírito anglo-americano do 'bargaining'"¹⁷².

4.2 - Fluxos de capitais internacionais

O Brasil não diferia de outros países na adoção de acordos bilaterais que minorassem os efeitos da escassez de dólares. Apenas era obrigado, nos acordos mais importantes, como aquele feito com a Inglaterra, a pagar o preço pela sua posição marginal na economia internacional da época. Como já se observou, logo no início da administração Dutra, havia sido promulgado o Decreto-Lei no. 9025, que estabelecia a regulamentação para o movimento de capitais internacionais e que posteriormente parte desta legislação foi modificada objetivando incentivar a entrada de possíveis novos capitais. Cumpre registrar que os artigos 60. e 80. do referido Decreto-Lei "... que garantem respectivamente o direito de retorno a capitais estrangeiros registrados, desde que a parcela anual de transferências não exceda a 20% do capital registrado, e fixa um limite de 8% do valor do capital registrado, para a remessa autorizada de juros, lucros e dividên-

172. Cf. O Economista no. 349, julho 1949, p. 19.

dos, sendo considerada transferência de capital qualquer valor excedendo esta transformação"¹⁷³ estavam defasados face à situação do momento, justamente por serem restritivas quanto ao retorno dos escassos capitais que buscavam apontar em economias outras que não as européias.

A modificação feita em agosto de 1946, apenas seis meses após a promulgação da primeira regulamentação, visava, por um lado, amainar a pressão internacional surgida após o estatuto de fevereiro. Assim procedeu-se a suspensão dos artigos 60. e 80. através do Decreto-Lei no. 9062 e da Instrução 20 da SUMOC "tendo em vista as condições do mercado de câmbio". Por outro lado buscava-se incentivar a entrada de capitais de risco, a partir da liberalização das restrições contidas nos artigos 60. e 80.

A modificação do Decreto-Lei no. 9062, por sua vez, também se revelou efêmera. A crise cambial de 1947 levou a SUMOC a estabelecer a Instrução no. 25, instituindo a prioridade na distribuição de divisas e repondo em vigor os artigos 60. e 80. do Decreto-Lei no. 9025 de 27/02/1946. Ocorre que este Decreto-Lei, nos dois artigos acima referidos, eram objeto de regulamentação pela Carteira de Câmbio do Banco do Brasil - por atribuição do próprio Decreto-Lei no. 9025. Essa regulamentação estatuiu, entre outras questões, que os juros, lucros e dividendos que ultrapassassem os 8% fixados por lei "seriam considerados capital estrangeiro reinvestido no Brasil e somados às quantias originariamente

173. Lago (1982, p. 32).

entradas no País para efeitos do registro na Fiscalização Bancária do Banco do Brasil¹⁷⁴.

Esta modificação, que alterava substancialmente o verdadeiro conteúdo do Decreto-Lei no. 9025 nos seus artigos mais polêmicos, foi atribuída a Octávio Gouvea de Bulhões e de fato implicava num aumento muito acima do real volume de capital estrangeiro que havia entrado no País. No discurso de Ano Novo proferido em 31/12/1951, Getúlio Vargas traz à notoriedade a questão do reinvestimento que de certa forma passara despercebido durante cinco anos, supervalorizando de fato, o real volume de capital estrangeiro existente no País.

E preciso também deixar claro que a despeito do tom candente do discurso de Vargas "... por de trás dos bastidores da administração pública, logrou o Governo descobrir aos poucos, e não sem dificuldade, uma trama criminosas que há cinco anos se vinha tecendo contra a economia, a riqueza e a independência da Pátria", ou "... na História Econômica deste país, talvez mesmo de qualquer país independente, não conheço exemplos de espoliação maior, feita na base de um Regulamento baixado por um Instituto de Crédito Oficial, contra dispositivo expresso em Lei"¹⁷⁵, havia a preocupação de poupar Dutra e confrontar-se ao Banco do Brasil, através da Carteira de Câmbio; de fato a responsável pela regulamentação da questão.

O conflito entre Vargas - então Senador da República -

174. A Instrução no. 25 encontra-se reproduzida em Malan, Bonelli, Abreu e Pereira, (1980, pp. 455-6).

175. Cf. Vargas (1968, v. II, p. 68). Citado por Vianna (1987, p. 145).

e o Banco do Brasil foi recorrente durante a administração Dutra. Apesar do superdimensionamento do real estoque de capital estrangeiro criado pela regulamentação que sofre esta sutil modificação, Vargas no seu discurso não objetivava indispor-se com o capital estrangeiro, mas preservá-lo, pois sabia da sua imprescindibilidade naquela quadra histórica. Concretamente, as razões estavam na crise cambial instalada já no segundo semestre de 1951. Assim, entre maio e outubro de 1951, as reservas em dólares norte-americanos haviam caído de 126 para 17 milhões; desta forma as remessas dos capitais existentes foram suspensas a partir de agosto¹⁷⁶. Mas o mais importante é que o presidente *"não queria afastar o capital estrangeiro, mas pelo contrário, evitar uma situação que - em circunstâncias de dificuldades cambiais e, conseqüentemente, limitações objetivas de remessa de rendimentos - privilegiava, no seu entender, o capital externo já instalado, em prejuízo daquele que estudava as condições de ingresso no País"*¹⁷⁷.

Tampouco devem ser descartados os ganhos políticos internos, decorrentes do discurso e das medidas posteriormente encetadas, junto aos setores nacionalistas, principalmente nas Forças Armadas. Tais colocações que transcendem o período de estudo deste trabalho servem como balisamento para a importância que tiveram tanto o ingresso como o retorno de capitais estrangeiros no lustro 1946-1950.

Neste período, os investimentos estrangeiros no Brasil,

176. Vianna (1987, p. 49).

177. Vianna (1987, p. 84).

a partir de 1947 e até 1950, alcançaram US\$ 69 milhões. Os reinvestimentos foram da ordem de US\$ 136 milhões¹⁷⁸. O mais significativo neste caso foi que o investimento norte-americano direto alcançou nos mesmos anos a cifra de US\$ 191 milhões. Somando os dados disponíveis para 1946, chega-se a US\$ 221 milhões. Entretanto, os dados disponíveis, e que permitem uma melhor apreciação do real movimento de capitais são aqueles referentes ao período 1947-51; para os US\$ 191 milhões, tem-se um reinvestimento da ordem de US\$ 350 milhões¹⁷⁹.

A razão para tal diferença entre os investimentos norte-americanos e um total de investimentos estrangeiros substancialmente menor, da ordem de US 132 milhões, ocorre na maior parte, em função dos acordos do Brasil com o Reino Unido. Este desinvestimento é crescente ao longo dos anos seguintes, alcançando US\$ 190 milhões em 1954; calcula-se que mais de US\$ 100 milhões serviam de responsabilidade da rubrica dos acordos referentes à aquisição de ferrovias¹⁸⁰.

O estoque de capital estrangeiro na economia brasileira cresceu, entre 1946 e 1950, de US\$ 1.278 milhões para US\$ 1.483 milhões, uma expansão da ordem de 16%. Os investimentos privados norte-americanos no início do período eram de US\$ 323 milhões, pouco mais de um quarto do total, alcançando US\$ 644 milhões em 1950, com um crescimento portanto de quase 100%¹⁸¹. O estoque de capital norte-americano, no

178. Veja-se Moura (1959, p. 31).

179. Cf. Vianna (1987, p. 66).

180. Cf. Vianna (1987, p. 66).

181. Estes dados foram obtidos em Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980), Vianna (1987) e Moura

Último ano da administração Dutra era da ordem de 43% do total, um resultado esperado devido à maior importância dos Estados Unidos nos pós-guerra, aos desinvestimentos britânicos, e ao fato de que a quase totalidade do movimento internacional de capital da época era de responsabilidade norte-americana.

Importa destacar também que, a despeito do não cumprimento das expectativas brasileiras de grandes investimentos norte-americanos no Brasil no imediato pós-guerra, os investimentos realmente efetuados, numa situação em que a prioridade número um era a reconstrução européia via Plano Marshall, estavam longe de serem desprezíveis, já que o estoque de capital norte-americano no Brasil simplesmente dobrou entre 1946 e 1950. Estes fluxos de capitais norte-americanos dirigiam-se em boa medida, à indústria de transformação. Dos US\$ 126 milhões investidos em 1946, chega-se a 1950 com US\$ 284 milhões, uma expansão de 125%. O setor que apresenta maior taxa de crescimento é a distribuição de petróleo, que no período de 1945 a 1950 expandiu-se em quase 150%¹⁸². Os restantes, quase US\$ 250 milhões, dividiam-se entre o comércio e outras atividades.

Por outro lado, há que se considerar que o retorno dos capitais aqui investidos também foi significativo. Com efeito, entre 1946 e 1950 foram remetidos ao exterior em torno de US\$ 400 milhões. Até 1952 este volume alcançaria o

(1959).

182. Vianna (1987, p. 66-7).

valor de US\$ 508 milhões¹⁸³.

Observando-se esses resultados do movimento de capitais, convém enfatizar o legado da administração Dutra para seu sucessor. Foram registrados no capítulo anterior os dados específicos da balança comercial, basicamente na sua problemática referente à escassez de dólares. Desta forma, no período 1946-50 todos os anos apresentaram superávit; mas ao considerar apenas o saldo positivo não se tem uma idéia precisa da realidade. Esta, para ser entendida, deve ser referida ao saldo em moedas conversíveis, principalmente em dólares norte-americanos. A tabela anterior revela a dramática queda dessas divisas arbitráveis, a qual, como vimos, levou a uma sensível reversão na política econômica externa do País. Era na área comercial que realmente se localizava o principal foco de atuação das autoridades, já que o balanço de serviços não apresentava maiores problemas. O pagamento da dívida externa, fruto da renegociação do Ministro Souza Costa em 1943, não onerava significativamente os fluxos financeiros, o mesmo ocorrendo com o pagamento dos fretes e seguros. A diferença entre o valor das exportações FOB e das importações CIF, devia-se basicamente às dificuldades de praça marítima, era desfavorável ao País, mas não constituía, no lustro estudado, o cerne das principais dificuldades brasileiras.

O resultado da política econômica externa brasileira no período, deve ser entendido então, em termos de suas verten-

183. Vianna (1987, p. 66-7).

tes. A primeira origina-se diretamente do equívoco liberal no enfretamento da questão externa o qual, ao liberar o câmbio, implicou uma rápida evasão das divisas em moedas conversíveis, conduzindo a um crescente intervencionismo governamental, materializado através dos controles descritos no capítulo anterior. Estes controles lograram alcançar resultados positivos, já que de um déficit comercial de US\$ 3,3 milhões em 1947 (com a área conversível), chegou-se a um pequeno superávit, em 1949, de US\$ 18 milhões. O superávit maior em 1950, de US\$ 380 milhões com os Estados Unidos e tomado a partir de exportações FOB e importações CIF, foi fruto em boa medida do controle, baseado nos orçamentos de câmbio, mas também do notável aumento dos preços do café¹⁸⁴.

Esta reversão, no entanto, teve fôlego curto pois diante da conjuntura política internacional de 1951, com a Guerra da Coreia e o temor que daí se originasse a eclosão da III Guerra Mundial e uma quase inexorável dificuldade de abastecimento - amargamente vivenciada pela economia brasileira na II Guerra - levou à liberação das cambiais para importação. Como resultado, as divisas em moedas conversíveis passaram de US\$ 128 milhões em 1950 para US\$ 30 milhões em 1951, caindo também o saldo em moedas compensadas e bloqueadas. Aumentaram também os atrasos comerciais de US\$ 22,8 milhões para US\$ 97,5 entre 1950 e 1951. A crise cambial aumentou significativamente em 1952, com os atrasados comerciais passando a US\$ 580 milhões¹⁸⁵.

184. Os dados do balanço de pagamentos estão em Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980, pp. 142-51).

185. Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980) e Vianna (1987, pp. 61-2).

O que se observa então como resultado da política econômica frente à questão externa no período 1946-50? Inicialmente um entendimento ilusório da economia internacional, que levou a bruscas alterações na área da balança comercial, com relativo sucesso ao longo do período, mormente no último ano de 1950, quando o café com seu alto preço garantiu um expressivo superávit.

Como pôde ser visto na tabela anterior, aumentaram - ao longo do período - as divisas conversíveis, mas no total houve uma perda de quase US\$ 140 milhões. Mais do que isto, a herança recebida por Vargas foi a crise cambial de 1952 e não é apenas a possibilidade da Guerra da Coreia que explica a maior liberdade na concessão de licenças de importações e a consequente crise no setor externo. A própria dimensão do setor industrial nas suas carências do fornecimento de matérias primas, por certo, fazem-no aproveitar-se dos resultados positivos de 1950, para introduzir seus interesses na obtenção de insumos e equipamentos industriais como prioritários nas concessões da CEXIM.

Viu-se também no capítulo anterior que importantes insumos industriais estavam em falta no final de 1949 e início de 1950: e que a melhor conjuntura neste último ano força a realização de maiores importações. Mas isto apenas demonstra que a boa situação da balança comercial era uma situação meramente circunstancial, sujeita a rápidas modificações, quer se o preço do café caísse, quer se as necessidades da indústria exigissem maiores importações.

O estatuto legal que disciplinava a movimentação de capitais, de cunho liberal se comparado às marcadas intervenções na balança comercial - consubstanciado no Decreto-Lei no. 9025 de fevereiro de 1946 - aparecia como um resíduo das primeiras gestões liberais da política econômica. Permitiu a saída de US\$ 400 milhões no período, embora o Brasil, dadas as circunstâncias, não fosse exatamente preterido nos fluxos de capitais norte-americanos.

Para a administração de Vargas o resultado foi positivo do lado comercial e de serviços, ainda que instável, como ficaria demonstrado nos anos subsequentes. Do ponto de vista da conta de capital, as saídas líquidas representaram um ônus significativo para o Brasil, dadas suas grandes carências de capitais. Deve ser anotado também que o montante dos recursos transferidos a título de compra das ferrovias britânicas no Brasil, que incorporadas ao patrimônio público, independentemente de uma avaliação objetiva foi, sem dúvida, um repasse de parte dos custos de guerra da Grã-Bretanha para o Brasil.

Inegavelmente a herança era problemática. Visto num prazo mais longo, este legado deitaria raízes na evolução da economia brasileira até os anos sessenta, justamente pela necessidade corrente, nos anos cinquenta, de financiar muito dos desequilíbrios da balança comercial. Na análise de Malan *et alli* "... o resultado da conjugação da política liberal do Governo Dutra e da situação internacional no período como um todo e das expectativas das mudanças em 1951, com o se-

gundo governo Vargas, foi a saída líquida de capital privado, entre 1946 e 1952, da ordem de US\$ 500 milhões. Este fato, associado à redução das reservas internacionais em cerca de US\$ 413 milhões entre 1946 e 1952, e ao acúmulo de US\$ 581 milhões em atrasados comerciais, esclarece que as consequências dos fatos ocorridos entre 1946 e 1952 se projetaram, por pelo menos uma crucial década¹⁸⁶. Este é o resultado das contas internacionais e os dados disponíveis estão longe de indicar um legado positivo.

A segunda vertente a ser considerada é aquela referida às questões de natureza cambial. A problemática questão da escassez de dólares, que vai dificultar importações e indiretamente sancionar o crescimento de alguns setores industriais - um resultado sem dúvida positivo e originário, em parte, do período 1946-50 - devem ser acrescentados os problemas da política cambial.

Se de um lado havia um consenso no período quanto à necessidade de controle discricionário das importações, o mesmo não se verificava quanto à questão da taxa de câmbio e do seu valor, um dos preços mais importantes da economia e que teria implicações decisivas no sistema econômico.

Como se observou no capítulo anterior, a taxa de câmbio foi um dos instrumentos de política econômica utilizada no combate à inflação. Ao ser mantida no valor de 1939, a sua não desvalorização, a despeito de uma inflação entre 1939 e 1946 de 140% para o Rio de Janeiro, faz com que já no início

186. Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980, pp. 190-1).

da administração Dutra se opte por uma taxa sobrevalorizada. A valorização do dólar foi descartada, na medida em que se esperava que importações mais baratas arrefecessem as crescentes taxas inflacionárias do final da primeira metade dos anos de 1940, em torno de 23% em 1945 na Capital Federal¹⁸⁷.

Houve um certo consenso ao longo do período que vai da posse de Dutra até setembro de 1949 quanto à conveniência da manutenção da taxa cambial em Cr\$ 18,50 por dólar norte-americano. Este consenso estava respaldado no temor de uma explosão inflacionária que adviria da desvalorização e do consequente aumento de preços das importações, atingindo todo o sistema econômico.

Já em 1946, em base na teoria da paridade do poder de compra, calculava-se que a moeda norte-americana deveria custar Cr\$ 26,00 em vez dos Cr\$ 18,50 oficiais. O mercado livre cotava o dólar a Cr\$ 19,42 naquele mesmo ano. Outras análises apontavam para um preço da moeda norte-americana de Cr\$ 21,00 em 1946, formado pela oferta e pela procura. Ao longo do período este valor seria crescente, mormente após o segundo semestre de 1949, quando houve a desvalorização das moedas européias. No final dos anos de 1950, a referida taxa estava em torno de Cr\$ 32,50¹⁸⁸.

A taxa de câmbio de Cr\$ 18,50 - que permaneceu até a crise cambial de 1953 - constitui o principal vetor para o

187. Os dados da inflação brasileira no período anterior a 1946 estão em Onody (1960) e em Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980).

188. Os cálculos relativos ao valor do dólar fora do mercado oficial, com base na paridade do poder de compra estão em Kershaw (1948, pp. 47-9). Uma análise mais completa, por cotejar quase todo o período Dutra, está em Lewinsohn (1950, p. 7).

estabelecimento dos reais interesses que permearam a política econômica do período 1946-50. Não se trata de negar o papel das outras instâncias, nas quais se confrontavam as várias frações capitalistas - como, por exemplo, a política monetária na qual o sistema de crédito, representado pelo Banco do Brasil, possibilita uma compreensão correta dos variados grupos que pressionavam e buscavam favorecer-se do orçamento daquela instituição. Mas cumpre destacar que foi a política cambial, voltada basicamente para a manutenção da taxa fixa ao longo do período, que possibilitou o mais intenso processo de transferência de venda inter-setorial, o qual seria fundamental para o posterior desenvolvimento da economia brasileira.

O debate em torno da taxa cambial começou a aprofundar-se, a ganhar mais corpo e consistência a partir de setembro de 1949, com as desvalorizações européias em torno de 30%. Foi a partir daí que se visualizaria com maior clareza o confronto entre os interesses industriais, comerciais e agrícolas, todos crucialmente dependentes do preço da moeda norte-americana. Como afirmam Lessa e Fiori, "... a política econômica é apenas uma dimensão - certamente privilegiada da luta política. Nela condensam-se e em torno a ela conflituam os principais interesses políticos constituídos"¹⁸⁹. E dentro desta ótica, que se busca analisar, neste trabalho, os resultados da política econômica do governo Dutra, na qual a questão do câmbio constitui seguramente um dos melhores ins-

189. Lessa e Fiori (1983, p. 4).

trumentos para o entendimento específico da conjuntura vivida.

Apesar do seu ideário inicial centrar-se na crença do reordenamento das relações econômicas internacionais e na idealização de uma economia isenta do poder regulador estatal, pode-se observar no governo Dutra a instauração de um crescente grau de regulação, à medida em que se instalava a crise cambial que, em 1947, tornou necessária uma volta ao sistema de licenciamento das importações.

As prioridades na concessão de licenças e de câmbio pela CEXIM eram mais ou menos consensuais, no sentido do estabelecimento de preferências que observassem o critério de essencialidade. Houve demandas pontuais, para que não se desse prioridade a produtos de consumo já existentes e produzidos internamente, mas elas foram menos significativas do que o relativo consenso existente quanto aos critérios nas licenças obedecerem à essencialidade: combustíveis, alimentos básicos, cimento, equipamentos hospitalares, matérias primas, máquinas e equipamentos para a indústria nacional, etc.

A Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil teve portanto um papel decisivo naquele momento histórico e se apresentava, face às propostas liberalizantes iniciais da política econômica de 1946, como uma ironia, dado o seu enorme poder regulador sobre o sistema econômico. Este aspecto foi muito bem captado por Lessa e Fiori: "... situada em um ponto nodal para a competição intercapitalista e

investida de tão extensos poderes discricionais, a CEXIM implicou em uma experiência de regulação estatal de profundidade e universalidade que até hoje não superada na vida brasileira"¹⁹⁰.

Nesses anos da segunda metade de 1940 estava aumentando a renda gerada pela indústria. O crescimento do produto industrial chegou à média de 7,9% para um produto total que crescia pouco mais de 6% ao ano. Esta expansão industrial, por alguns chamada de "industrialização espontânea", foi fruto tanto da base industrial desenvolvida no período de 1930 a 1946, como do aproveitamento de uma conjuntura reversa; quanto aos problemas cambiais, mas por isto mesmo, estimuladora do movimento e expansão do setor industrial¹⁹¹.

4.3 - Crescimento do setor industrial

Neste sentido, a questão da taxa de câmbio artificialmente valorizada desempenhou um papel importantíssimo. A manutenção do preço da moeda norte-americana, a despeito de conflitar com interesses outrora poderosos de setores agrícolas exportadores, foi o objeto de discussões que permitem uma certa visibilidade dos interesses em choque, principalmente após as desvalorizações das moedas européias.

A mesa redonda promovida pelo Conselho Nacional do Comércio, em outubro de 1949, exprimiu opiniões que consideravam, na sua maior parte, ser importante estabelecer modifi-

¹⁹⁰. Lessa e Fiori (1983, p. 5).

¹⁹¹. Este é um aspecto sumamente importante destes anos. Para uma análise mais completa ver Szarecsányi (1986).

cações na política cambial. A despeito do perigo que tal medida representaria sobre o nível interno de preços propunha-se uma taxa cambial diferenciada para aqueles produtos prejudicados com a desvalorização da libra, "*que* deverão ser amparados por uma taxa cambial que garanta ao produtor nacional remuneração adequada"¹⁹². Além do mais, propunha-se uma desvalorização para o cruzeiro da mesma ordem que fora desvalorizada a libra, a manutenção da mesma taxa para as importações essenciais, e o sistema de taxas múltiplas para importações não essenciais e para o regime de compensações dos acordos comerciais¹⁹³.

Pelos debates dos quais se originaram estas propostas, é possível identificar os interesses que propugnavam pela desvalorização. O setor açucareiro, a indústria têxtil, já havia algum tempo vinham pedindo a desvalorização do cruzeiro para poderem melhorar suas vendas no exterior. No dia 4 de janeiro de 1949 o jornal O Estado de São Paulo, em matéria intitulada "A quem interessa a desvalorização" identificava os setores para os quais a perda de valor do cruzeiro poderia trazer benefícios. Externamente, segundo a nota, haveria interesses por parte dos importadores norte-americanos de café e por parte da Grã-Bretanha, a qual, com a desvalorização do cruzeiro, obteria ganhos justamente pela necessidade deste país equilibrar sua balança comercial. Ao deparar-se com importações mais baratas, haveria maiores possibilidades de compatibilizar exportações e importações, e de

192. Cf. O Economista outubro/novembro 1949, no. 368/369, p. 46.

193. Cf. O Economista outubro/novembro 1949, no. 368/369, p. 46.

aumentar a transferência de recursos via em maiores importações, o que era condizente com as necessidades de reconstrução da economia britânica.

Já internamente, segundo a mesma nota, os interesses pela desvalorização estavam no setor açucareiro, que pretendia competir com a produção cubana, ignorando a grande oferta existente no mercado mundial, e na indústria têxtil, que tanto vendera no mercado externo durante a guerra, mas que, com a crescente normalização dos fluxos comerciais internacionais, havia perdido boa parte da sua participação no mercado mundial. A nota do jornal tratava de forma pouco elogiosa essa indústria, que pretendia aumentar suas vendas para o exterior e por isto pedia a desvalorização do cruzeiro, em vez de se preocupar em atender o mercado interno. Para tanto observava: "*Tentem os senhores industriais atender as necessidades do mercado nacional e verão, se forem inteligentes, que poderão dentro em breve, substituir por outro, mais conveniente aos interesses práticos esse irritante estribilho da taxa cambial de 40 cruzeiros por dólar*"¹⁹⁴.

A desvalorização das moedas européias, principalmente da libra, apenas fez aumentar esse coro de descontentes com a política econômica externa, baseada na manutenção da taxa de câmbio. Os setores exportadores lutavam abertamente pela desvalorização. Gileno de Carli, defensor dos produtores de açúcar, explicitava sua posição favorável à desvalorização

194. "A quem interessa a desvalorização" in O Estado de São Paulo, 04.01.1949.

da mesma forma que setores da Federação da Indústria do Estado de São Paulo, os quais, dispondo de mercados externos, achavam-se prejudicados pelo encarecimento dos seus produtos nos mesmos¹⁹⁵.

Outros segmentos empresariais como os da agricultura, através da Sociedade Rural Brasileira, e do comércio, pela Federação das Associações Comerciais de São Paulo, não apoiavam a desvalorização ou o sistema de taxas múltiplas, mas propunham que fossem dados subsídios ou prêmios à exportação daqueles produtos atingidos, pelo prazo de um ano, depois do qual se esperava que estivesse regularizado o comércio internacional¹⁹⁶.

Entre os que advogavam a manutenção da paridade cambial em Cr\$ 18,50, expondo suas teses tanto na mesa redonda da Conferência Nacional do Comércio, quanto em artigo publicado, a posição mais condizente com a realidade da economia nacional naquele momento, foi a de Dorival Teixeira Vieira. Observava ele que, a diminuição do preço do café, o principal produto de exportação do Brasil, via desvalorização, não traria grandes vantagens à economia nacional, pois não levaria a um aumento no consumo do produto, então afetado por forte desequilíbrio entre a oferta e a procura.

Mas o mais importante é que o autor tinha clareza de que os problemas dos produtos prejudicados pela desvalorização da libra, estavam colocados em outro ponto, que não aquele simplesmente decorrente de um preço momentaneamente

195. Sobre Gileno de Carli ver Beloch e Abreu (1984, vol. 1, p. 634).

196. Cf. O Economista outubro/novembro 1949, no. 368/369, p. 46.

mais elevado, como decorre da valorização do cruzeiro. Embora reconhecendo a perda para alguns produtos, afirmava: "O valor do cruzeiro compromete a produção canavieira, parte da pecuária, a exportação de açúcar e do fumo, bem como, a indústria têxtil. Acreditamos porém que do ponto de vista do mercado internacional, não compensa cobrir tais setores... que possuem antes problemas de estruturas, não resolúveis por meras soluções monetárias." E, por outro lado, "a desvalorização da moeda brasileira significará sacrifício para a economia cafeeira, perda de vantagens para o algodão e grandes perturbações na indústria e nos transportes, decorrentes da incompressibilidade das nossas importações, bem como de sua composição"¹⁹⁷.

A manutenção da taxa cambial durou até 1953. Alguns expedientes, como as operações vinculadas que chegaram, no começo de 1950, a representar 25% do movimento de cambiais, na verdade atuaram como uma taxa de câmbio diferente daquela oficialmente estabelecida. Também não foram desprezíveis a negociação das licenças existentes, obviamente com ágios condizentes ao real preço da moeda norte-americana¹⁹⁸.

O que importa destacar, é que a gestão baseada na manutenção da taxa cambial era do interesse dos principais setores 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

197. Vieira (1949, p. 72).

198. As operações vinculadas foram extintas em 1951. Sobre a legislação, ver Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980, p. 454) e Vianna (1987, p. 23).

câmbio valorizado. A importação de máquinas e equipamentos mais baratos, trouxeram no seu bojo, um processo de transferência de renda - dos setores exportadores de produtos agrícolas e manufaturados para os setores voltados para o mercado interno, de magnitude significativa e absolutamente fundamental para o crescimento e desenvolvimento industriais.

Há na literatura econômica sobre o período do pós-guerra estimativas quanto ao montante de renda que foi apropriado pelo setor industrial por conta da sobrevalorização cambial, a qual, como se sabe, agia dentro do contexto mais geral dos controles quantitativos e seletivos das importações. Neste sentido, é necessário destacar a análise de Malan et alii, que resgata a discussão, as interpretações e as estimativas feitas por outros estudiosos da questão, propondo inclusive valores alternativos para medir a magnitude das transferências.

Sem reproduzir aqui este debate, principalmente no que tange a Fishlow e Huddle - aquele criticado por Malan et alii justamente devido aos altos valores propostos como tendo sido apropriados pelo setor industrial, e este pela sua polémica com Celso Furtado, na qual estima a má alocação de recursos provenientes do controle de importação e da distância entre a taxa de câmbio de paridade e a sobrevalorizada - importa destacar que os referidos autores aceitaram nas suas estimativas sobre o real processo de transferência

de renda havido no período¹⁹⁹.

Os dados apresentados por eles e as observações feitas a partir das suas colocações revelam que é preciso relativizar os ganhos do setor industrial. Os autores trabalham com informações que cobrem todo o período Dutra e o segundo governo Vargas até 1952, anos durante os quais vigorou uma única e mesma política econômica externa, com uma taxa cambial fixa e um controle quantitativo das importações. Neste período, lidando com informações sobre índices de preços e de quantum, observam os referidos analistas que os preços industriais internos subiram a uma taxa média de 8,4% contra 6,9% e 4,3% para os preços de bens de capital e de matérias primas importadas. Estes dados sugerem um benefício para a indústria, via controle das importações, justamente por privilegiar as importações necessárias para o funcionamento do setor industrial.

Como a gestão da política econômica externa modificou-se substancialmente ao longo do período, justamente por causa das dificuldades cambiais, torna-se necessário introduzir modificações nos valores que acabam de ser apresentados, afim de evitar um entendimento equivocado da problemática em pauta. Assim, os referidos autores observam que nos anos de maior liberdade na importação, como foram os de 1946 e 1947, os índices de quantum para bens de capital e matérias primas foram maiores que os vigentes nos anos posteriores, de controle mais rigoroso, quando os índices caíram

199. Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980, pp. 171-7).

cerca de 10%, com os preços crescendo abaixo dos preços internos²⁰⁰. Daí ser inescapável a conclusão de que: "... em resumo, a evidência acerca da extensão em que o setor industrial ter-se-ia apropriado de parcela significativa da taxa-ção implícita sobre o setor exportador deriva da política cambial, teve menos importância do que aquela que se lhe credita comumente na literatura, referente ao período que se estende até 1952, não parecendo possível rejeitar a hipótese de apropriação significativa por parte do comércio importador"²⁰¹.

Esta conclusão está centrada em pesquisa com apurado rigor, e serve para evitar conclusões apressadas sobre um período essencial para o entendimento da evolução recente da economia brasileira. Se existiu um certo caráter de improvisação na tomada de decisões dos fazedores da política econômica, não há como negar que importantes setores econômicos se beneficiaram das mesmas. A taxa de câmbio declarada em 1946 e reiterada ao FMI em 1948 foi feita em atendimento a ditames e problemas momentâneos de curto prazo, inerentes à crise cambial quase permanente ao longo dos anos de 1946 a 1950, mas teve importantes desdobramentos, repercutindo dentro de toda economia brasileira. É verdade que "A decisão súbita do Brasil de confirmar a paridade de sua moeda ao Fundo... corresponde à necessidade para o país, em vista da situação periclitante de suas reservas, de recorrer ao Fundo para viabilizar o pagamento de seus atrasados comerciais com

200. Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980, pp. 171-7).

201. Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980, p. 177).

os Estados Unidos"²⁰². Mas este aspecto casuístico na tomada de decisões, característico da política econômica do governo Dutra, por certo não esconde o fato de que havia um certo consenso, na sua formulação. Desta maneira, se a indústria interessava o câmbio sobrevalorizado por importações mais baratas e estruturalmente necessárias, levava também com isto o capital comercial, que participava deste circuito, além de outras frações empenhadas em cobrir o carente mercado de bens de consumo duráveis.

Neste mercado, operava-se inclusive largamente através de transações vinculadas às exportações de produtos como as madeiras e o cacau, e às importações de eletrodomésticos e sobretudo automóveis. Mesmo o café, de longe o principal produto de exportação, beneficiado com a substancial elevação dos preços ocorrida sobretudo nos fins da década de 1940, a despeito da taxaço sofrida, impôs os seus interesses não através da busca de desvalorização do câmbio, de cuja inutilidade como promotor de maiores vendas tinha plena consciência, mas, corretamente, segundo seus interesses, por meio da garantia de compra pelo governo federal dos seus excedentes²⁰³.

Concluindo essas considerações sobre o resultado da política econômica externa do governo Dutra, verifica-se que há mais consenso do que propriamente discordâncias quanto à

202. Lago (1982, p. 42).

203. A despeito da proposta de desvalorização cambial, como foi sugerida por alguns setores - principalmente pelos exportadores de açúcar - este setor usou de recursos internos - impostos sobre a exportação e crédito do governo federal - para manter seu nível de renda, o que levou a um grande aumento na produção de álcool e açúcar nos anos subsequentes. A este respeito ver Szarecsányi (1979, pp. 220-3).

sua proposta. Se existiram tentativas de alterar o câmbio depois de setembro de 1949, a não efetivação das mesmas decorreu do fato de que os principais e mais fortes interesses dos vários capitais - industriais, comerciais e agrícolas - conseguiram compatibilizar-se e apoiar-se no excepcional aumento do preço do café, ajudando a manter a paridade defasada entre o cruzeiro e o dólar. Ao mesmo tempo, o controle das importações e do câmbio mereceu um apoio quase unânime dos vários setores econômicos.

E verdade que nos primeiros anos da década de 1950, gestou-se uma gravíssima crise cambial que chegou a abalar a economia nacional, e que isto pode ser atribuído em parte às profundas inflexões sofridas pela gestão externa, no pós-guerra, a qual oscilou do mais puro e extemporâneo liberalismo ao controle rígido das importações. Já se observou, porém, ao longo deste trabalho, que isto decorreu também em boa parte das especificidades do quadro internacional da época, consubstanciadas nas dificuldades oriundas da escassez da principal moeda conversível da época - o dólar norte-americano - as quais, de resto, eram comuns a quase todos os países.

O equívoco liberal dos primeiros anos do governo Dutra, minorado pela rígida intervenção nos mercados de importação e de divisas, somado à Guerra da Coreia e à crise cambial de fins de 1952, repercutiu intensamente na economia brasileira, tendo os seus efeitos ido muito além da década de 1950.

Mas, se por um lado estamos na presença de um legado problemático, não há como negar a evolução industrial ocorrida no período e que pode, pelo menos em parte, ser imputada à política econômica externa. Embora a manutenção do câmbio sobrevalorizado tivesse visado inicialmente evitar a ocorrência de maiores índices inflacionários, pois temia-se que o encarecimento do cruzeiro detonasse uma explosão dos preços, houve, sem dúvida, um bom aproveitamento pelo setor industrial desta conjuntura específica.

Ao mesmo tempo, todavia, não houve, como pretende Skidmore, nada de "espontâneo" neste crescimento do final dos anos quarenta. Considerar como espontâneo o vigoroso crescimento industrial ocorrido quando da administração Dutra equivale a relegar a um segundo plano dois aspectos da maior relevância. De um lado, o expressivo avanço do setor secundário ocorrido ao longo dos anos trinta e quarenta, sancionado, em parte, pela crise mundial de 1929; de outro, isto implica desconhecer os contínuos e reiterados pleitos de reequipamento e modernização, oriundos do próprio setor industrial, e que foram vigorosos ao longo dos cinco anos do pós-guerra.

Estes pleitos tornam-se ainda mais expressivos quando se observa que, na medida em que estava fixada apenas nos aspectos de controle monetário e de equilíbrio fiscal, a política econômica da época, a despeito dos êxitos alcançados em 1947/48, passou a ser crescentemente criticada e posta em cheque, justamente por não contemplar as questões mais rele-

vantes e problemáticas que estariam emperrando e contendo o desenvolvimento da economia brasileira. Não houve, portanto, um surto industrial surgido apenas de uma conjuntura extremamente adversa, mas antes o aproveitamento pelo setor industrial, que estava cada vez mais forte, dos aspectos que eram favoráveis a seu crescimento e ao estabelecimento de importantes bases para a notável expansão ocorrida na década seguinte.

Se o câmbio sobrevalorizado e os controles de importação não foram intencionalmente voltados para a acumulação do setor industrial, e se é possível que não tiveram outros objetivos além do combate à inflação, nem por isto, deixaram de servir de acicate para um respeitável crescimento e diversificação do setor industrial. Como bem aponta Maria da Conceição Tavares: *"Daí <do controle quantitativo das importações e taxa de câmbio> resultou naturalmente, um estímulo considerável à implantação interna substitutiva desses bens de consumo (não essenciais), sobretudo os duráveis que ainda não eram produzidos dentro do País e passaram a contar com uma proteção cambial dupla, tanto do lado da reserva de mercado como do lado dos custos de operação. Esta é basicamente a fase de implantação das indústrias de aparelhos eletrodomésticos e outros artefatos de consumo doméstico"*²⁰⁴.

Este parece ter sido realmente o principal impacto da política econômica sobre o setor industrial. Entretanto, não se deve descurar do fato de que, no período que vai das pri-

204. Tavares (1973, p. 71).

meiras medidas de controle quantitativo em 1947, até a crise cambial de 1952, quando se praticou a mesma política, foi significativo o crescimento dos setores produtores de insumos essenciais. Neste sentido, o setor metalúrgico apresentou uma expansão da ordem de 15,4%; os minerais não metálicos e a borracha cresceram 11,4% e 10,7% respectivamente. Isto, evidentemente, iria repercutir positivamente no desenvolvimento industrial das décadas subsequentes²⁰⁵.

4.4 - Evolução das finanças públicas

Uma vez examinados os resultados da política econômica do governo Dutra frente às questões externas, já é hora de tratar das questões relacionadas à política econômica doméstica, materializadas principalmente nas questões fiscais e monetário-creditícias. A política fiscal efetivada ao longo da administração Dutra teve como principal objetivo a obtenção do equilíbrio, quando não do superávit fiscal. Neste campo o Governo Federal conseguiu um superávit em 1947 e, em 1948, um virtual equilíbrio. O resultado das finanças públicas no período como um todo é apresentado na tabela que segue:

205. Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980, p. 301-2).

TABELA IV.2

EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS - 1946-1950 (CR\$ MILHÕES)

Anos	Governo Federal			Governos Estaduais e Distrito Federal		
	Receita	Despesa	Superávit ou Déficit	Receita	Despesa	Superávit ou Déficit
1942	4.376	5.748	-1.372	3.606	3.726	-120
1943	5.443	5.944	-501	4.644	4.348	296
1944	7.366	7.450	-84	5.766	5.491	275
1945	8.852	9.850	-998	6.380	7.042	-662
1946 ^a	11.570	14.203	-2.633	8.256	8.576	-320
1947	13.853	13.393	+460	8.968	10.416	-1.448
1948	15.699	15.696	+3	11.913	12.375	-1.182
1949	17.917	20.727	-2.810	13.923	14.850	-927
1950	19.373	23.670	-4.297	16.375	18.540	-2.165
1951	27.428	24.609	2.218	22.946	24.373	-1.243
1952	30.742	28.461	2.219	25.102	30.777	-5.675

Nota: 1. Inclusive as importâncias relativas ao orçamento do Plano de Obras e Equipamentos.
 Fonte: IBGE (Estatísticas Históricas Brasileiras, pp. 571 e 580).

Os dados da tabela apontam para um relativo e temporário sucesso numa das questões preferenciais da política econômica implantada em 1946. O "descalabro" herdado do Estado Novo, segundo as autoridades, estava expresso nos déficits orçamentários, e estes geravam o principal problema econômico de então, a inflação. O seu combate parece ter sido

talvez o único e permanente objetivo da política econômica do governo Dutra, justificando o empenho de se proceder a uma política fiscal de equilíbrio orçamentário, cujo principal fator era a diminuição das despesas públicas.

Como já foi visto no capítulo anterior, a diminuição do gasto público foi o caminho escolhido para que se equilibrassem a receita e a despesa. Em vez de buscar uma modificação no sistema tributário reduzindo a importância dos impostos indiretos - como o de consumo - e aumentando a dos impostos diretos - como o imposto sobre a renda, o governo preferiu cortar suas despesas, o que iria repercutir sensivelmente no desempenho global da economia.

O diagnóstico da inflação brasileira era, na época, relativamente consensual quanto à suas causas, atribuídas principalmente ao excesso de demanda, ampliada pelos desequilíbrios orçamentários do Governo. Como forma de combater este desequilíbrio, haveria que proceder-se a um severo controle dos gastos públicos, principalmente aqueles relacionados às atividades improdutivas e de caráter secundário, o que redundaria, na visão extremamente ortodoxa de então, numa diminuição do ritmo inflacionário. O discurso oficial da época não via outras razões para justificar a aceleração do aumento do nível de preços.

No período que vai de 1947 a 1949 foram diminuindo consideravelmente os investimentos públicos. A taxa¹ de 2,4% no crescimento do produto interno bruto em 1947 deve ter alguma relação com o virtual equilíbrio fiscal daquele 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%²⁰⁶.

Para o entendimento da questão fiscal no Brasil, não apenas neste período como em outros, e do seu impacto sobre o nível geral de preços, é preciso considerar a forma de se financiar o déficit. Não dispondo de vontade política para proceder a uma reforma fiscal que modernizasse e adaptasse às necessidades do gasto estatal a base tributária, ou a dotasse de instrumentos mais modernos - como o tão reclamado mercado de títulos públicos - não havia como negar que essa maneira de financiar o déficit da União provocava um aumento das pressões inflacionárias.

O financiamento dos déficits abrangia aspectos que se situam na órbita da política monetário-creditícia, e, devido à falta de instrumentos adequados para efetivar esta política, repercutia na principal instância de crédito da época, qual seja, o Banco do Brasil com suas múltiplas funções dentro da economia. Antes de tratarmos da política monetária, o estudo da política fiscal servirá para que se possa entender outras questões relacionadas à própria dinâmica da economia no período estudado. Desta maneira, não deixaram de ser bastante significativas as críticas que o Ministro da Fazenda, que mais rigorosamente impunha a meta do orçamento equilibrado e que, efetivamente, logra alcançá-la por dois anos,

206. Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980, p. 318).

sofreu justa e ironicamente por conseguir igualar a receita com a despesa. As manifestações favoráveis quando da ascensão de seu substituto, o então presidente do Banco do Brasil, foram bastante expressivas. Elas apontavam para a virtual impossibilidade de uma política fiscal rígida como a praticada em 1947/48, já que as finanças públicas impunham pressões sobre o sistema bancário, sobre o crédito, restritivas no mais das vezes e incompatíveis com as reais necessidades de financiamento do setor produtivo.

Este foi o cenário no qual se estabeleceu, de forma recorrente, o conflito entre políticas de estabilização centradas no equilíbrio fiscal e na contenção do crédito, ditas pelo Ministério da Fazenda, e o célebre caráter híbrido do Banco do Brasil, associando os papéis de autoridade monetária e de principal banco comercial e de fomento do País. Como bem apontam Lessa e Fiori, havia no Brasil de então, uma *"imensa sensibilidade do sistema <produtivo> a qualquer política contracionista e de forma direta à contenção das operações do Banco do Brasil"*²⁰⁷.

Observando os debates que ocorreram quando da votação dos Orçamentos ao longo dos cinco anos da administração Dutra, é possível verificar quão extenso era o caminho que separa a ação da intenção. O clamor contra o excesso de gastos públicos foi constante, principalmente nos anos iniciais do período. A despeito da sua "calamitosa situação", e do fato do Brasil estar sistematicamente "à beira do abismo", o de-

207. Lessa e Fiori (1983, p. 9).

sejo de equilíbrio das contas públicas criava dificuldades ao País, ao sistema produtivo, cujo desenvolvimento se sobrepõe à suposta vantagem do orçamento equilibrado. Não foi por outra razão que, a despeito das Mensagens Presidenciais serem levadas ao Congresso prevendo superávit ou equilíbrio, ou mesmo pequenos déficits, com o Executivo dispondo de folgada maioria para que seus projetos fossem aprovados, sempre acabavam sendo votados valores sensivelmente acima daqueles consignados pelo Executivo.

O fato do Orçamento para 1950 não ter sido sancionado pelo governo constitui um exemplo, a despeito de naquele ano se processar a eleição presidencial, da incompatibilidade entre as demandas da sociedade, que bem ou mal o Congresso representava, e a estreiteza da política fiscal, que objetivando combater a inflação, perseguia sistematicamente o equilíbrio das contas públicas. Dentro do quadro econômico de enormes carências infra-estruturais do País, o equilíbrio orçamentário, expressão mais acabada de uma visão relativamente consensual mas irrealista da política econômica, era na prática inviável.

A política fiscal posta em prática no período serviu para delinear aspectos mais importantes do que aquele consubstanciado na diminuição ou equilíbrio dos gastos públicos, com vistas ao combate à inflação. Revelava a impropriedade dos diagnósticos que atribuíam a subida do nível geral de preços apenas à elevação dos gastos públicos, desconhecendo outras razões mais importantes.

A inflação do período 1946-50, medida pelo IPA, foi da ordem de 44% e não pode nem deve ser explicada, como queriam as autoridades económicas da época, apenas em função das receitas e despesas governamentais e do seu eventual desequilíbrio. Ela resultava antes dos problemas de abastecimento interno oriundos, de um lado, da ineficiência de um setor agrário excessivamente concentrado e, do outro, das dificuldades cambiais, magnificadas pela enorme carência oriunda do período da Guerra. Dentro desse contexto, a visão da questão fiscal, da sua natureza interna e da sua suposta relação direta com a inflação era, no mínimo, problemática.

Neste sentido, as informações levantadas e analisadas por Malan et alli são fundamentais e não deixam dúvidas quanto à sua pertinência²⁰⁸. Segundo estes autores, os impactos destes gastos sobre a inflação estavam menos no lado dos gastos públicos e da sua magnitude, e mais no lado da inadequação e da impropriedade do financiamento destes dispendios.

Para tornar compatíveis as necessidades governamentais e as da economia, seria necessário modificar a composição das receitas tributárias, diminuindo a importância dos impostos indiretos e aumentando progressivamente a dos impostos diretos, em particular do imposto sobre a renda. Isto só ocorreria nos anos cinquenta, mais precisamente, a partir de 1952.

A modificação da composição das receitas, por certo,

208. Malan, Ronelli, Abreu e Pereira (1980, pp. 215 e seguintes).

não solucionaria totalmente a questão. Apenas tornaria menos regressivo o volume de recursos - insuficiente - transferidos via tributação para o Governo Federal. Essa regressividade e insuficiência fiscal da década de 1940-50 (apenas 70% dos gastos públicos eram financiados por recursos tributários) foram, em parte, responsáveis pelo aumento dos preços.

Esta visão é bem diferente da que leva em conta apenas os gastos e seu desequilíbrio com a receita como causas da inflação. Em compensação, a regressividade dos impostos indiretos contribuía para tanto, na medida em que sancionava elevações de preços, pelo fato da tributação ser transferida aos preços dos produtos.

Outra questão que merece exame é o déficit dos Estados. Como se pode observar na tabela anterior, era significativa a expressão dos desequilíbrios financeiros dos Estados face aos Orçamentos da União. Uma comparação entre os dados respectivos mostra, principalmente depois de 1947, que estes desequilíbrios tiveram expressão significativa no movimento geral das finanças públicas brasileiras como um todo. Os dados, na verdade, representam mais um dos limites a uma política fiscal equilibrada, este de natureza institucional, já que a Constituição de 1946 permitia aos Estados maior liberdade na gestão de suas finanças.

"Entre 1946 e 1952, por exemplo, enquanto os gastos do Governo Federal duplicavam, os gastos do Estado de São Paulo cresciam em quase 550% (1)"²⁰⁹. Baseado nos melhores princí-

209. Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980, p. 226 e seguintes). Ver também Vianna (1987, p. 72-4).

pios federativos, da independência dos Estados frente à União, a liberalidade na gestão orçamentária das unidades inviabilizava o próprio controle das finanças públicas, tão caro tanto às autoridades econômicas da época como ao próprio Parlamento.

A despeito dos discursos de sempre a favor da adequação da receita à despesa, e portanto, da mobilização das finanças públicas no combate aos altos índices inflacionários, foram frequentes as instâncias em que se verificou não haver o mínimo interesse do Poder Legislativo em estabelecer a austeridade fiscal. Por outro lado, lideranças mais afeitas às questões orçamentárias recorrentemente se manifestaram contra a precariedade da própria peça orçamentária que lhes cabia examinar.

Neste sentido, um exemplo, dos mais expressivos, foi o de Horácio Lafer, presidente da Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados, que recorrentemente advertia para o fato da Lei de Meios não encampar todas as despesas, uma questão sempre lembrada pelos analistas mais afeitos à verdade sobre as finanças públicas. Assim, Lafer, que viria a ser Ministro da Fazenda no governo Vargas, costumava bater-se contra os déficits - crescentes depois de 1949 - e, mais ainda, contra o irrealismo dos números oficiais apresentados, que sabidamente, não cotejavam todas as despesas realmente efetivadas pelo Estado. Outros deputados de importância no cenário político também criticam a veracidade das contas públicas, tidas como "um amontoado de cifras", bem como as pressões

eleitoreiras expressas pelo Legislativo, ao inserir um grande número de novas despesas, e a incapacidade do Executivo de efetivamente controlar e fazer valer as prescrições orçamentárias²¹⁰.

O que importa apreender sobre a política fiscal dos anos Dutra, é que por mais que se buscasse o tão necessário equilíbrio das contas públicas, e por mais que efetivamente se tenha alcançado tal objetivo durante os dois anos do Ministério Correia e Castro, e a despeito da maioria parlamentar que dispunha o Governo Federal, tal equilíbrio revelou-se, no final no período, totalmente impossível por refletir diretamente sobre o sistema de crédito e, sobretudo, por repercutir no próprio sistema produtivo. Não foi por outra razão que o furor ortodoxo da segunda metade dos anos de 1940 se restringiu apenas a dois anos. Já em 1949 o déficit voltou a ser significativo, pois de um virtual equilíbrio no ano anterior, chegava-se a um déficit da ordem de 10% das receitas, o qual se expandiria mais em 1950 e legaria ao governo que tomou posse em 1951, mais uma vez, um agudo desequilíbrio nas contas públicas. Nas palavras de um deputado de então "... o Brasil está sendo levado pelas águas da insânia, da demagogia, da mais sombria inconsciência"²¹¹.

Supondo estabelecido que os déficits das contas públicas não podem ser responsabilizados com exclusividade pela inflação do período, já que esta derivava em boa parte da

210. A frase é de João Cleófas da UDN de Pernambuco.

211. Declaração de João Cleófas em O Observador Econômico e Financeiro, no. 179, ano XV, dezembro de 1950, p. 18, seção Crônica Parlamentar.

maneira como se financiou este déficit, cabe agora examinar a política monetário-creditícia. O estudo desta política no Brasil durante os anos quarenta deve, antes de tudo, basear-se num entendimento correto do papel do Banco do Brasil não apenas dentro do sistema financeiro, mas também, no contexto da própria economia nacional. Para tanto, é preciso reconstituir, ainda que de forma resumida, um pouco da história recente dessa instituição de crédito na vida econômica do País.

Ao longo dos anos trinta o Banco do Brasil já desempenhava funções de autoridade monetária, em função, basicamente, de sua atuação quando da crise de 1929, que foi crucial para restabelecer a confiança do setor bancário. Devido à fragilidade do sistema financeiro nos anos quarenta, quando se desenvolveu um sistema hipertrofiado composto de um número excessivo de bancos e casas bancárias de escassa credibilidade na intermediação financeira, o Banco do Brasil foi reforçando, crescentemente, a sua posição de principal instância de crédito do País. A partir de março de 1942 seus estatutos foram modificados no sentido de adequar-se a essa situação e de poder atuar como principal órgão de fomento à produção, dotando-o de instrumentos que virtualmente o tornariam o agente financeiro do governo.

4.5 - O papel do Banco do Brasil

Essa reestruturação do Banco do Brasil representou, na verdade, "...a consagração da natureza híbrida da institui-

ção, pois reconhecia definitivamente sua atuação como autoridade monetária e como banco comercial. Atuando como autoridade monetária, o Banco do Brasil era banqueiro do governo e das demais instituições financeiras. Nesta atuação o Banco também executava a política cambial do governo e efetuava a fiscalização do sistema bancário. Como agente financeiro do governo (...) efetuava as arrecadações das receitas federais e os pagamentos autorizados pelo poder público, concedendo antecipações ao governo e atuando como agente federal para operações de câmbio"²¹².

A tão decantada natureza híbrida do Banco do Brasil tornava-se ainda mais importante ao considerar que o Banco era de longe o principal banco comercial do País, com atuação em todo território nacional. Em 1942, ele já dispunha de 220 agências contra 157 no ano anterior. Em 1945, o número total de postos e agências ascendia a 259, cobrindo todo o País. Este forte aspecto comercial era reforçado, em grande medida, pela independência que o banco possuía, por não ter que se adequar, como os bancos privados, aos ditames oriundos do Governo Federal, principalmente a partir de 1945, quando a SUMOC começou a estabelecer normas, regulamentos e instruções para ordenar o funcionamento do setor.

Dessa forma, o caráter dúplice do Banco do Brasil concedia-lhe papel decisivo na condução da política econômica. Este papel vinculava-se ao fato de que, além de sua natureza híbrida - de banco dos bancos e ao mesmo tempo de banco com

212. Cf. Benevides, M. (1981, p. 20).

atuação comercial - a sua atuação nesta área sempre sofrer pressões, quer na cessão de créditos, quer nas linhas em que há subsídios, quer ainda para operar com menores taxas de juros.

As contradições geradas por tal situação manifestaram-se claramente nas recorrentes crises e conflitos entre o Ministério da Fazenda e a direção do Banco. Este aspecto contraditório, originário de funções aparentemente distintas exercida por uma única instituição foi bem circunstanciado por Malan *et alii*: "...enquanto banco comercial engajado na competição com outros bancos, tanto por depósitos quanto por taxas de lucratividade elevada, o Banco do Brasil, frequentemente, desempenhou um papel ativo na expansão do crédito"²¹³. Por outro lado "...enquanto agente financeiro do Governo, estendendo crédito ao Tesouro e outras entidades públicas pode-se dizer que o comportamento do Banco é passivo, no sentido de que, uma vez que o Governo se decida por determinados níveis de gastos, é praticamente inevitável que o sistema bancário terá de prover a parcela do financiamento que não pode ser conseguido através de tributação, empréstimos públicos e empréstimos externos"²¹⁴. Como foi observado quando da análise da política fiscal, pela insuficiência da base tributária e a dificuldade de se colocar títulos da dívida pública em função da inexistência de um mercado de títulos, os déficits da União repercutem diretamente sobre o sistema bancário, ou sobre o agente financeiro do Governo, o

213. Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980, p. 231).

214. Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980, p. 231). Grifos do autor.

Banco do Brasil. Por sua vez, a atuação comercial do Banco estava centrada na Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) e na Carteira de Crédito Geral. A primeira destinava ao setor agropecuário cerca de 50% dos seus recursos, dividindo a outra metade entre a indústria e os demais setores. A segunda carteira operava basicamente no crédito de curto prazo, como capital de giro, desconto de duplicatas, etc.

A atuação do Banco do Brasil como autoridade monetária era exercida através da Caixa de Mobilização Bancária (CAMOB), prestador em última instância aos bancos comerciais e a Carteira de Redesconto (CARED) provedora da liquidez ao sistema bancário. Outras duas carteiras - a CEXIM e a Carteira de Câmbio eram responsáveis, esta pela política cambial, e aquela pelos interesses comerciais do País, tendo tido, como já se viu, uma atuação decisiva na segunda metade dos anos quarenta²¹⁵.

O Banco do Brasil era o executor da política creditícia e monetária. A Superintendência da Moeda e Crédito - SUMOC - cabiam as funções de fiscalização do sistema bancário, mais centradas, dadas as necessidades da época, no combate à gestão temerária dos negócios, bem como na eliminação e/ou fusão de bancos pequenos.

A despeito do Tesouro Nacional ser o responsável pelas emissões, depois de 1942, a emissão de moeda, na prática, passou a ser responsabilidade da Carteira de Redesconto - CARED. Esta modificação ocorreu a partir de 1943, quando

215. Benevides, M. (1981, p. 24).

cresceram significativamente as operações de redesconto, via Letras do Tesouro. Esperava-se poder resgatar estas operações de endividamento público através das obrigações de guerra, que tinham caráter compulsório na sua subscrição por assalariados e contribuintes de imposto de renda; como estes resgates revelaram-se insuficientes, as letras foram crescentemente levadas à Carteira de Redesconto, e como garantia de novos empréstimos, sancionavam a emissão de papel moeda²¹⁶.

Este expediente consagrou a prática do que, na época, se chamava de "encampação", a qual consistia justamente numa operação triangular entre o Tesouro Nacional, o Banco do Brasil e a Carteira de Redesconto. O Tesouro, necessitando de numerário, solicitava-o ao Banco do Brasil, onde supostamente teria crédito. Para cobrir a diferença entre o solicitado e o crédito existente, contatava a CARED, que procedia ao redesconto dos títulos do Tesouro. Assim a triangulação entre o Tesouro, o Banco do Brasil e a Carteira de Redesconto processava um equilíbrio entre estas três instâncias creditícias. Ocorre, porém, que este equilíbrio era meramente contábil, e por meio dele o Tesouro Nacional cancelava seu débito com o Banco e este com a Carteira.

O Tesouro financiava seus déficits via Banco do Brasil, que era credor do Tesouro e devedor da CARED. Contabilmente os valores eram equivalentes, pois o montante emitido era transferido ao Banco, que resgatava esta quantia junto à

216. Sobre o crescente papel da CARED, ver Lago (1982, cap. I), Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980, seção 4.3.2, pp. 228 e seguintes) e Benevides, M. (1981, cap. II).

CARED. "Finalmente esta carteira recolheria o dinheiro à Caixa de Amortização que se incumbia de incinerá-lo. Assim o volume do meio circulante não era afetado e o débito do Tesouro, naquele valor, era então cancelado juntamente com o crédito correspondente ao Banco do Brasil"²¹⁷. Na prática, este expediente apenas encobria o financiamento que a principal instituição de crédito fazia ao Governo Federal.

Para analisar a política monetária e creditícia convém examinar mais de perto a estrutura dos empréstimos feitos pelo Banco do Brasil, a qual é apresentada na tabela a seguir.

As informações contidas nesta tabela demonstram, na verdade, os aspectos mais marcantes da administração Dutra na condução da política econômica interna - ou seja, na maior parte dos cinco anos, o seu caráter ortodoxo, particularmente nos anos de 1946 a 1948, na gestão Correia e Castro. Os dados permitem ver, por exemplo, a significativa expansão que tiveram os empréstimos do Banco do Brasil a outros bancos - a rede privada - que apresenta maior taxa de variação principalmente no período 1946 até 1949 quando a ortodoxia - via contingenciamento do crédito era dominante. Tal medida, por certo, obrigou a rede privada a buscar na Carteira de Redesconto liquidez e refinanciamento, vez que estava cerceada pela severa política de crédito então efetivada.

217. Cf. Benevides, M. (1981, pp. 27-8).

TABELA IV.3

EVOLUÇÃO DOS EMPRÉSTIMOS DO BANCO DO BRASIL SEGUNDO SEUS
BENEFICIÁRIOS (CR\$ MILHÕES)

Anos	Tesouro Nacional	Outras Entidades Públicas	Bancos	Atividades Econômicas	Total
1942	4.605 49,3%	1.671 17,9%	184 1,9%	2.885 30,9%	9.345 100%
1943	9.352 64,1%	1.749 12,0%	181 1,2%	3.298 22,6%	14.580 100%
1944	12.277 60,1%	1.772 8,7%	253 1,2%	6.137 30,0%	20.439 100%
1945	9.284 46,8%	1.422 7,2%	282 1,4%	8.830 44,6%	19.818 100%
1946	13.345 55,3%	1.469 6,1%	401 1,7%	8.922 36,9%	24.137 100%
1947	13.542 52,7%	1.637 6,4%	1.012 3,9%	9.517 37,0%	25.708 100%
1948	14.165 50,2%	1.673 5,9%	1.721 6,1%	10.653 37,8%	28.212 100%
1949	17.876 51,5%	2.005 5,8%	1.890 5,4%	12.918 37,3%	34.689 100%
1950	18.700 47,1%	3.144 7,9%	2.943 7,4%	14.901 37,6%	39.688 100%
1951	9.270 22,2%	4.987 11,9%	2.781 6,7%	24.737 59,2%	41.775 100%
1952	9.844 17,8%	6.855 12,4%	4.123 7,4%	34.524 62,4%	55.346 100%

Fonte: Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980), cf. Anuário Estatístico do Brasil, 1953.

Outra informação é aquela referente à composição dos empréstimos e que permite observar uma certa estabilidade ao longo do período. Os percentuais apresentados na tabela anterior são inequívocos no sentido de demonstrar um perfil de

estabilidade, ainda que relativo, na composição do crédito oferecido pelo Banco do Brasil. O único dado que sofre modificações mais salientes é, como já foi antecipado, o referente aos empréstimos aos bancos, por conta do controle de crédito. Tal controle foi também muito significativo, uma vez que o redesconto foi uma das formas pelas quais o Banco do Brasil agiu, aumentando ou diminuindo a taxa cobrada, no sentido de sanear o hipertrofiado sistema bancário.

Uma comparação desta composição dos empréstimos do Banco do Brasil com a de outros períodos permite situar ainda melhor o caráter da política de crédito na segunda metade dos anos quarenta. Nos anos posteriores, até 1954, a composição iria modificar-se crescentemente a favor do item Atividades Econômicas; de uma participação constante, em torno de 37%, passou-se, nos anos seguintes, para mais de 50%, quase sempre entre 55% e 60%. Os empréstimos ao Tesouro Nacional foram os que mais perderam em termos de participação, girando em torno de 20%.

Tais comparações, todavia, devem ser balizadas com os acontecimentos específicos à conjuntura do início dos anos cinquenta, quando aumentaram as disponibilidades geradoras de expansão creditícia como as relacionadas ao aumento dos atrasados comerciais e à recuperação das disponibilidades antes imobilizadas em empréstimos ao setor público. Os próprios superávits fiscais dos anos iniciais da década de 1950 também agiam neste sentido. Embora não se busque aqui comparar ou mesmo analisar os anos da década seguinte ao governo

Dutra, a modificação na composição dos empréstimos a favor das atividades produtivas, principalmente a favor da indústria de transformação, é digna de nota. A composição dos empréstimos passou a ser francamente favorável à produção; depois da agricultura, a indústria tornou-se o destinatário mais importante desse crédito²¹⁸.

As questões referentes ao financiamento do Governo e à emissão de papel-moeda também revelam os aspectos característicos e peculiares da gestão monetária apertada na segunda metade dos anos quarenta, principalmente quando o titular da Fazenda era Correia e Castro. A análise dos dados da tabela subsequente revela a severidade do controle exercido a partir de 1946. Recuando-se dois anos, a despeito da excepcionalidade do período de guerra, observa-se uma queda mais aguda ainda nas taxas de variação anual a partir de 1946. As taxas são, para 1944 e 1945, da ordem de 31,7% e 21,2% respectivamente.

218. Sobre o crédito no segundo governo Vargas, ver Vianna (1987, pp. 74 e seguintes).

TABELA IV.4

EMISSION DE PAPEL MOEDA SEGUNDO OS ORGAOS EMISSORES (SALDO EM CR\$ MILHOES DE 1946)

Anos	Tesouro Nacional	Carteira de Redesconto	Caixa de Mobilização	Caixa de Estabilização	Total	Variação Anual (%)
1942	8.230	-	-	8	8.238	
1943	8.215	2.700	60	6	10.981	33,3
1944	8.197	6.200	60	5	14.462	31,7
1945	12.461	4.829	60	5	17.535	21,2
1946	17.061	2.869	500	4	20.494	16,9
1947	19.216	619	560	4	20.399	- 0,5
1948	19.165	1.350	1.178	3	21.696	6,4
1949	19.114	3.750	1.178	3	24.045	10,6
1950	19.074	10.950	1.178	3	31.205	30,0
1951	28.148	5.990	1.178	3	35.319	13,1
1952	28.137	9.965	1.178	2	39.282	11,3

Fonte: Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980, p. 236) e Estatísticas Históricas Brasileiras, p. 499.

Fica clara pela tabela anterior a austeridade do controle monetário exercido até 1948. Em termos nominais, o saldo de papel-moeda emitido (emissão menos resgate) apenas em 1950 tornou-se maior que nos anos precedentes, a partir de 1943. Mas, por outro lado, esses dados não revelam as operações de encampação que ocorreram em 1946, da ordem de Cr\$ 4,5 milhões, nem os de 1947, cujo montante ascendeu a

Cr\$ 2,25 milhões²¹⁹. Pela peculiaridade que se estabelece na operação, a emissão de papel-moeda pela CARED, em contrapartida aos títulos do Tesouro, não passa aos números, deixando de refletir o real desequilíbrio do Tesouro Nacional e do próprio Governo Federal, mascarando portanto a verdadeira dimensão destes desequilíbrios.

As operações de encampação escondem a real dimensão dos recursos financeiros que o Banco do Brasil transferia ao Tesouro Nacional, através da Carteira de Redesconto, o que na verdade resultava da incompatibilidade do sistema tributário existente, na sua regressividade e dimensão insuficiente em relação ao nível dos gastos públicos necessários às atividades do Estado brasileiro. Como se pode perceber, este desajuste iria sancionar um sistema de crédito público e disfarçar o desequilíbrio fiscal do Governo.

Outros dados que merecem comentários são aqueles relativos aos anos sob a dominância ortodoxa de Correia e Castro - a partir de 1946 e após a sua saída em 1949. Como a Carteira de Redesconto era o órgão emissor mais importante, a observação do montante emprestado pela CARED, nos anos de 1946 a 1948 demonstra a força do arrocho creditício. Desta maneira, o saldo da Carteira apresenta sensível decréscimo ao longo daqueles anos, principalmente em 1947. A comparação deste ano com 1946, exprime, em boa medida, a dura contenção exercida pela política monetária, mesmo quando notamos o crescimento de 1948, mas que mesmo assim, foi inferior, em

219. Cf. Benevides, M. (1981, p. 40).

termos nominais, a 1946.

Já em 1949 e principalmente em 1950 pode-se notar, em parte, os efeitos da nova orientação, mais liberal, imprimida ao crédito na gestão de Manuel Guilherme da Silveira Filho. Este, como industrial e ex-presidente do Banco do Brasil, conhecia de perto os reclamos do sistema produtivo. Tais reclamos adquirem maior significado quando se considera o que mostram os números da tabela anterior: o contingenciamento de crédito a que foi submetida a economia brasileira no experimento liberal de 1946 até junho de 1949. As crescentes manifestações dos segmentos produtivos, como se tentou mostrar no capítulo anterior, por certo explicam a disfuncionalidade e, mais do que isto, o equívoco de se conter o crédito violentamente, como foi feito em mais da metade da administração Dutra.

A despeito do grande aumento das emissões verificadas na CARED a partir de 1949 não ter sido totalmente dedicado ao crédito para o setor produtivo, foi seguramente o aumento da atividade produtiva que impulsionou a maior atuação da Carteira. Deve-se recordar também que 1950 é considerado um ano excepcional para a economia brasileira. Foi um ano em que aumentou a produção interna, em que os preços e as vendas de café estavam em alta, resultando numa aceleração dos negócios que necessariamente levaria a uma maior demanda do crédito. Outra variável importante foi o fato de em 1950 acontecerem as eleições para Presidência da República, um processo que sempre influencia maior liberalidade na conces-

são de recursos²²⁰.

Quanto à política monetário-creditícia, resta tecer ainda algumas considerações sobre o papel do Banco do Brasil na concessão de crédito ao setor produtivo. Tais considerações são importantes, porque desvelam o crucial papel da agência oficial de crédito no sentido de oferecer recursos ao setor produtivo, dentro de uma estrutura financeira extremamente pobre, porquanto não atuando nas linhas de longo prazo, centrada fundamentalmente nos haveres monetários e no crédito de curto prazo, de capital de giro. Assim, o papel do Banco do Brasil na sua atuação como banco de fomento, teve - e continua tendo até hoje - uma importância muito grande.

Pela descrição feita anteriormente, na área do fomento ao processo produtivo, o Banco do Brasil atuava através da CREAM - Carteira de Crédito Agrícola e Industrial. A evolução da sua atuação nos anos que mais de perto interessam a esta análise, revelam o alcance das dificuldades pelas quais passava a economia brasileira, ao não dispôr de um sistema financeiro como tal, e tendo que valer-se, a despeito do liberalismo contrário à intervenção governamental, marcante nos anos da segunda metade dos quarenta, do auxílio do Estado e de seus aparelhos. O próprio processo de constituição dos fundos da CREAM revela um quadro de dificuldade durante o período que vai de julho de 1937, quando da sua criação,

220. Várias análises apontam para a excepcionalidade da taxa de crescimento da economia brasileira em 1950. Veja-se, por exemplo, Conjuntura Econômica, ano IV, no. 1, janeiro 1951.

até pelo menos os primeiros anos da década de cinquenta²²¹.

O aumento das operações de crédito através da CREA, dada a insuficiência de recursos provenientes de fontes como o Tesouro e os institutos de previdência, iria, necessariamente, implicar na utilização de Carteira de Redesconto. O crescimento que teve a CREA, por força do próprio desenvolvimento econômico brasileiro, implicou o uso das disponibilidades do próprio Banco e a utilização do redesconto via CARED, o principal órgão emissor. Em outras palavras, o atendimento das necessidades da produção, que tantos reclamam nos anos quarenta, como em outros momentos com políticas de estabilização, iria implicar, dadas as perversas peculiaridades da economia brasileira, a emissão de moeda. Aparentemente, não haveria outra forma de estender o crédito à produção.

Os anos do governo Dutra, um dos momentos de maior força do pensamento ortodoxo, apresentam dados bastante expressivos sobre esta característica da economia brasileira. Do final de 1946 até meados de 1949, pode-se depreender das informações existentes, que, quando é mais forte o controle do crédito, os empréstimos da CREA decrescem em termos reais para a agricultura, mas crescem significativamente para a indústria. Como os dados são anuais, essas inflexões da política econômica contracionista, como a que ocorre ao longo do ano de maior modificação da gestão econômica (1949) simplesmente não aparecem. Mas eles ficam visíveis através

221. Sobre a criação da CREA ver Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1980, pp. 242-5).

da análise das informações do controle creditício mais acentuado, que se faz para a agricultura (entre 1946 e 1949 o crédito a esse setor decresceu em 50%). O crédito para a indústria apresentou, no mesmo período, uma expansão da ordem de 110%. Entre 1949 e 1950 o crédito para a agricultura cresceu 7% e o crédito para o setor industrial 4%.

O referido crédito foi financiado em alguns anos do período, 1946 e 1949, fortemente pelas emissões líquidas. Também em 1950 emitiu-se em parte para os empréstimos da CREA, mas não de forma tão notável como naqueles anos acima citados²²².

Os dados aqui apresentados sugerem várias análises e leituras. Uma é aquela já citada, do poder do Banco do Brasil como o principal prestador da economia, sua magnitude expressiva decorrente do seu caráter dual, de banco comercial e autoridade monetária. Seu poder na concessão de crédito era muito maior que o dos bancos integrantes da rede privada, justamente por não se sujeitar às mesmas regras vigentes para as entidades particulares.

Uma segunda leitura das informações, por certo, há de desvendar o quanto de equívoco existe quando se busca entender o crédito oficial, quando excessivo, como parece ser em alguns anos da segunda metade de 1940, como causador principal da inflação. Parece um simplismo atribuir apenas ao elevado crescimento do crédito as taxas inflacionárias que no geral são crescentes ao longo do período 1946-50. A conjun-

222. Estes dados são oriundos dos Relatórios do Banco do Brasil e estão em Maranh, Bonelli, Abreu e Pereira (1980) e também nos trabalhos de Benevides, M. (1981) e de Vianna (1987).

tura econômica é por demais complexa para atribuir-se ao excesso de crédito, ou mesmo aos desequilíbrios financeiros do Governo Federal - que exprimiria em parte elevado grau de intervenção do Estado na economia - as únicas ou mesmo principais razões para preços crescentes.

Uma terceira possibilidade de análise aponta para o entendimento do Banco do Brasil, particularmente através da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial ter desempenhado um papel anticíclico, mais ainda no curso de políticas de estabilização como foi aquela intentada no período que vai de fins de 1946 a meados de 1949²²³. As taxas de crescimento do crédito, principalmente para a indústria, sugerem valores não condizentes à retração propugnada pela política econômica, indicando, na verdade, um certo grau de independência, ou mesmo de descumprimento, por parte do Banco do Brasil, das diretrizes de política econômica emanadas do Ministério da Fazenda.

Entre 1946 e 1950, o crédito à indústria cresceu em torno de 120% reais. Mesmo entre 1947 e 1948, que como se recorda são os anos em que a gestão econômica foi mais contracionista, esse crescimento foi da ordem de 18%. Estes dados apenas demonstram várias questões que são inerentes ao funcionamento da economia brasileira. A primeira, sem dúvida, parece ser a recorrente do conflito entre o Banco do Brasil e o Ministério da Fazenda, com este propondo restrições monetário-creditícias, no mais das vezes buscando

223. Esta idéia é central na tese de Benevides, R. (1981).

combater a inflação, e aquele as descumprindo, sob a alegação de estar atendendo às necessidades do setor produtivo, cumprindo o seu papel de "atender a produção".

Vinculada a esta perspectiva, a segunda questão que é suscitada pelo suposto papel anticíclico da nossa principal instituição de crédito, é que o sistema produtivo é por demais sensível a políticas usuais de estabilização baseadas em controles sobre o crédito e as finanças públicas. O desgaste da política econômica de Correia e Castro é prova cabal deste fato, uma vez que era insustentável para a atividade produtiva, diante das grandes carências de ordem econômica - principalmente de infra-estrutura, o estabelecimento de controles tão severos e, com um quadro de instituições financeiras, exceto o Banco do Brasil, tão frágeis.

Os bancos privados operavam basicamente em linhas de crédito de curto prazo e crédito pessoal. Não havia, a rigor, crédito de médio ou longo prazos oriundos da rede privada. Por tais razões, e neste contexto, o papel do Banco do Brasil era crucial no fomento à produção e nisto ele acabou desempenhando um papel quase que independente das propostas centradas na estabilização. Sua autonomia era visível, e até mesmo necessária, segundo alguns analistas, pois evitaria crises econômicas que poderiam se alastrar não apenas pela economia, mas por toda a sociedade brasileira²²⁴.

Disto torna-se inescapável concluir que a política monetário-creditícia era incompatível, na sua formulação mais

224. Também esta idéia é central na tese de Benevides, K. (1981).

ortodoxa e contracionista, com os reclamos dos segmentos capitalistas interessados na expansão e diversificação do setor industrial. Para tanto era imprescindível aumentar o gasto público em infra-estrutura, o que sem dúvida iria pressionar os gastos públicos e inviabilizar uma das bases da ortodoxia, qual seja, o orçamento equilibrado.

Se o excesso de gastos públicos, o desequilíbrio entre receitas e despesas e a geração de crédito através do aumento da base monetária, foram responsáveis pela inflação - como parecem mostrar os dados do imediato pós-guerra - não menos importante é anotar que justamente a ausência de mecanismos mais adequados para financiar os gastos públicos - a regressividade do sistema tributário era patente, bem como a insuficiência ou mesmo inexistência de um sistema financeiro - pois não havia um mercado de títulos, fazendo com que os recursos monetários se valorizassem através de imóveis e mercadorias, eram obviamente os principais fatores pressionando os níveis de preços para patamares crescentes.

4.6 - Propostas de caráter estrutural

Anotou-se ao longo deste capítulo que o governo Dutra se propôs resolver outros problemas de natureza mais estrutural da economia brasileira. É preciso agora analisar estas propostas e os seus resultados.

A reforma tributária proposta no sentido de adequar e aumentar a receita tributária foi discutida no Congresso Nacional mas efetivamente deixou de ser implementada. Buscava-

se aumentar a contribuição dos impostos diretos - como o imposto sobre a renda - em substituição aos indiretos - como o imposto de consumo - na composição da receita do Governo. Por força das necessidades do Governo, através da Lei no. 154, de 25/11/47, procurou-se elevar as taxas tributárias via imposto de renda. A justificativa para tanto estava nas necessidades do Tesouro e revelava na sua essência um enfrentamento pontual e localizado dos problemas, característica do governo Dutra. As modificações dessa Lei e de outras ao longo do ano de 1948 buscavam apenas corrigir os desequilíbrios orçamentários e conseguiram ajudar a aumentar a arrecadação e lograr os superávits de 47 e 48.

Essas medidas não objetivavam modificar fundamentalmente, como teria sido necessário, o perfil das receitas tributárias, de forma a adequá-las às necessidades do gasto público. A rigor, como se observou no capítulo anterior face à insuficiência de fontes de financiamento, em vez de aumentar suas receitas, buscou o Governo Federal diminuir seus gastos, invertendo o sentido mais indicado para seu financiamento, e mais condizente com as próprias necessidades da economia brasileira. Como bem assinala Sônia Draibe, "*Não houve uma reforma fiscal profunda de racionalização e atualização do sistema tributário como propugnavam distintos setores sociais*"²²⁵. A discussão sobre a reforma tributária demonstra de fato a consciência existente acerca da importância de se proceder a uma adequação das receitas. A des-

225. Cf. Draibe (1984, p. 165).

peito desta defasagem, basicamente entre impostos indiretos e diretos na composição das receitas tributárias, não se procedeu de fato a qualquer reforma fiscal.

A outra reforma tentada referia-se à questão do financiamento e, mais especificamente, ao sistema bancário. No final de 1946 o Governo enviou ao Congresso Nacional o projeto de reforma bancária que levava o nome do Ministro Correia e Castro. Observou-se no capítulo anterior que o projeto previa a criação de um Banco Central que atuaria como banco dos bancos e como banco do governo. O Banco do Brasil perderia suas funções de autoridade monetária, atuando como banco comercial. Além disso, propunha-se a criação de bancos especializados em créditos a áreas específicas - hipotecário, rural, industrial, investimentos, resseguros e importação/exportação - a partir da transformação das carteiras do Banco do Brasil que atuavam nestes setores.

Buscava-se com isso corrigir e disciplinar, além de especializar, o sistema bancário, então excessivamente autônomo e tendendo a favorecer atividades especulativas, fortemente concentradas nos negócios imobiliários. O apoio a essa iniciativa governamental foi praticamente unânime, a despeito de algumas críticas feitas no sentido de considerá-la dirigista ou intervencionista. A tramitação do projeto pelo Congresso Nacional modificou alguns pontos da proposta inicial. Priorizou-se a criação do Banco Central pela sua função emissora, e esta, uma vez criada, depois de seis meses substituiria a Carteira de Redesconto na emissão. Da mesma

forma houve grande interesse na criação do Banco Rural e do Banco Hipotecário.

Em maio de 1948, o O Observador Econômico e Financeiro num editorial intitulado "A Tarefa do Congresso" observava que o Ministro Correia e Castro esperava a votação do projeto de sua autoria ainda em 1946. "*Hoje está na Comissão de Finanças depois de ficar muito tempo na Comissão da Indústria e Comércio não se sabe porque*"²²⁶. Posteriormente, a mesma publicação anunciava no seu número subsequente, que o presidente da Comissão de Finanças já dera seu parecer e que o projeto deveria ir, brevemente, ao plenário onde seguramente seria aprovado, pois "*...a reforma é de interesse do Presidente da República bem como de todos os partidos*"²²⁷.

Seria enfadonho e redundante reconstituir a tramitação do projeto Correia e Castro no Parlamento. Os debates sugerem e indicam para todos os principais debatedores - como Horácio Lafer, Herbert Levy, Daniel Faraco - a premência da criação do Banco Central pela sua função de emitir moeda, e do Banco Rural. Os outros bancos especializados poderiam esperar. Não obstante, a morosidade na tramitação foi palmar. A própria Comissão Abbink também apontou a necessidade de reforma e do Banco Central. Grandes críticas foram feitas ao caráter hipertrofiado do Banco do Brasil, "um Estado dentro do Estado". Entretanto, a discussão permaneceu inconclusa ao longo de todo o período; a imprensa não se cansava de apontar a importância e a necessidade de reformar o sistema ban-

226. O Observador Econômico e Financeiro, no. 148, ano III, maio 1948.

227. O Observador Econômico e Financeiro, no. 149, ano III, junho 1948, seção Observações Econômicas.

cário, mas efetivamente nenhuma modificação chegou a ser introduzida.

Tudo indica que, devido à conjuntura política e econômica da segunda metade dos anos quarenta, faltou a necessária vontade política para proceder a uma reforma de fato no sistema bancário. Já se observou que a administração Dutra propôs o equacionamento e a resolução de várias questões que se tornariam estruturais na economia brasileira, mas o fez desarticuladamente, sem objetivos capazes de proporcionar um certo padrão de atuação dentro da economia.

Isto é tanto mais verdadeiro quando se sabe que os anos do governo Dutra foram os únicos na história política brasileira em que o Executivo dispunha folgada maioria no Congresso nacional, fruto do Acordo Inter-Partidário de 1948. Contudo, o projeto Correia e Castro percorria as comissões específicas no Congresso até pelo menos 1959, 13 anos após sua proposição inicial²²⁸.

Outra tentativa de reforma estrutural foi aquela contida no projeto de reforma agrária. Como se mostrou no capítulo anterior, durante o período 1946-50, duas mensagens propondo a reforma agrária foram enviadas ao Congresso. Uma do Deputado Nestor Duarte, e outra de autoria do Governo Federal, que ficou conhecida como projeto Afrânio de Carvalho. O projeto do Governo buscava, antes de socializar a posse da terra e redistribuir a propriedade, resolver os problemas do abastecimento, que eram grandes nos anos do pós-guerra.

228. Minella (1988).

"A proposta Afrânio de Carvalho expressava a preocupação do governo com a crise de abastecimento, vivida entre 1946 e 1948. Segundo o entendimento do governo, o principal problema da economia agrária - a baixa produtividade - não tinha causas estruturais. Decorria, antes, do caráter extensivo e predatório do desenvolvimento agrícola, que afetava negativamente a fertilidade do solo e do atraso dos métodos de produção no campo"²²⁹.

Sua preocupação, portanto, era a de aumentar a produção, via utilização mais racional dos recursos. Nada mais do que aumentar a produtividade, e em consequência a oferta de alimentos. Nos comentários feitos a partir da proposta Afrânio de Carvalho, percebe-se o caráter limitado que teria a reforma agrária, pelo menos nos anos da administração Dutra. "Não há entre nós o problema da reforma agrária; tudo está praticamente por ser feito, no sentido de se criar um estatuto para o trabalhador rural, onde a terra e o homem sejam compreendidos na sua devida grandeza. Antes de ser, a reforma é por conseguinte a lei inicial e, ainda assim, não encerra qualquer sentido revolucionário, nem encarna o espírito de lutas e conflitos que se reveste a instituição em outros países. Não temos em nossa história o registro de lutas sangrentas pela terra, nem tampouco encontra-se o ódio, alimento nas relações componesas de capitalistas e trabalhadores. Cuidando de dotar o Brasil de uma lei agrária, estamos, por conseguinte diante do material com o qual é possi-

²²⁹. Cf. Tapia (1986, p. 115). Veja-se também a respeito Casarigo (1983).

vel construir a base sólida de toda a nossa economia que partindo da terra nas suas manifestações mais simples, deve atingir as composições mais completas do parque industrial que possuímos"²³⁰.

Esta visão é bem condizente com o conservadorismo da segunda metade dos anos quarenta. A proposta espelha a limitação, ou a falsa perspectiva de modificação, de questões tão controversas e problemáticas e que pode ser estendida, também, à proposta de reforma bancária. É visível na análise da proposta de reforma agrária, principalmente uma outra característica do governo Dutra. Juntamente com a falta de vontade política para resolver questões mais importantes, havia uma capacidade para desagradar praticamente todos os setores que compunham o espectro político daqueles anos.

O projeto Afrânio Carvalho não buscava, nem propunha, soluções que viessem modificar a posse da terra, além de claramente, não ser contrária aos grandes proprietários agrícolas. Parece ater-se mais às questões técnicas de modificação/aumento da produtividade agrícola, do que realmente atingir a questão central, qual seja, a propriedade fundiária. Mesmo assim sofreu pesada reprovação por parte dos setores agrários. A Sociedade Nacional da Agricultura e a Sociedade Rural Brasileira, principais órgãos representativos do capitalismo agrário, refutavam tanto o projeto do Governo como o do Deputado Nestor Duarte²³¹.

230. Conforme o editorial Lei Agrária em O Observador Econômico e Financeiro, no. 144, ano XII, janeiro de 1948, p. 5.

231. Sobre o Projeto Nestor Duarte e as opiniões dos órgãos classistas e agricultura ver Tapia (1986, pp. 130 e seguintes).

Outras medidas do governo Dutra que estabeleceram objetivos de mais longo prazo foram as contidas no Plano SALTE. Buscando coordenar e resolver problemas das áreas da saúde, alimentação, transporte e energia, o Plano SALTE expressava de maneira exemplar como se administrou a economia durante aqueles anos.

Antes de ser enviado ao Congresso Nacional, em março de 1948, assistiu-se no País ao debate sobre a necessidade ou não do planejamento econômico. Talvez influenciado pelo aceso debate de anos anteriores entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin, e suas respectivas posições, a favor e contra o planejamento, a imprensa especializada crescentemente se manifestava sobre o tema. A rápida desilusão oriunda da orientação liberal da política econômica, associada às grandes carências de infra-estrutura e à própria morosidade com que a gestão Dutra enfrentava os problemas foram importantes para que se estabelecesse um consenso quanto à necessidade de um plano.

Na ocasião do envio do Plano SALTE, até a publicação O Economista, que se caracterizava pela defesa da livre iniciativa chegou a observar que "o Plano SALTE é uma reação contra o espírito de rotina da nossa organização econômica"²³².

Na mesma matéria, lembrando que tanto regimes comunistas como capitalistas se utilizam de planos - haja vista os exemplos da União Soviética e seus planos quinquenais, e da

²³². Cf. O Economista de 30.03.1948, p. 1.

Alemanha com seu planejamento para a guerra - o periódico observava que: "...planejamento econômico no seu mais amplo sentido não poderia constituir exclusivismo nem peculiaridade dos regimes de economia totalitária, porque a planificação não constitui privilégio de nenhum regime político ou determinado sistema econômico"²³³.

Logo no início de sua gestão, Dutra suspendera a execução do Plano de Obras e Equipamentos então em vigor. Mas o DASP, que dera ao Presidente a idéia de acabar com o Plano de Obras, ao longo de 1946 procurou, além de manter seus espaços na administração pública - sua briga com o Ministério da Fazenda quando da consecução dos orçamentos é um bom exemplo - sensibilizar o Poder Executivo da necessidade de se proceder ao planejamento, o que levaria, sem dúvida, a reforçar o próprio papel do DASP dentro do aparelho de Estado.

A feitura do Plano também estava associada ao Acordo Inter-Partidário de 1948 entre PSD, UDN e PR. Enviado ao Congresso em maio de 1948, acabou sendo aprovado em 18 de maio de 1950, e instituído pela Lei no. 1102. Ao enviar o projeto ao Congresso, o Executivo buscava vê-lo aprovado já em julho de 1948²³⁴.

Sua duração estava originalmente proposta para o período 1949-1953. Os setores contemplados, expressos na própria sigla SALTE, acusavam graves situações na época. Assim, por exemplo, na área de saúde, entre outros problemas a se-

233. Cf. O Economista de 30.03.1948, p. 1.

234. Sobre o Plano SALTE ver Costa (1970, cap. 5).

rem solucionados, havia os da fome crônica, da baixa esperança de vida da população mais pobre - em torno de 30 anos - da carência de hospitais, da difusão de endemias, etc.

Mas era com relação à energia e transportes que transpareciam as principais dificuldades do Plano, em parte resultantes da descoordenação existente entre o Poder Executivo, o aparelho burocrático e o Parlamento. Desta maneira, a questão do petróleo, assunto do qual se origina intenso debate em torno do Estatuto do Petróleo, tornou-se objeto do Plano independente da votação do próprio Estatuto pelo Congresso.

"Sem levar em conta os resultados dos trabalhos da comissão encarregada da elaboração do Estatuto do Petróleo o presidente enviou ao Congresso uma espécie de plano quinquenal elaborado pelo DASP.

... O Plano SALTE não havia sido aprovado quando o Presidente da República, em 1948, enviou ao Congresso solicitação de crédito especial para apressar o programa de petróleo contido naquele documento"²³⁵.

Era visível também na concepção do Plano o sistemático conflito de competências entre o Ministério da Fazenda e o DASP, pois na verdade, cabia ao Ministério a feitura do orçamento e ao Departamento a administração do Plano SALTE. "Criou-se, assim, a divergência quanto à autoridade para a distribuição de verbas, a ponto de, no exercício de 1950, apenas três das dotações orçamentárias haverem sido movimen-

235. Cf. Pereira (1975, p. 83). Sobre o mesmo tema, veja-se também Cohn (1968, cap. III).

tadas pelo Administrador Geral, sendo as demais entregues pelo Ministério da Fazenda aos encarregados de executar as tarefas a que se destinavam"²³⁶.

Além destes problemas, a grande dificuldade encontrada pelo Plano SALTE, foi uma dificuldade operacional relacionada ao seu financiamento. Já na época do seu envio ao Congresso, quando havia, fora do próprio Parlamento, um relativo consenso por parte dos setores produtivos quanto à necessidade de um plano que configurasse uma ação de política econômica mais efetiva e definida, percebeu-se a sua virtual impossibilidade, justamente por conta das precárias formas e fontes de financiamento.

Este problema não escapou, por exemplo, à Confederação Nacional da Indústria, que logo detectou o caráter precário das bases financeiras do Plano SALTE. "O Conselho Econômico <da CNI>, depois de estudar e debater amplamente o Plano SALTE, chegou à conclusão de que este trabalho, embora inspirado nos melhores propósitos não apresenta condições de exequibilidade, pelo menos nos termos em que foi proposto. Realmente, um exame mais atento do capítulo relativo aos recursos evidencia a inexistência de bases seguras para o financiamento das obras e serviços em referência. E sendo esse o ponto fundamental em um empreendimento desta natureza, constituindo a mola propulsora de todo o mecanismo, bastaria demonstrar que os meios indicados para ocorrer as despesas são insuficientes, inadequados ou ilusórios para se verifi-

236. Cf. Costa (1970, p. 98).

car a impraticabilidade de realização do Plano"²³⁷.

O próprio Governo Federal, através da Administração Geral do Plano, devido a essas dificuldades de financiamento, chegou a acenar com a possibilidade de revogação total do Plano. Efetivamente ele não foi suspenso, mas fica clara a sua real impossibilidade²³⁸.

O Plano Salte continua formalmente válido, como instrumento de ação governamental, ao longo dos anos cinquenta, até pelo menos 1957, a despeito da formulação de outros planos paralelos ou independentes, como aquele que ficou conhecido como Plano Lafer de 1951. As metas atingidas por ele foram poucas: calcula-se que apenas uma quarta parte dos projetos alcançou índice de execução superiores a 75%, e cerca de um terço alcançou 50%²³⁹.

Outro acontecimento de relevância nos anos do governo Dutra foi a vinda da Missão Abbink, encarregada de estudar os problemas da economia brasileira de então. Esta Comissão do governo norte-americano apontou alguns problemas estruturais da economia brasileira, mas não propôs projetos específicos e nenhuma nova forma, por exemplo, de combater a inflação que não fosse através da estabilidade monetária ou da necessidade de diversificar as exportações para que as importações brasileiras não dependessem de poucos produtos agrícolas, principalmente do café.

O relatório da Missão Abbink, dada a ausência de qual-

237. Citação em Presidência da República (1953, p. 7).

238. Presidência da República (1953, p. 4).

239. Costa (1970, p. 137).

quer novidade, e por propor medidas estabilizadoras para conter a inflação centradas no controle de crédito, recebeu críticas da CONCLAF na sua reunião de Araxá em 1949, bem como dos setores industriais que entendiam que a Missão não interessava a industrialização brasileira.

A participação, na Missão, de Octávio Gouvea de Bulhões possibilitou a este a elaboração de um livro, A Margem de um Relatório, sem dúvida um dos melhores trabalhos escritos sobre a economia brasileira na época, e que deixou duradouros comentários e opiniões sobre questões candentes, como o papel do capital estrangeiro e do Estado, e sobre problemas da política econômica como câmbio, moeda e tributos. Não há como negar a pertinência e a relativa atualidade desses comentários²⁴⁰.

A Missão Abbink também reforçou a discussão que crescentemente se verificava, nos anos finais da década de 1940, sobre o próprio destino da economia brasileira e suas necessidades de industrialização. A própria política econômica efetivada no pós-guerra, a estreiteza das suas metas e o seu caráter descoordenado por certo reforçam este debate, cada vez mais presente nos círculos dirigentes e dentro do próprio Estado.

O desgaste da ação estatal, consubstanciado na política econômica, trazia como substrato a consciência de que era necessário adequar e modernizar a agricultura, avançar na industrialização, superar os entraves representados pelas

240. Bulhões (1950).

deficiências da infra-estrutura e pelos seus pontos de estrangulamento. Não foram apenas os setores empresariais diretamente ligados aos setores produtivos que manifestaram estas necessidades.

Dentro do próprio Estado brasileiro já havia preocupações neste sentido. Um bom exemplo é aquele acima citado, do papel do DASP em sensibilizar o Presidente da República para a necessidade do planejamento económico. Outro exemplo é aquele do Conselho Federal de Comércio Exterior, que em janeiro de 1949, sob a presidência do General Anápio Gomes fez uma consulta formal a *"entidades de classe, centros de cultura especializada, economistas e estudiosos de problemas económicos financeiros"* para que dessem sugestões sobre a forma de resolver os problemas económicos nacionais.

Há nesse documento uma certa exasperação quanto à economia brasileira. Parecia haver um pressentimento da iminência de algo grave que estaria por acontecer, e que portanto urgia tomar atitudes. *"...encarando-se a conjuntura nacional sem pessimismo, e sim com o realismo que a época impõe, concluímos desde logo que não podemos procrastinar indefinidamente a solução de problemas fundamentais do País, cumprindo-nos fixar objetivos seguros e traçar os itinerários para atingir tais objetivos. Em resumo: precisamos, sem perda de tempo, fixar as diretrizes e os planos de uma esclarecida e corajosa política económica interna que sirva de base a uma política económica exterior firme e bem defi-*

nida"²⁴¹.

O documento seguia quase que reconhecendo a inoperância governamental, ao mostrar que os setores industriais e comerciais vinham sistematicamente manifestando suas preocupações com a situação através de congressos e memoriais, e ao afirmar que era preciso mobilizar urgentemente as elites responsáveis, para que o País não se encontrasse em situação de perder ainda mais sua posição no cenário econômico internacional. Como se sabe, este discurso tem sido relativamente constante nas últimas décadas.

A despeito do tom um tanto quanto apocalíptico, o documento Inquérito sobre diretrizes da política econômica brasileira traz no seu bojo a expressão do que era a política econômica no final do governo Dutra. Nele transparece um certo desalento com a falta de coordenação e com o caráter de improvisação da gestão econômica.

A própria estreiteza das metas da política econômica e as peripécias ocorridas na condução da economia acabaram dando origem a uma discussão muito mais ampla, ligada ao próprio desenvolvimento econômico do País. Não deixou de ser um resultado, talvez o mais importante fruto da política econômica, ou da falta de uma, na segunda metade dos anos quarenta.

Mas este resultado de natureza qualitativa traz consigo aspectos e questões de maior fôlego, que devem ser considerados e analisados no quadro mais amplo da imbricação da

241. Conselho Federal do Comércio Exterior (1949).

Economia com o Estado. Trata-se de um aspecto mais conclusivo, e que deve ser comparado com momentos históricos semelhantes, nos quais se pretendeu modificar ou redefinir esta relação a partir dos movimentos do quadro político brasileiro.

Não faltam exemplos, até recentes, de modificações no quadro político que ensejaram, no mais das vezes, alterações da relação do Estado com a economia, no sentido de desregulamentação, no geral intituladas de desestatização. Não há dúvida de que, na transição de 1946, buscou-se, ainda que mais no plano da retórica e das intenções, redefinir a relação do Estado com a economia, como tantas outras vezes. No próximo capítulo buscar-se-á comparar o que resultou desta tentativa, com tentativas feitas em momentos históricos semelhantes ou também de transição.

V - AVALIAÇÃO DOS LEGADOS DA POLÍTICA ECONÔMICA DA ÉPOCA

Observou-se nos capítulos anteriores como, a partir do final do Estado Novo e dos problemas vividos pela economia brasileira durante a II Guerra Mundial, surgiram as novas propostas da política econômica e quais foram os seus resultados. Naquela época, não faltaram algumas proposições mais profundas, visando reformas de cunho mais estrutural, tais como a bancária, a agrária e até a tributária. Por outro lado, o enfrentamento das questões cotidianas - como as da inflação, das finanças públicas e das contas externas - teve como principal objetivo a redução da presença do Estado na economia, a diminuição do seu poder regulador, como forma de estimular as forças de mercado, as quais, através da sua livre movimentação lograriam estabelecer uma solução para os problemas e as reais necessidades da economia brasileira, com vistas a mantê-la no caminho do crescimento e do desenvolvimento.

Os dados apresentados mostram êxitos e malogros, e ambos estão intimamente relacionados à impropriedade oriunda do receituário desregulador então impingido, cujo baixo poder de resolver os grandes e, inicialmente não percebidos, problemas que afligiam o País e sua economia, acabou levando a uma rápida e profunda inflexão na condução da política econômica, reinstituindo com redobrado vigor a forte participação dos instrumentos de regulação e coordenação do Es-

tado. Os malogros do governo Dutra deveram-se fundamentalmente à impossibilidade de se efetivar, naquela quadra histórica específica, após a ditadura e a II Guerra Mundial, uma política econômica notoriamente defasada, incompatível com os desafios que se apresentavam à economia brasileira. Por sua vez, os êxitos eventualmente alcançados foram em parte frutos daquela guinada profunda na condução da política econômica, tanto externa quanto interna.

Foi visto anteriormente que as reformas estruturais não se viabilizaram. Apesar dos sinais de apoio quando da sua apresentação, sobretudo no caso da reforma bancária, que aparecia como uma estratégia fundamental para a modernização e adequação do sistema de crédito (além de prover o Estado de efetivo instrumento de fomento e prática de uma real política monetária) - rigorosamente nenhuma modificação de fundo chegou a ser feita. Nem é preciso mencionar as outras reformas fracassadas por razões evidentes, como a agrária e tributária, para perceber que nestes anos que vão de 1946 a 1950 - a despeito da especificidade histórica de sucederem a oito anos de Estado Novo, com um Presidente escolhido através de eleições diretas - o forte traço de continuidade existente entre o regime discricionário de 1937 e o democrático de 1946.

A face mais visível era evidentemente a figura do próprio Presidente, que fora o Ministro da Guerra do Estado Novo. Contudo, para efeito da análise da condução da política econômica a constatação mais importante é a de que os

mesmos interesses económicos e políticos, que de alguma maneira cumpriram o papel de sustentar e de se beneficiar do governo daquela época, permaneceram igualmente fortes e poderosos no anos posteriores.

A faceta política mais notória dessa permanência estava na estrutura partidária surgida após a derrubada 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. Dois dos três principais partidos, o PSD e o PTB, tinham sido criados na verdade pelo próprio Vargas, determinando em boa parte a continuidade da presença e influência dos mesmos grupos económicos no interior dos aparelhos de Estado, principalmente naqueles responsáveis pela gestão da economia.

Desta forma, a despeito da votação e promulgação da Constituição de 1946 e de toda a estrutura comum aos regimes democráticos - parlamento, partidos, eleições livres em todos os níveis, etc. - houve uma inegável continuidade entre o Estado Novo e o regime liberal de 1946. Obviamente, havia algumas diferenças de forma e de aparência entre o discricionarismo do governo de 1937 e o autoritarismo do governo diretamente eleito em fins de 1945. Mas, a despeito deste se basear nos princípios da democracia representativa, a administração Dutra não chegou a ser totalmente fiel aos melhores predicados dos princípios democráticos, como atestam, entre outras questões, a ampla e constante intervenção nos sindicatos e a cassação dos parlamentares comunistas.

Se o autoritarismo permanece no plano institucional, tornando a democracia mais formal do que virtual, é também visível a sua continuidade entre os aspectos mais decisivos da política econômica, embora aqui também se buscasse formalmente marcar uma grande diferença. O enunciado original dessa política pelo primeiro Ministro da Fazenda da administração Dutra, o banqueiro Gastão Vidigal, foi, como se viu no terceiro capítulo, absolutamente anti estatista, preconizando o corte dos gastos públicos, um orçamento equilibrado, a supressão de órgãos e autarquias governamentais. Seu sucessor, o também banqueiro Pedro Luiz Correa e Castro, não apenas anunciou uma política econômica ortodoxa de cunho liberal mas efetivamente a implantou, diminuindo de fato os gastos do Estado, controlando o crédito e apertando a liquidez, o que redundou, no ano de 1947, em queda tanto do nível de preços como das taxas de crescimento do produto da economia. Mas, como também se assinalou nos capítulos anteriores, a partir de meados daquele ano, houve um sensível agravamento da situação das contas externas, principalmente devido à queda acentuada na disponibilidade de divisas conversíveis, o que levou o governo federal a implantar controles cada vez mais severos sobre as importações e concessão de cambiais conversíveis.

O controle do câmbio e das importações, cada vez mais rigoroso dado o agravamento do déficit do balanço comercial em dólares, teve um efeito deveras positivo sobre o crescimento e a diversificação do setor industrial, de longe o se-

tor que apresentou as maiores taxas de crescimento no período. Ora, o aproveitamento pela indústria desta problemática conjuntura só foi possível porque o setor havia se desenvolvido ao longo dos anos trinta, quando tinha se beneficiado de uma série de estímulos e facilidades, em boa parte deliberadamente criados pelo poder público, e seguramente porque não tinha o menor interesse em ver-se preterido com o advento do novo governo.

Na verdade, as dificuldades provenientes da escassez de dólares, que sancionaram toda a crescente intervenção do Estado no mercado de câmbio e a implantação do subjacente sistema de licenciamento, constituíram um importantíssimo estímulo ao processo de expansão da indústria, pois esta tinha praticamente todo o mercado nacional reservado para si - um mercado que tendia a crescer com a urbanização, além de contar com um não menos importante processo de transferência de renda do setor agro-exportador, via câmbio sobrevalorizado. Mas, deixando de lado a conjuntura econômica, é importante realçar que os interesses industriais continuaram sendo os mais poderosos e influenciadores, bem como os principais beneficiários da política econômica, mantendo inalterados os privilégios que desfrutaram durante o Estado Novo. Este aspecto, de suma importância, concorre também para reforçar o aspecto de continuidade entre os períodos que vão de 1937 a 1945 e daí até 1950.

Se a política econômica explicitada, e em alguns casos efetivada mesmo, tinha nas suas intenções um rompimento pro-

fundo com o elevado grau interventor do Estado Novo, como pode sugerir à primeira vista o fechamento de certos órgãos públicos de fomento a produtos específicos ou o esvaziamento dos conselhos e autarquias voltados para o planejamento e coordenação da economia, na prática esta atuação desmobilizadora ou mesmo desreguladora não significou uma inflexão que alterasse a relação de forças vigente, ou que sancionasse uma política econômica contrária ao avanço do setor industrial. Na verdade, era totalmente impossível, na segunda metade dos anos quarenta, cogitar-se uma volta à agricultura exportadora como ponto nuclear do sistema econômico do País. Essa pretensão, se é que chegou a existir, não condizia com a realidade vivida pelo Brasil naqueles anos do imediato pós-guerra. Por isso, parece totalmente impróprio enxergar naquele lustro, no que diz respeito aos principais interesses que medravam no interior do Estado brasileiro e consequentemente geravam sua política econômica, tentativas de uma volta à tão sonhada quanto desprovida de sentido, vocação agrícola do País.

Anotou-se no capítulo terceiro que alguns autores importantes da historiografia econômica e política do Brasil vêem os anos de 1946 a 1950 dominados pelos setores agrícolas e exportadores, que haviam perdido o poder com a subida de Vargas em 1930. Procurou-se, no mesmo capítulo, demonstrar a irrerealidade desta interpretação, encarando os anos da administração Dutra como mais próximos dos anos anteriores e, de certa forma, dos posteriores, do que de uma solução de

continuidade entre essas duas fases do nosso desenvolvimento, francamente voltadas para a expansão e a diversificação industriais. Isto equivale a dizer que não houve, durante o período 1946-50, um predomínio estrito do ideário liberal, nem uma tentativa de fazer voltar o País ao mercado internacional na condição de simples exportador de produtos agrícolas, ou mesmo de novamente tornar o setor agro-exportador o centro dinâmico do sistema econômico brasileiro.

Se existiram interesses a favor do desenvolvimento agrícola, ou preocupações com o relativo abandono ocorrido com o setor, quando comparado à indústria, isto de fato revelava antes de mais nada uma preocupação com o despreparo do setor como fornecedor de alimentos, e portanto, com o fato dele ser gerador de pressões inflacionárias. Mais do que pretender uma volta à hegemonia da agricultura de exportação, houve o entendimento de que eram necessárias políticas específicas - como a de crédito rural - para o fortalecimento e o crescimento do setor agropecuário, seja como fornecedor de alimentos e matérias-primas, seja como freio ao problemático crescimento das grandes cidades²⁴².

O cenário no qual se desenvolveram a economia e mesmo a política nos anos do governo Dutra foi marcado, acima de tudo, pela passividade e inoperância. Estes aspectos reaparecem constantemente na análise do desenvolvimento daqueles anos a qual mostra que, se não houve privilégios explícitos para o setor industrial, nem por isto se elegeu a agricul-

242. Sobre este assunto, ver Bielschowsky (1988, pp. 313-6).

tura como núcleo preferencial para a atuação da política econômica governamental.

Não obstante a fragmentação e a falta de maiores horizontes na política econômica, os resultados alcançados pela economia do País naqueles anos estão longe de terem sido insignificantes. As melhores taxas de crescimento foram as do setor industrial, o qual no primeiro ano do período expandiu-se em 3%, e nos três anos seguintes a taxas acima de 10%, caindo, em 1950, para 6,4%. O setor de serviços também apresentou taxas significativas de crescimento - entre 6% e 10% ao longo dos cinco anos. Tais taxas contrastam com um desempenho menos brilhante da agricultura, cuja maior taxa de crescimento foi de 6,9% entre 1948-49, bastando porém para gerar uma expansão do produto interno da ordem de 6% a 7%, com exceção do ano de 1947, quando, no auge do controle de crédito e no início da crise cambial, o PIB cresceu apenas 2,4%.

Estes resultados, dentro do quadro geral de dificuldades externas, associadas ao arrocho creditício e à contenção dos gastos públicos internos, mostram que, a despeito da pobreza da política econômica, o desenvolvimento do sistema não foi absolutamente insatisfatório. Sem dúvida, a base industrial desenvolvida ao longo dos anos trinta, fruto ou não da ação deliberada do Estado Novo, pôde aproveitar-se satisfatoriamente de uma problemática conjuntura internacional, marcada pela escassez de dólares, à qual foi estimulada pela inoperância do governo Dutra. O aumento das dificuldades in-

ternas através da política econômica externa inicialmente formulada baseou-se na crença de uma rápida reorganização da economia e do comércio mundiais, de um amplo afluxo de capitais americanos, e da validade universal dos princípios acordados em Bretton Woods. Aos equívocos iniciais da política econômica externa juntaram-se, em breve espaço de tempo, a inconvertibilidade da libra esterlina - sepultando tanto os princípios de Bretton Woods como as esperanças de breve normalização do comércio internacional - assim como o desinteresse dos Estados Unidos em proporcionar uma ajuda especial ao seu maior aliado latino-americano na II Guerra Mundial.

As divisas disponíveis, como já se indicou, não eram suficientes para possibilitar um total reaparelhamento da indústria e da infra-estrutura de serviços, e tampouco foram totalmente desperdiçadas ou malbarateadas na compra de produtos supérfluos ou de luxo. Houve, de fato, um aumento na importação de bens de consumo durável - automóveis, eletrodomésticos entre outros, mas não a ponto de vir a constituir um entrave para a recomposição do parque industrial ou de inviabilizar um possível surto de crescimento autônomo da indústria e da economia nacionais. Devido ao aparentemente grande volume de moeda estrangeira - US\$ 700 milhões - acumulados nos saldos comerciais obtidos durante a II Guerra Mundial, criou-se, tanto na época como posteriormente em certas correntes da historiografia econômica brasileira, quase que um mito a respeito do poder que essas divisas teriam para continuar ou mesmo alavancar o processo de desen-

volvimento industrial. Na verdade, todavia, os diversos interesses econômicos da época cedo se aperceberam das tendências de deterioração das contas externas devido ao baixo volume (12% do total) das divisas plenamente conversíveis, e do reduzido poder de compra destas cambiais face às enormes necessidades de reaparelhamento do País. Isto, apesar de criticarem os erros da política econômica consubstanciadas na liberalização cambial ao longo de 1946, e de apontarem o seu papel catalizador para a crise cambial que se instalou em 1947. Mesmo assim, subsistiu nas correntes historiográficas a que se fez referência no capítulo terceiro, a idéia de que a má utilização das divisas conduziu o governo Dutra a uma ruptura com o avanço da industrialização e a uma dominação dos princípios liberais na condução da sua política econômica.

Embora naqueles anos da segunda metade da década de 1940 estivesse no combate à inflação o principal objetivo da atuação da política econômica - o que inclusive justificou a manutenção da paridade cambial de Cr\$ 18,50 por dólar - os resultados do crescimento da economia, e sobretudo da indústria - que não foram diretamente estimuladas em boa parte do período - foram bastante expressivos e teriam importantes repercussões para o futuro da economia brasileira. Neste sentido, Carlos Lessa em 15 Anos de Política Econômica, pode observar sobre os anos Dutra que:

"O exame desta fase é particularmente importante para a compreensão das etapas posteriores do desenvolvimento econômico, pois foi a égide da indus-

*trialização não coordenada - fruto dos estímulos não intencionais decorrentes das práticas cambiais processadas neste período -, que se engendraram as principais forças atuantes na evolução subsequente"*²⁴³.

E, mais adiante, o mesmo autor observa com justeza que a política econômica se fez basicamente através do câmbio, *"...a única ferramenta da política econômica com certa objetividade, razão pela qual a política econômica do período praticamente se reduz às práticas cambiais"*²⁴⁴.

Pode-se afirmar, portanto, que a despeito das dificuldades vividas pela economia brasileira no pós-guerra e da falta de maiores perspectivas da política econômica encetada, a economia, e o que é mais importante, a indústria, continuavam sua marcha ascendente, contribuindo para transformar a segunda no principal setor econômico do País. Esta constatação torna-se ainda mais expressiva diante da inexistência, ao longo dos anos sob análise de qualquer orientação específica das ações de política econômica com vistas ao crescimento e à diversificação do setor industrial, apenas merecendo registro algumas ações neste sentido.

Como foi visto no primeiro capítulo, houve um desenvolvimento das forças produtivas nos anos da administração Dutra. A Companhia Siderúrgica Nacional - que começou a funcionar já em 1946, a fábrica de papel e celulose dos Klabin, e a Cia. Hidroelétrica do São Francisco demonstram que, ape-

243. Lessa (1983, p. 15).

244. Lessa (1983, p. 15).

sar da inoperância do governo central, os interesses industriais puderam prevalecer, se não ditando as regras de uma clara e definida política industrial, pelo menos forçando e mesmo exigindo que não se obstasse o aprofundamento do processo de industrialização. Talvez a face mais visível desta tendência tenham sido os já citados reclamos a favor da modernização da precária infra-estrutura de serviços do País no início da administração Dutra.

De qualquer maneira e por razões diversas houve um avanço da indústria e um crescimento do produto da economia nos anos de 1946 a 1950. Dentro de um quadro econômico internacional ainda bastante desorganizado, e do descaso dos Estados Unidos pelos interesses brasileiros, frustrando as ilusões nutridas pelas autoridades do País quanto à normalização do comércio internacional - o que originou uma política econômica externa absolutamente extemporânea - o legado da administração Dutra pode ser considerado positivo.

Evidentemente, este enunciado requer certas qualificações. A política econômica do governo Dutra foi taxada aqui de extemporânea, equivocada, etc., principalmente nos seus condicionantes externos; internamente ela foi criticada pela sua estreiteza, por apenas tentar combater a inflação e limitar-se a propor reformas estruturais - importantes, mas nunca efetivadas - e por centrar-se fundamentalmente na diminuição do papel do Estado na economia. Cabe também lembrar que em termos imediatos, o segundo governo Vargas deparou-se, no início da década de 1950, com uma inflação estabili-

decisivas mudanças, tanto no plano externo - a hegemonia econômica e política norte-americana tem obviamente largas repercussões na ordem econômica internacional do pós-guerra - como internamente, seja no campo político - ao suceder a uma ditadura - seja no campo econômico - pelo fato de coincidir com o processo de industrialização, a análise desta administração suscita algumas importantes questões históricas e teóricas, e debates de muito maior envergadura do que o resultante de uma simples avaliação das ações inerentes à gestão econômica.

Numa quadra historicamente muito particular e contando com um sistema econômico que nos últimos quinze anos lograra uma significativa modificação, no sentido de centrar-se cada vez mais no crescimento industrial, ao mesmo tempo em que ao longo deste crescimento se configurava uma relação cada vez mais íntima e específica entre a economia e os aparelhos de Estado, a política econômica proposta, e em alguns casos objetivamente praticada durante os anos do governo Dutra revelava-se ortodoxa e rotineira, pois estava centrada apenas ou preferencialmente nas questões de curto prazo. Ela revelava uma defasagem e um descompasso com as reais necessidades do sistema produtivo os quais, rapidamente, vieram à tona antes mesmo da metade do período.

A despeito dos saldos em divisas - uma ilusão, como já se mostrou em outra parte deste trabalho - a economia brasileira encontrava-se sumamente fragilizada pelas dificuldades oriundas da II Guerra Mundial. As carências do parque indus-

trial - sobretudo tecnológicas, o anacronismo da infra-estrutura - ainda com um perfil determinado pela antiga economia agro-exportadora, bem como o baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas tornavam a política econômica propugnada por Dutra uma estratégia baseada em um passadismo vulgar.

Este aspecto restaurador do passado - "sebastiânico", para usar mais uma vez a precisa expressão de Lessa e Fiori²⁴⁵, a própria lentidão na execução da política econômica, e a mesquinhez face às grandes mudanças que a economia do País necessitava para o seu avanço capitalista, acabaram se transformando na principal característica daqueles anos. Ao propor desregulamentações, ao liberar o câmbio e estabelecer metas rígidas para o crescimento do crédito, a política econômica do governo Dutra pôs a nú e revelou toda a fragilidade da estrutura econômica do País, e consequentemente, a virtual impossibilidade de se administrar a economia brasileira com base em princípios, se não irreais, pelo menos não condizentes às necessidades do desenvolvimento capitalista do País.

Desta forma, e devido a isto, a curta experiência de liberalismo econômico da administração Dutra, seguida pelas agudas mudanças de rumos posteriormente exigidas, acabou legando e deixando como herança, tanto na consciência empresarial quanto na própria sociedade, a certeza de que outros caminhos precisariam ser trilhados, que não aqueles que con-

245. Lessa e Fiori (1983, p. 4).

sideravam o papel interventor ou regulador do Estado uma distorção prejudicial à boa ou melhor alocação dos recursos produtivos, de acordo com a linguagem neoclássica, ou para o qual o planejamento econômico seria um instrumento de política econômica inibidor do crescimento, típico de economias socialistas e estranho a sistemas capitalistas.

As modificações introduzidas na política econômica em função da crise cambial revelam uma superação desta visão limitada, ainda que sancionada originalmente por problemas que se julgava conjunturais. Na medida em que estes problemas se revelaram na prática quase que permanentes, as soluções originalmente propostas como tópicas - como era o caso dos controles cambiais e sobre importações - acabaram se transformando em poderosas alavancas estimuladoras do crescimento industrial.

5.1 - Os debates sobre a economia brasileira

Para um entendimento mais completo do governo Dutra e de sua importância para o desenvolvimento subsequente da economia brasileira, é importante destacar o sistemático debate sobre as questões do desenvolvimento brasileiro que aconteceu naqueles anos, o qual, inegavelmente, foi, pelo menos em parte, fruto do crescente desalento que se inseriu na economia brasileira a partir dos malogros iniciais da política econômica então colocada em prática. Convém lembrar a esse respeito, que ainda ao término do Estado Novo, teve lugar o célebre debate entre Eugénio Gudín e Roberto Simonsen,

cujas posições díspares sobretudo a respeito da questão do Estado e do seu papel no desenvolvimento brasileiro seriam de suma importância na formação das várias visões com relação a esses problemas, visões essas que, inclusive, iriam influenciar as próprias políticas de desenvolvimento das décadas de 1950 e 1960. Evidentemente essa polêmica entre o principal economista liberal brasileiro e um dos mais representativos líderes empresariais daquela época precisa ser reposta ainda que em termos gerais, pois permite um melhor entendimento do debate que se travou nos anos Dutra, debate este tomado aqui como um dos fatores determinantes da política econômica efetivada naqueles anos.

As questões discutidas entre os dois contendores vinculavam-se, não a um pseudo-conflito entre os industrializantes como Simonsen e os contrários à industrialização, representados pelo Professor Eugênio Gudín, como sugerem algumas análises mais apressadas. Há, inegavelmente, da parte de Roberto Simonsen, uma defesa da industrialização apoiada e estimulada pelo poder público, bem como do papel crucial que cabe nesse contexto ao planejamento econômico governamental, reforçando assim a instância pública como promotora do crescimento industrial. Neste sentido, as idéias de Simonsen se aproximavam daquelas interpretações que a partir do final da década de 1940, mas sobretudo nos anos cinquenta, iriam ter uma extraordinária repercussão na própria condução da política econômica. Tal foi o caso, por exemplo, do ideário cepalino, o qual, como Simonsen, via na rápida industrializa-

ção a maneira de superar os entraves oriundos da inserção dos países da América Latina na divisão internacional do trabalho. Por outro lado, atentando-se às idéias e análises de Eugénio Gudín, pode-se observar a sua crítica permanente à intervenção estatal - ao dirigismo - como raiz das dificuldades vividas pela economia brasileira, expressa sobretudo pela escalada inflacionária no final do Estado Novo. As dificuldades de importação próprias do período da guerra somavam-se o excesso de gastos do Estado e uma política de crédito permissiva, que gerava investimentos não produtivos sobretudo em imóveis urbanos, algo que contribuía significativamente para o crescimento dos preços. Tais disfuncionalidades, segundo Gudín, eram agravadas pelo fato da economia brasileira encontrar-se então numa situação de pleno emprego.

Este diagnóstico via o excesso de crédito como um importante mecanismo gerador de pressões inflacionárias. Importante, mas não único, já que Gudín não abstrai as dificuldades de importação, o que é um dado relevante para classificar seu pensamento e os efeitos que ele teve nos debates que ocorreram entre 1946 e 1950. Para ele, o Estado, basicamente pelo seu poder emissor, e portanto, principal causador da inflação, deveria assumir uma posição secundária no processo de desenvolvimento económico. O principal papel do Estado, segundo Gudín, seria o de zelar pela observância das regras essenciais para o bom funcionamento da economia. Uma delas era a de garantir o equilíbrio orçamentário e

consequentemente, a ordem monetária - sem a qual não é possível a estabilização necessária para a atração dos capitais estrangeiros essenciais ao avanço da economia. Outras medidas que deveriam ser tomadas para provocar a queda das taxas inflacionárias incluíam o aumento das importações e a eliminação das barreiras tarifárias.

Evidentemente, a vasta produção de Gudín e sua grande importância no pensamento econômico brasileiro poderia dar origem a trabalhos específicos e, na verdade, já existem excelentes obras a respeito²⁴⁶. Mas, no contexto deste trabalho, importa considerar que a visão de Gudín é a de alguém que é favorável a um ritmo mais lento de industrialização, e isso remete a um papel do Estado, se não passivo no processo, pelo menos não dirigista como então. A atuação estatal deveria limitar-se a prover as condições necessárias para a entrada de capitais forâneos, através dos mecanismos tradicionais de política econômica (cambial, creditícia) bem como para a remessa de seus lucros.

Muitas questões poderiam ser discutidas a partir do que foi exposto acima, sobretudo no que se refere ao papel do capital estrangeiro e, em consequência, ao problema do nacionalismo. Contudo, para iluminar a conjuntura que se instaurou durante os anos Dutra, a política econômica daquele governo e os debates resultantes de sua gestão econômica, basta considerar o pensamento de Gudín como um marco que de-

246. Sola (1982, parte I). Sobre o pensamento de Gudín, ver Bielschowsky (1988, pp. 332 e seguintes). Há material interessante sobre Eugénio Gudín no arquivo que leva seu nome no CPDOC/FGV. Uma boa síntese de suas idéias está na resposta que Gudín deu ao documento do Conselho Federal do Comércio de 1949, citado no capítulo IV. Para tanto ver Arquivo Eugénio Gudín 49.01.07.

limita posições conflitantes sobre o desenvolvimento capitalista no Brasil, mais particularmente sobre o papel do Estado, posições que vêm se confrontando praticamente até hoje.

Não seria incorreto dizer que Gudin saiu vitorioso do debate. Segundo Celso Furtado, isto se deve a uma questão mais complexa, qual seja, a cópia que se faz no Brasil de idéias políticas e econômicas consagradas no exterior²⁴⁷. Gudin, como bem aponta Lourdes Sola, detinha um conhecimento de natureza técnica superior ao de Simonsen. Entretanto, a despeito da sua familiaridade com o pensamento dos principais economistas, a inflação brasileira daquele momento era mais do que uma simples questão de excesso de oferta monetária. E ele mesmo pôde sentir pessoalmente, quando Ministro da Fazenda de Café Filho, como as questões relacionadas à inflação e ao seu combate não se cingiam apenas ao controle dos gastos públicos e da liquidez do sistema econômico²⁴⁸. Mais adiante voltar-se-á à passagem de Gudin pela pasta da Fazenda, a fim de comparar sua gestão com a política econômica do governo Dutra.

No que se refere à segunda metade da década de 1940, e associando os percalços da política econômica da época com os debates sobre o futuro da economia brasileira, cumpre lembrar que naquele momento questões muito importantes estavam sendo discutidas, em função da própria conjuntura vivida por toda a sociedade. Após o término da II Guerra Mundial, a

247. Furtado (1985, pp. 162-3).

248. A este respeito, ver Pinho Neto (1989, pp. 151-70).

queda da ditadura de Getúlio Vargas, a redemocratização do País, e a formação de novos partidos políticos, esperava-se que também viesse a ocorrer a normalização da situação econômica do País. Embora essa expectativa de normalização não tivesse passado de uma vã esperança, seu surgimento coincidiu no tempo com um constante e cada vez mais expressivo debate sobre os rumos que deveria seguir a economia brasileira.

Um bom indicador dessa tendência era o crescente número de revistas e publicações especializadas em assuntos econômicos - como, por exemplo, o Digesto Econômico, que surgiu no final de 1945 e que contava com colaboradores como Richard Lewinsohn, Nelson Werneck Sodré, Sérgio Buarque de Hollanda, Américo Barbosa de Oliveira e Eugênio Gudín entre outros. Nela se defrontaram as mais diversas idéias sobre os problemas econômicos nacionais e sobre os rumos do processo de desenvolvimento. Não menos importante foi o lançamento da revista Conjuntura Econômica, em novembro de 1947, cujo primeiro número trazia uma apresentação de Gudín nos seguintes termos: "*As incertezas do mundo de pós-guerra tornam mais necessárias do que nunca a observação vigilante e contínua da conjuntura nacional e internacional*"²⁴⁹. Também em 1947 surgia o primeiro número da Revista Brasileira de Economia, dirigida por Eugênio Gudín e Octávio Gouveia de Bulhões²⁵⁰.

O período que vai de 1945/46 a 1950 foi portanto palco de discussões fundamentais sobre o desenvolvimento econô-

249. Gudín (1947).

250. Bielschowsky (1988, p. 311).

mico, ou mais precisamente, sobre os rumos da industrialização brasileira. Num plano mais geral, essa foi a época da gestação das duas correntes que iriam debater entre si, até meados da década de 1960, e até participar na condução da própria política econômica para o desenvolvimento. Como aponta Ricardo Bielschowsky, esse *"Foi um período 'doutrinário' por excelência onde o liberalismo econômico, alimentado pela expectativa de normalização do comércio internacional debateu estas questões, numa disputa sem vitoriosos, com a jovem ideologia desenvolvimentista em busca de um predomínio ideológico na orientação a ser dada à 'ordem econômica brasileira'"*²⁵¹.

Esse debate entre o liberalismo e a ideologia desenvolvimentista foi riquíssimo e continua sendo crucial para o entendimento do próprio Brasil contemporâneo. Mas, no que tange aos anos da administração Dutra e da sua política econômica plena de contradições, a qual oscilou entre os mais puros princípios liberais e o mais absoluto controle estatal (sobretudo, mas não apenas, através da principal variável econômica da época, qual seja, a taxa de câmbio), importa considerar que este perfil indefinido e mutável, associado à falta de uma visão de mais longo prazo face aos graves problemas estruturais foram fatores que estimularam e amplificaram os referidos debates.

Neste sentido também desempenhou um papel fundamental a própria conjuntura econômica internacional, da qual brotavam

251. Bielschowsky, Ricardo (1985, p. 367).

constantemente problemas que, para as autoridades econômicas da época, eram, no geral, inesperados. A ausência de interesse dos Estados Unidos em investir no Brasil, juntamente com o Plano Marshall de apoio à reconstrução européia, a escassez de dólares - então como hoje a principal moeda conversível - e a inconvertibilidade da libra - moeda que ainda era importante na época dentro das reservas brasileiras - transformaram as esperanças do início dos anos do governo Dutra, de normalização do comércio internacional e da ajuda norte-americana, na frustração de perceber quão diminuta era a importância do Brasil para seu antigo aliado na guerra, e até para países em reconstrução como a Inglaterra.

A deterioração das contas externas, o crescimento dos atrasados comerciais já no ano de 1947, trouxeram o centro das preocupações da política econômica e dos interesses empresariais para a questão do câmbio. Esta passa a ser tão ou mais importante do que o combate à inflação, a qual, segundo as versões correntes na época era fruto, em parte, da gestão anterior do governo Vargas, da sua permissividade nos gastos do Estado e na emissão monetária.

O controle que o governo foi obrigado a estabelecer sobre as operações com moeda conversível, e que apresentou uma crescente regulamentação proibitiva, acabou obtendo uma aceitação praticamente geral. A tomada de consciência da verdadeira situação das divisas internacionais, juntamente com o papel que as exportações brasileiras representavam para a economia européia, o acordo de pagamentos com a Grã-

Bretanha e outros acordos bilaterais com diversos países deslocou o centro das preocupações para a amarga percepção de que a normalização da economia internacional não se faria tão cedo, e que outros caminhos deveriam ser traçados para o progresso da economia brasileira.

A partir da crise cambial de 1947 foram constantes e crescentes as críticas à política econômica externa, relegando para um segundo plano o entusiasmo pelos saldos positivos da execução orçamentária do governo federal. Aos poucos foi se percebendo que os objetivos da política econômica eram muito limitados, a despeito da queda nos índices de custo de vida, que passaram de uma variação anual de 27,3% em 1946 para 5,8% em 1947. No ano seguinte, a queda foi ainda mais acentuada, pois os preços para os consumidores cresceram 3,5%, embora a inflação já fosse crescente²⁵².

A crise cambial, manifestada sobretudo pela escassez de moedas conversíveis, teve o dom de demonstrar, ainda que de maneira perversa, a má avaliação que fora feita pelas autoridades responsáveis pela política econômica. Ela definiu os limites de uma gestão pública centrada em princípios teóricos consagrados e com foros de universalidade para uma economia como a brasileira, portadora de problemas estruturais e de uma inserção ainda que subordinada naquele complicado momento da economia internacional. Com o tempo, a política econômica ortodoxa foi abandonada, ou tornou-se menos prioritária do que fora na posse do governo, e mesmo em 1947 e

252. Malan, Bonelli, Abreu e Pereira, (1980, p. 481).

1948.

No transcurso da administração Dutra alguns eventos podem ser tomados como balizamentos para entender como se processaram as mudanças na visão corrente sobre política econômica. E, mais do que isto, esses eventos também servem como marcos de referência para o entendimento da própria discussão ensejada pela política econômica e pelos acontecimentos da economia internacional.

O primeiro desses eventos foi a Conferência das Classes Produtoras de Teresópolis que antecedeu o governo Dutra - tendo ocorrido em maio de 1945. Ela objetivava fixar rumos para o Brasil no pós-guerra e centrava-se nos princípios gerais correntes à época, do liberalismo econômico como indissoluvelmente ligado ao liberalismo político cuja aproximação já era percebida. Em 1945, da mesma forma do que nos anos seguintes, acreditava-se numa rápida normalização do comércio internacional e esperava-se, se não a superação, pelo menos uma diminuição da participação do Estado na economia. A ele caberia "...uma adequada ação supletiva, extensiva ao campo social, sempre que os empreendimentos necessários ultrapassem o poder, a capacidade ou conveniência da iniciativa privada"²⁵³. Como já se observou anteriormente, aqueles anos do início da redemocratização e do pós-guerra foram um período "doutrinário por excelência". As discussões e debates se desenvolviam dentro de uma ótica e de uma preocupação mais amplas nas quais perfilavam temas gerais, mas nem por

253. I Conferência Nacional das Classes Produtoras (1945, p. 3).

isso menos importantes, tais como a possível vocação agrária, o protecionismo, o planejamento, o capital estrangeiro, e seus limites, etc.

Os anos que se seguiram, com o crescente desajuste externo da economia brasileira e a passividade da política econômica oficial, acabaram revertendo este quadro. Com a crise cambial de 1947 e a rigidez de uma política econômica interna ortodoxa - a qual também desempenhou um papel ativo no processo de desgaste do governo - as preocupações voltaram-se preferencialmente para a busca de medidas tendentes a superar ou diminuir a fragilidade demonstrada pela economia brasileira ao longo da experiência liberal. Foi nessa época que ganharam mais consistência as demandas empresariais de reaparelhamento econômico, uma questão bastante problemática num contexto em que havia graves entraves à entrada de capitais internacionais, basicamente norte-americanos, e no qual se praticava internamente uma política econômica de corte nos gastos, de orçamento equilibrado e de diminuição do poder econômico do Estado.

Segundo Bielschowsky estas questões foram muito importantes, pois o desenvolvimentismo ganhou força a partir do fiasco da orientação liberal e se impôs nos debates sobre o futuro da economia brasileira²⁵⁴. Além disto, no plano internacional, alguns agravantes solaparam o frágil ideário econômico do governo Dutra:

"...as conferências internacionais

254. Bielschowsky (1988, pp. 368-9).

de Genebra, Bogotá e Havana vinham de esvaziar, em favor do protecionismo, o projeto liberal norte-americano. <Também>...aquela era a época em que o BIRD baixava rígida orientação para o apoio financeiro: em princípio apenas se financiariam projetos que integrassem programas de desenvolvimento"²⁵⁵.

Estas circunstâncias foram responsáveis, em parte, pelo lançamento do Plano SALTE em 1948. Mas também havia outras, que figuram na justificativa para a formação do plano. A burocracia herdada do Estado Novo, que não aderira aos novos liberais, tinha um conflito sistemático com o Ministro da Fazenda, Correia e Castro, e queria manter sua importância na administração, apontando para a necessidade de planejamento. Embora também fosse fruto do Acordo Inter-Partidário de 1948, entre o PSD e a UDN, o Plano SALTE é o segundo acontecimento marcante para o entendimento das alterações que balizaram o curso da política econômica na segunda metade da década de 1940. Além disso, constituía uma tentativa do próprio governo federal para dar mostras à sociedade de uma atitude menos passiva diante da crise e das necessidades do setor produtivo²⁵⁶.

O terceiro marco foi o relatório apresentado pela Missão Abbink. Já se observou no capítulo terceiro que a Missão

255. Bielschowsky (1988, p. 374).

256. Observou-se no capítulo anterior que há um consenso entre os que avaliavam o Plano SALTE, de que a principal dificuldade estava no seu financiamento. Outras críticas são aquelas que se referem ao Plano como um sonatório de projetos isolados, sem uma perspectiva mais geral e abrangente para a solução dos graves problemas da economia brasileira à época. Estas considerações estão em Singer (19, em especial pp. 341-3). Uma reação contrária ao Plano, em função dos seus efeitos inflacionários, está em Gudin (1948 a). Neste artigo o autor aponta o plano como uma realização do "gênero ditadura", contrário aos movimentos da iniciativa privada e inflacionário, pois a economia brasileira estaria em situação de pleno emprego.

Abbink veio ao Brasil em substituição aos tão esperados dólares norte-americanos, e isto, evidentemente, não foi do agrado dos que ansiavam pela solução dos problemas decorrentes da escassez de divisas. Na apresentação do relatório, mesclavam-se orientações que não podem ser consideradas homogêneas. Não se descuidava da necessidade de desenvolvimento industrial, de se proceder a uma melhoria no sistema tributário para que o Estado pudesse investir e de se reformar o sistema bancário. Ao mesmo tempo, contudo, priorizava-se a estabilidade de preços, baseada no controle do crédito, e o orçamento equilibrado, tal como havia ocorrido em 1947/48, embora se reconhecesse que parte do aumento dos preços era devida às dificuldades de abastecimento de produtos importados. Além disto, enfatizava a necessidade de uma regulamentação que facilitasse o retorno dos capitais estrangeiros aqui investidos, embora não apoiasse qualquer programa de desenvolvimento baseado em capitais norte-americanos - sobretudo se oriundo das agências oficiais norte-americanas. Antes pelo contrário, enfatizava - para frustração dos que ainda esperavam pela ajuda norte-americana - a necessidade do desenvolvimento brasileiro em contar com suas próprias poupanças para seu financiamento.

A Margem de um Relatório²⁵⁷, de Octávio Gouveia de Bulhões, publicado em 1950, dá conta do texto do Relatório em português e apresenta a opinião deste importante econo-

257. Bulhões (1950). É conveniente observar que Bulhões foi o chefe da equipe brasileira que participou da Missão. Suas observações não são fruto de um observador independente. Sobre as idéias e a vida de Bulhões, ver Beloch e Abreu (1984, vol. 1, p. 502).

mista liberal sobre as conclusões a que chegou a Missão Abbink, exprimindo não apenas a conjuntura em que vivia na época a economia brasileira, mas também os desafios e entraves para sua expansão. Todas as grandes questões que eram debatidas naquele momento mereceram sua atenção: o papel do capital estrangeiro, a industrialização, a melhor forma de explorar as reservas petrolíferas, a participação do Estado na vida econômica, inflação, balanço de pagamentos, etc.

O mais importante resultado do trabalho efetuado pela Missão Abbink, foi o de estabelecer mais um referencial para a discussão da política econômica e do próprio desenvolvimento econômico do País, discussão esta que perdurou até metade da década de 1950. Ao deixar de encaminhar - como ainda se esperava - uma solução para a escassez de dólares da economia brasileira, o documento frustrou as expectativas daqueles que consideravam essenciais os empréstimos em divisas para o reaparelhamento da economia brasileira. A proposta defendida de estabilização monetária e, portanto, dos preços, como pré-condição para a vinda de capitais privados norte-americanos estava muito aquém do esperado, face às carências da economia brasileira. Além disto, o combate à inflação, de acordo com o receituário proposto por Abbink e seus colaboradores, significaria reimpor ao sistema econômico o rígido controle de crédito que a economia tinha vivido em 1947, no auge da política ortodoxa de Correia e Castro, e cujo principal resultado fora o de expandir as taxas de crescimento da economia.

5.2 - A necessidade da intervenção do Estado

O relatório da Missão Abbink também discutiu e propôs a inexorabilidade da ação estatal na promoção do desenvolvimento. Este aspecto é de fundamental importância na segunda metade da década de 1940, numa época que se iniciou com profundas mudanças na política econômica com vistas a promover uma sensível diminuição do papel interventor do governo. Dadas as dificuldades então enfrentadas pela economia brasileira, sobretudo as de natureza cambial, a aceitação, pela Missão Abbink, da necessidade de uma intervenção estatal que fosse além do controle dos gastos e do equilíbrio das receitas, não deixou de ter um significado bastante revelador. Em A Margem de um Relatório, Octávio Gouveia de Bulhões deixava clara essa necessidade do Estado intervir e, mais do que isto, apontava para a fragilidade da argumentação dos defensores do liberalismo econômico.

"Se o relatório conclue pela necessidade de uma considerável intervenção do Governo, no que diz respeito à disciplina dos investimentos, é porque considera incompleto o programa de expansão econômica dos particulares"²⁵⁸.

Bulhões apontava não apenas para a necessidade da intervenção estatal, mas principalmente para o papel coordenador e estimulador dos investimentos que ele deve exercer, embora num contexto dominado pela iniciativa privada. Quanto

258. Bulhões (1950, p. 6).

aos críticos desta intervenção referia-se aos que pretendiam transpor Adam Smith para a segunda metade dos anos quarenta sem as devidas adaptações. E ainda aproveitava para ensinar aos que confundiam o liberalismo do século XVIII com o laissez faire em 1948:

*"Esquecem os críticos que Smith escreveu numa época em que as intervenções do Estado traziam os resquícios de um regime de restrições econômicas, que ele e seus continuadores combateram. Esquecem-se que assim como profligavam as regalias estatais da era mercantilista, haveriam de aplaudir, nos dias que correm, a intervenção do Estado para corrigir a tibieza dos empreendedores, nas fases de depressão, ou combater a deturpação da formação de lucros por parte dos outros que transformam os meios de produção em fontes de receitas privilegiadas."*²⁵⁹

A melhor expressão da necessidade da atuação estatal estava no apoio de Bulhões ao Plano SALTE²⁶⁰. Muito mais poderia ser dito, não apenas sobre a Missão Abbink, mas também sobre as idéias de Octávio Gouveia de Bulhões, e sua influência na atualidade. Entretanto, como referencial para o debate que nasceu na segunda metade da década de 1940, o relatório dessa Missão do governo norte-americano acabou constituindo um marco, pelo menos no que se refere à intervenção

259. Bulhões (1950, pp. 6-7).

260. A página 89, anota Bulhões: "As conclusões a que se chegou nas partes subsequentes deste relatório (da Missão Abbink) apoiam os objetivos deste Plano, muito embora algumas das mesmas possam levantar questões a respeito de certos traços característicos do Plano. Aplaudimos cordialmente a concepção geral do Plano SALTE, inclusive a ênfase com que tratou dos problemas relativos à agricultura, aos transportes, e à energia elétrica, conforme devem ser atacados em época próxima pelo governo Brasileiro. Se estes setores da economia puderem ser equilibrados, a industrialização progredirá rápida e seguramente". Bulhões (1950).

estatal. Tratava-se de uma questão mais geral, cuja importância e crucial necessidade já haviam sido percebidas pelos interesses constituídos. O apoio obtido pelas regulamentações do câmbio e das importações, bem como pelo Plano SALTE, demonstram que as sugestões de intervenção estatal eram demandas correntes.

Contudo, o que interessava na época, eram mais do que recomendações genéricas sobre a imprescindibilidade do papel do Estado, ou outras mais precisas - incluídas no Relatório e também rejeitadas - sobre a necessidade do controle creditício. O anseio de todos era a vinda de dólares para o reaparelhamento do sistema econômico.

Não deixa de ser sintomática neste sentido a insatisfação que tomou conta do sistema produtivo e de parcelas importantes do aparelho estatal, com as recomendações da Missão quanto ao rígido controle da política creditícia. Já em 1947, havia se procedido internamente a uma severa política de aperto da liquidez e do crédito, provocando uma acentuada queda nos índices inflacionários. No ano seguinte, porém, logo surgiram sinais de forte desaprovação à repetição de práticas semelhantes. O próprio Banco do Brasil - que comandara a política restritiva de 1947 - tecia severas críticas em seu relatório de 1948 às recomendações de aperto creditício oriundas da Missão. O relatório do Banco chegava a afirmar que *"em matéria econômico-financeira <isso> constitui política incompatível com o estado atual do mundo."*²⁶¹

261. Bielschowsky (1986, pp. 384-5).

O quarto marco de referência para o entendimento do período é a Conferência Nacional das Classes Produtoras realizada em Araxá no penúltimo ano da administração Dutra - ou seja, em 1949. Neste evento podia-se perceber sensíveis diferenças que o distingue do seu predecessor de Teresópolis, e que de certa forma revelam uma tomada de consciência do empresariado brasileiro quanto ao significado das dificuldades vividas pelo sistema produtivo do País nos cinco anos de pós-guerra. Pode-se depreender da documentação deste encontro uma percepção de que os fluxos de capitais norte-americanos não voltariam a ocorrer tão cedo, e que o papel do Estado era de fundamental importância para o estímulo e direcionamento das políticas reaparelhadoras - seja incentivando as importações de bens de capital, seja estimulando a produção doméstica.

A percepção das dificuldades que poderiam surgir, caso houvesse uma Terceira Guerra Mundial, ou qualquer outro grande conflito armado, levou o empresariado a pedir proteção e favores ao governo para o desenvolvimento da indústria nacional de bens de capital e de equipamentos. Essa atitude poderia ser atribuída à Guerra da Coreia e aos confrontos internacionais da época. Mas ela também foi acompanhada por uma moção de repúdio, um veto, das classes produtoras às medidas anti-industrializantes propostas pela Missão Abbink.

Ao contrário da reunião de Teresópolis e de suas propostas mais gerais centradas na expectativa de um mundo rapidamente reorganizado e em princípios doutrinários libe-

rais, em Araxá buscou-se encaminhar e tratar de questões mais específicas, vinculadas aos problemas concretos da realidade econômica da época. Bielschowsky destaca as diferenças entre as duas Conferências no que se refere às questões da política comercial. Enquanto, em 1945, se esperava que os fluxos comerciais estariam brevemente normalizados, em 1949, a Comissão de Política Comercial buscou, acima de tudo, propor formas e maneiras de estabelecer acordos bilaterais de compensação, a fim de viabilizar o uso de moedas não convertíveis. Não menos importante foram as recomendações para que tanto os órgãos governamentais como as empresas públicas fossem estimulados a consumir, preferencialmente, produtos nacionais.²⁶²

Estas diferenças, por certo, não eram aleatórias, mas representavam uma consciência - tanto da administração pública, como, principalmente, dos interesses capitalistas - de que o desenvolvimento da economia brasileira teria que se basear necessariamente em diretrizes de política econômica absolutamente diversas daquelas anunciadas e praticadas nos primeiros anos do imediato pós-guerra. As diferenças entre estas últimas e as propostas enunciadas por órgãos de representação patronal eram por demais significativas, e constituíam pelo menos uma aceitação tácita de que era preciso mais do que bons princípios doutrinários para o enfrentamento dos problemas então vividos pela economia brasileira e para a efetivação de uma política econômica afinada às gran-

262. II Conferência Nacional das Classes Produtoras (1950).

des carências do sistema produtivo. Não por outra razão a principal tônica da Conferência de Araxá foi a questão do reaparelhamento.

"Ve-se, portanto, que, embora não houvessem passado muitos anos entre Teresópolis e Araxá (quatro anos) as preocupações já eram bem outras. Ao invés da esperança de normalização do comércio e ideologia liberal, o que se tinha era uma perspectiva de que a economia nacional precisava preparar-se rapidamente para a necessidade de ter que se desenvolver de forma cada vez mais autônoma".²⁶³

Essa mudança deveu-se em boa parte à perplexidade que foi se apossando tanto do empresariado quanto dos gestores da política econômica com o transcorrer do tempo e à cada vez mais distante normalização da vida econômica internacional. A sucessão de eventos como as desvalorizações da libra, a prioridade norte-americana para o Plano Marshall, a escassez de divisas do País - aliados à miopia da política econômica externas e as dificuldades do setor produtivo, decorrentes do aperto creditício e do controle dos gastos públicos, estavam criando certezas cada vez mais nítidas de que a rota do desenvolvimento não prescindia da atuação estatal, de que a manutenção de políticas econômicas ortodoxas liberais era um anacronismo, e de que era preciso aparelhar o Estado para que o mesmo pudesse cumprir seu importante papel no desenvolvimento da economia nacional.

A necessidade de melhor aparelhar o Estado era visível

²⁶³. Bielschowsky (1988, p. 388).

no próprio diagnóstico da Missão Abbink, quando se observa, por exemplo, suas propostas de reforma tributária e bancária. Ela fica clara nas observações de Bulhões, em A Margem de um Relatório, de que não bastava apenas que houvesse atuação estatal, mas que se devia também dar condições para que essa atuação gerasse os resultados esperados. Em outras palavras, os instrumentos disponíveis eram insuficientes para o desenvolvimento de políticas econômicas que objetivassem a transferência de renda entre setores preferenciais, sem os riscos de gerar necessariamente a desestabilização monetária e a inflação através do crescimento da economia.

Os resultados da menor inflação de 1947 exemplificam bem esta ausência de instrumentos de política econômica. Os preços realmente decresceram, mas às custas de um aperto creditício do Banco do Brasil, da cassação de emissão monetária e da imposição de um orçamento equilibrado. A queda da inflação não se deu sem uma queda da taxa de crescimento do produto, a qual atingiu apenas 2,4% em 1947. O sucesso, sem dúvida, foi menor do que o desgaste que a política contractionista trouxe aos setores produtivos.

Casimiro Ribeiro, alto funcionário da SUMOC e identificado com o grupo de economistas formado por Eugénio Gudin e Octávio Gouveia de Bulhões, a despeito da sua vinculação com um ideário que se poderia chamar de monetarista (no sentido de privilegiar as questões de crédito e moeda na explicação dos problemas econômicos), conseguiu resumir bem como a ausência de instrumentos mais adequados de política econômica

levaram não apenas a dificuldades na consecução dos objetivos desejados, mas também a impossibilidade de promover o crescimento econômico sem simultaneamente provocar desequilíbrios internos.

"Trabalhar na área governamental dedicada ao controle monetário induzia necessariamente a ser 'monetarista' seja porque tomava-se conhecimento de forma drástica das pressões políticas inflacionistas do lado da demanda, seja porque os únicos dados macroeconômicos disponíveis em base mensal eram os referentes à moeda, ao câmbio, aos índices de preços, isto é, os que permitiam somente montar modelos singelos baseados na teoria quantitativa da moeda."²⁶⁴

ou em outro trecho:

"...Keynesianos e estruturalistas divertiam-se em apontar a crueza e os perigos do 'approach' quantitativista dos economistas do Governo, e os angustiavam por fornecer aos políticos argumentos técnicos com que enfrentar os que montavam guarda junto às fontes de emissão monetária."²⁶⁵

A política econômica praticada nos anos do governo Dutra pôs a nú exemplarmente esta contradição. Como não se resolviam as questões do financiamento do Estado, e como, principalmente não havia vontade política de resolvê-las, o sistema de crédito dependia crucialmente do Banco do Brasil e da sua relação com o Tesouro Nacional. Na ausência de uma estrutura tributária compatível às necessidades do gasto pú-

264. Apud Lago (1982, p. 10). Grifo meu.

265. Lago (1982, p. 10).

blico, não era de se estranhar a ligação de tais gastos com a emissão monetária e, obviamente, com a inflação - incluindo sua inerente função de transferir renda entre setores.

Tal processo de transferência tornou-se mais visível ainda com a sobrevalorização cambial daqueles anos. A fragilidade dos instrumentos de política econômica reforçavam a importância da instância pública como fator decisivo para catalisar o processo de desenvolvimento, sobretudo naquela época, quando se apresentava ao carente sistema econômico brasileiro uma premente necessidade de desenvolver suas forças produtivas e de gerar insumos básicos para viabilizar a diversificação e o crescimento industriais.

As discussões sobre a questão do petróleo, que traziam consigo o debate sobre os capitais estrangeiros e seu papel na exploração eram também duplamente emblemáticas. Por um lado, revelavam a urgência de se resolver os problemas do abastecimento de combustíveis para uma economia que se queria industrializar, e, do outro, contribuía para estabelecer uma nítida divisão entre duas correntes de opinião, que, expressando princípios e visões diferentes, pugnavam entre si pela melhor forma de desenvolvimento da economia brasileira. Tais questões eram partes essenciais do grande debate que tomou corpo naqueles anos entre as diferentes tendências da elite intelectual preocupada com a industrialização, um debate cujas origens remontam ao já citado entreviro entre Simonsen e Gudin.

Foi a partir daí que ganhou mais visibilidade a oposição de diferentes abordagens entre os técnicos nacionalista e cosmopolita. Essas duas correntes começaram a ganhar corpo naqueles anos do imediato pós-guerra, combatendo-se ao longo dos anos cinquenta para finalmente se associarem no governo de Juscelino Kubistchek²⁶⁶. A referida discussão, bem analisada por Lourdes Sola, era muito mais ampla e de certa forma foge do âmbito específico deste trabalho. Aqui apenas importa ter em conta que naqueles anos problemáticos do pós-guerra, com o sistema económico - principalmente no setor industrial - a meio caminho de sua integração completa, surgiu um debate de suma importância para nortear os caminhos do processo de desenvolvimento da economia brasileira, debate que - de certa forma - continua repercutindo até os dias de hoje.

As duas visões do processo de desenvolvimento, sobretudo aquela que seria herdeira, num certo sentido, das idéias defendidas por Roberto Simonsen no seu confronto com Gudin, ganhariam um papel relevante nos anos subsequentes, durante o segundo governo Vargas. Para esta predominância temporária do grupo considerado nacionalista foi de fundamental importância o célebre artigo de Prebisch, traduzido por Celso Furtado e publicado na Revista Brasileira de Economia em 1949. Esse artigo repercutiu positivamente sobre esse grupo, dando suporte científico às suas teses de intervenção estatal - o tão combatido dirigismo - para promover a

266. Sola (1982).

industrialização e o planejamento econômico. Num sentido mais prático, a criação da CEPAL e a força do seu ideário industrializante e estatizante acabaram fornecendo as bases para a atuação de uma determinada corrente de pensamento, a qual extravasou as discussões de natureza estritamente econômica, e foi cooptada pelas forças políticas dominantes e seus respectivos interesses quanto ao Estado e os rumos da política econômica²⁶⁷.

Os eventos que acabaram de ser referidos contrastavam com a passividade e falta de horizontes mais amplos, que caracterizou a gestão econômica do governo Dutra. Mas, aqueles anos não foram de absoluta passividade. As mudanças que se verificaram, por exemplo, entre as duas Conferências das Classes Produtoras, em boa medida refletem uma tomada de consciência de que o ideário liberal era absolutamente impraticável no imediato pós-guerra. A aprovação do Plano Salte demonstrava na prática a falência das idéias de desregulação, e até a Missão Abbink apontava para a necessidade da ação do Estado e para a fragilidade dos instrumentos então disponíveis de política econômica.

Se o governo Dutra serviu para comprovar o irrealismo do liberalismo econômico então praticado, ele também demonstrou a força de uma instância que sustentava, mais do que a formulação e a prática da política econômica, a política brasileira no seu sentido mais amplo. Trata-se da instância representada pelo capitalismo burocrático e pelo seu ante-

267. Sola (1982).

paro sistemático dentro dos aparelhos de Estado.

Como foi indicado no primeiro capítulo, com base nas idéias desenvolvidas por Caio Prado Júnior em A Revolução Brasileira, o capitalismo burocrático - ou o seu equivalente, a burguesia de Estado - conseguiu manter uma confusão permanente entre as instâncias públicas e privadas, fazendo prevalecer na esfera estatal os seus interesses particulares. Este processo de privatização do Estado não constituiu uma especificidade dos anos que vão de 1946 a 1950. A particularidade que caracterizou a privatização do Estado naqueles anos estava na celebração, em 1948, do Acordo Inter-Partidário entre o PSD e a UDN, pelo qual esta última assumiu a chamada oposição cordial ao Governo Federal. Tratava-se de um acordo entre as elites oligárquicas com vistas à manipulação das benesses do Estado.

Repercussões políticas à parte - e, evidentemente, elas eram sumamente importantes, não apenas naqueles anos, mas também no início do governo Vargas, o Acordo representou exemplarmente a atuação da instância que neste trabalho se privilegiou como central para a explicação das propostas e dos resultados da política econômica. O capitalismo burocrático pôde se consolidar através do Acordo, nos quadros da democracia representativa, ou, como aponta Hélio Jaguaribe, no contexto de um Estado Cartorial, no qual determinados serviços públicos eram na verdade utilizados, se já não inicialmente concebidos, para assegurar vantagens e empregos específicos a determinadas pessoas e grupos. O Estado Carto-

rial era resultado "típico da política de clientela, quando esta atinge amplas proporções e permeia o Estado em seu conjunto"²⁶⁸

A própria expressão "Estado Cartorial" foi desenvolvida por Jaguaribe a partir da análise que ele fez do famigerado Acordo de 1948. Num artigo intitulado "Política de Clientela e Política Ideológica: ensaio de interpretação da situação política brasileira", publicado em julho de 1950, percebe-se a perplexidade do autor, não apenas diante da precoce fragilidade demonstrada pelo então recente sistema partidário brasileiro, mas também face à maneira como este sistema, que era expressão do próprio desenvolvimento político do País, refletia determinadas peculiaridades do desenvolvimento capitalista no Brasil²⁶⁹. Tratava-se de uma política que se estabelecia em torno de pessoas, e que possibilitava, aos mais próximos do poder público, benesses como créditos privilegiados e participação em grandes negócios.

"O capitalismo brasileiro, continuando a ter no Estado o seu maior financiador e o seu melhor mercado, também se apressou a aderir. Houve uma febre de adesões e lavrou em nossa política o mais aberto e desenfreado oportunismo. Desapareceu praticamente, com o acordo partidário, a clássica divisão da nossa política em governo e oposição. Todo o mundo era governo."²⁷⁰

F poucas descrições poderiam ser mais representativas do

268. Jaguaribe (1984, p. 1187).

269. Jaguaribe (1950).

270. Jaguaribe (1950, p. 48).

que foram os anos da administração Dutra. Se o liberalismo político foi, na prática, uma peça de retórica - como puderam sentir os trabalhadores, os sindicatos e os comunistas, não menos fictícia foi a prática de uma política econômica que se dizia liberal, mas que na prática serviu apenas para atualizar o discurso político e recolocar os mesmos interesses econômicos no controle da vida democrática que se estabeleceu no Brasil após a derrubada do Estado Novo.

Outros momentos posteriores de inflexão política da nossa história demonstraram igualmente a inviabilidade da instauração de políticas econômicas liberais e desreguladoras nos quadros de uma economia orientada pela ação do capitalismo burocrático. Um bom exemplo foi a administração Café Filho, que governou o País após o suicídio de Getúlio Vargas. Com a posse do vice-presidente, assumiu o comando da economia o Professor Eugênio Gudin, que colocou na presidência do Banco do Brasil e da SUMOC Clemente Mariani e Octávio Gouveia de Bulhões, respectivamente.

Gudin, convém repetir, tinha sido um crítico impenitente da intervenção e do protecionismo estatal, bem como da industrialização acelerada, e dos desequilíbrios orçamentários e monetários que lhes são inerentes. Juntamente com o Professor Bulhões, representava o que havia de melhor, nas décadas de 1940 e 1950, entre os economistas liberais, preocupados fundamentalmente com as questões monetárias e a evolução dos preços. Para eles, o principal problema da economia residia na inflação, a qual decorria tanto do excesso de

dinheiro como do descontrole nos gastos públicos.

A ascensão deste ideário de política econômica só se fez após o falecimento de Vargas, que sempre fora criticado pelo pensamento ortodoxo. O quadro externo era bastante problemático - atrasados comerciais, queda do preço do café e o desinteresse da administração republicana do General Eisenhower na ajuda a países como o Brasil, frustrando as expectativas criadas com a Doutrina do Ponto IV de Harry Truman e as recomendações da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. O insucesso da viagem de Gudin em busca de dólares nos Estados Unidos e a urgente necessidade de divisas acabaram levando à Instrução 113 da SUMOC, de grandes repercussões para o crescimento industrial brasileiro.

A gestão de Gudin neste episódio deve ser analisada do ponto de vista interno, da política econômica doméstica, na qual era total o controle do governo sobre a política econômica. Identificando o déficit público e a resultante expansão monetária como os principais responsáveis pelo processo inflacionário, o programa de estabilização então adotado compunha-se basicamente de dois elementos: a austeridade fiscal e a contração monetário-creditícia.²⁷¹

É claro que não houve qualquer novidade nessas propostas. Tratava-se quase de uma recorrência na história econômica brasileira. Através da Instrução 108 da SUMOC aumentou-se o compulsório sobre os depósitos à vista de 1% para 14% e de 3% para 7% sobre os depósitos a prazos superiores a 90

271. Cf. Pinho Neto (1989, p. 115). Os dados e informações que seguem foram retirados desse trabalho.

dias. Para contrair o crédito, o compulsório seria creditado, não mais ao Banco do Brasil mas à Superintendência da Moeda e do Crédito. Por outro lado, instaurou-se uma austeridade fiscal com cortes da ordem de 36% no orçamento, e que alcançaram 60% no caso do Ministério de Viação e Obras Públicas. Faziam parte também do arsenal de política econômica a Instrução 70 da SUMOC, que aumentava a receita extra-orçamentária do governo, e o confisco cambial sobre as exportações de café, via taxa de conversão de dólares para cruzeiro inferiores às das outras exportações, como cacau e algodão.

De uma maneira geral, pode-se avaliar este programa de estabilização a partir das idéias de seus formuladores. Apesar de ser coerente e lógico sob este ponto de vista, ele acabou desencadeando uma fortíssima crise de liquidez, com a liquidação de benesses comerciais, falências e concordatas em número considerável e uma queda acentuada de investimentos do setor privado e do próprio governo. Isto era perfeitamente previsível e condizente com as propostas encetadas. Mas, ao setor produtivo, bastavam as dificuldades de natureza externa. Gudin teve que sair em abril de 1955.

Tanto durante os anos da administração Dutra e o seu contexto de redemocratização, como no governo Café Filho com o Ministério da Fazenda sob a direção de Eugênio Gudin, assim como em outras situações posteriores, inclusive algumas bem mais recentes, a inserção de interesses particularistas na formulação da política econômica, a força deste capita-

lismo burocrático e a ausência de instrumentos adequados para promover simultaneamente políticas de estabilização e de crescimento, têm demonstrado repetidamente a inviabilidade do receituário ortodoxo e liberalizante. A cada tentativa de efetivação dos seus postulados contrapõe-se a peculiar imbricação do Estado com o sistema econômico, que exprime uma fragilidade congênita do capitalismo à brasileira.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

I - FONTES PRIMARIAS1 - Arquivos

Arquivo Eugênio Gudin, Fundação Getúlio Vargas, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil - FGV/CPDOC, Rio de Janeiro.

Arquivo Souza Costa, Fundação Getúlio Vargas, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil - FGV/CPDOC, Rio de Janeiro.

2 - Periódicos

Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro.

Digesto Econômico, São Paulo.

O Economista, Rio de Janeiro.

O Estado de São Paulo, São Paulo.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Anuários Estatísticos do Brasil, Rio de Janeiro.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Estatísticas Históricas Brasileiras, Rio de Janeiro.

O Observador Econômico e Financeiro, Rio de Janeiro.

Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro.

3 - Documentos

I Conferência Nacional das Classes Produtoras: Carta Econômica de Teresópolis. S.1., Teresópolis, s. ed., 1945.

II Conferência Nacional das Classes Produtoras: Recomendações S.1., Araxá, s. ed., 1950.

Conselho Federal do Comércio Exterior: Inquérito sobre Diretrizes da Política Econômica Brasileira, Rio de Janeiro, 1949, mimeo.

Mensagem Presidencial, 1947.

Mensagem Presidencial, 1948.

Ministério da Fazenda: Programa Econômico e Financeiro na Vigência da Constituição Federal de 1946. Relatório referente às atividades do exercício de 1958, apresentado ao Excelentíssimo Sr. M. da Fazenda pelo Diretor Augusto de Bulhões, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1958.

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.

Relatório do Banco do Brasil, 1945.

Relatório do Banco do Brasil, 1947.

II - Fontes Secundárias

Artigos, Livros e Teses

Abreu, Marcelo de Paiva: "A dívida pública externa do Brasil, 1931-1943" in: Pesquisa e Planejamento Econômico 5 (1), junho 1975, pp. 37-88.

Abreu, Marcelo de Paiva: "As principais inovações da política econômica - 1930-37", in: Szmrecsányi, Tamás e Granziera, Rui (org.): Getúlio Vargas e a Economia Contemporânea, Campinas, Editora da UNICAMP, 1986. (Abreu 1986a).

Abreu, Marcelo de Paiva: "Brasil e a economia mundial 1929-1945" in: Fausto, Boris (ed.): História Geral da Civilização Brasileira, Tomo III. O Brasil Republicano. Vol. IV A Economia e Cultura - 1930-1964, São Paulo, Difel, 2a. edição, 1986, pp. 11-49. (Abreu 1986b).

Abreu, Marcelo de Paiva: "Brazil as a creditor: sterling balances - 1940-1952", Texto para Discussão no. 193, Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica, Departamento de Economia - PUC/RJ, 1988, mimeo.

Abreu, Marcelo de Paiva (org.): A Ordem do Progresso: Cem anos de política econômica republicana, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1989. (Abreu 1989a).

Abreu, Marcelo de Paiva: "Crise, Crescimento e Modernização Autoritária", in Abreu, Marcelo de Paiva (org.): A Ordem do Progresso: Cem anos de política econômica republicana, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1989, pp. 73-104. (Abreu 1989b).

Almeida, Rômulo de: "Experiência Brasileira de Planejamento, Orientação e Controle da Economia", Estudos Econômicos, Rio de Janeiro, Confederação Nacional da Indústria, Departamento Econômico, 1950, pp. 5-110.

Andrade, Almir de: Contribuição à História Administrativa do Brasil, na República até o ano de 1945, Rio de Janeiro, José Olympio, 1950, 2 vols.

Aragão, B.: "Comércio Exterior em 1946" in O Observador Econômico e Financeiro, no. 133, ano XII, Rio de Janeiro, março de 1947, pp. 81-7.

Aureliano, Liana Maria: No Limiar da Industrialização, São Paulo, Brasiliense, 1981.

Beloch, Israel: Guia dos Arquivos Privados Relevantes para o Estudo da História da Política Econômica, 1822-1964, Rio de Janeiro, Instituto de Planejamento Econômico e Social - IPEA/ANPEC/FNPE, 1986.

Beloch, Israel e Abreu, Alzira Alves (coords.): Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro 1930-1983, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil - FGV/CPDOC, Forense Universitária, 1984.

Benevides, Maria Victória de Mesquita: A UDN e o Udenismo: Ambiguidades do Liberalismo Brasileiro, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.

Benevides, Maria Victória de Mesquita: O PTB e o Trabalhismo: partidos e sindicatos em São Paulo (1945-1964), São Paulo, Brasiliense, 1989.

Benevides, Moema: Considerações sobre a Política Monetária Brasileira: o caso do Banco do Brasil no período 1945-1960, dissertação de mestrado, São Paulo, Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia e Administração - FEA/USP, 1981, mimeo.

Bielschowsky, Ricardo: Pensamento Econômico Brasileiro - O ciclo ideológico do desenvolvimentismo, Rio de Janeiro, Instituto de Planejamento Econômico e Social - IPEA/INPES, 1988, (SERIE FNPE 19).

Boito Jr., Armando: O Golpe de 1954: A burguesia contra o populismo, Coleção "Tudo é História" no. 55, São Paulo, Brasiliense, 1982.

Bouças, Valentim: "Reabilitação econômica" in: O Observador Econômico e Financeiro no. 123, ano XI, Rio de Janeiro, abril de 1946, pp. 23-5.

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 Financeiras S.A., 1950.

Camargo, Aspásia de Alcântara: "A Questão Agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964)" in: Fausto, Boris (ed.): História Geral da Civilização Brasileira, Tomo III. O Brasil Republicano. Vol. X Sociedade e Política - 1930-1964, São Paulo, Difel, 2a. edição, 1983, pp. 121-224.

Camargo, Aspásia de Alcântara; Hippólito, Lúcia; D'Araújo, Maria Celina Soares e Flaksman, Dora Rocha: Artes da Política: diálogo com Amaral Peixoto, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1986, 2a. edição.

Camargo, Aspásia de Alcântara; Pandolfi, Dulce; Gomes, Eduardo Rodrigues; D'Araújo, Maria Celina Soares e Grynszpan, Mario: O Golpe Silencioso, Rio de Janeiro, Rio Fundo Editora, 1989.

Cândido, Antônio: "O Significado de Raízes do Brasil - Prefácio" in: Holanda, Sérgio Buarque de: Raízes do Brasil, Rio de Janeiro, J. Olympio, 1976, 9a. edição, pp. XIX-XXX.

Cano, Wilson e Cintra, Luis Carlos: Algumas medidas de Política Econômica relacionadas à Industrialização Brasileira, Campinas, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Economia - DEPE/IFCH/UNICAMP, 1975, mimeo.

Carone, Edgard: A República Liberal: evolução política (1945-64), São Paulo, Difel, 1985.

Casalecchi, José Enio: "A Oligarquia Paulista e a Questão Social: visões precursoras da revolução de 1930" in: Szmyrecsányi, Tamás e Granziera, Rui (org.): Getúlio Vargas e a Economia Contemporânea, Campinas, Editora da UNICAMP, 1986, pp. 25-38.

Cohn, Gabriel: Petróleo e Nacionalismo, São Paulo, Difel, 1968.

Costa, Jorge Gustavo: Planejamento Governamental: A experiência brasileira, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil - FGV/CPDOC, 1970.

D'Araujo, Maria Celina Soares: O segundo Governo Vargas 1951-54: democracia, partidos e crise política. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

Diniz, Eli: Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

Diniz, Eli: "O Estado Novo: Estrutura de poder e relações de classe" in: Fausto, Boris (ed.): História Geral da Civilização Brasileira, Tomo III. O Brasil Republicano. Vol. X Sociedade e Política - 1930-1964, São Paulo, Difel, 2a. edição, 1981, pp. 79-120.

Diniz, Eli: "A progressiva subordinação das oligarquias regionais ao governo central": in Szmercsányi, Tamás e Granziera, Rui (org.): Getúlio Vargas e a Economia Contemporânea, Campinas, Editora da UNICAMP, 1986, pp. 39-47.

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, 1984.

Fernandes, Florestan: A Revolução Burguesa no Brasil, Rio de Janeiro, Zahar, 1981, 3a. edição.

Fiori, José Luiz: "Sobre a Crise do Estado Brasileiro", Revista de Economia Política, vol. 9, no. 3(35), julho/setembro 1989, São Paulo, Brasiliense, pp. 103-114.

Furtado, Celso: A Fantasia Organizada, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

Gomes, Angela de Castro: A Invenção do Trabalho, São Paulo, IUPERJ/Editora Vértice, 1988.

Guarnieri, Laura: Alguns Aspectos Sócio-Econômicos do Planejamento na Cafeicultura, dissertação de mestrado, Campinas, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Economia - DEPE/IFCH/UNICAMP, 1979, mimeo.

Gudin, Eugênio: "Epígrafe" in: Conjuntura Econômica no. 1, vol. 1, Rio de Janeiro, novembro 1947, p. 1.

Gudin, Eugênio: "Licença Prévia e Taxas Cambiais", Correio da Manhã, Rio de Janeiro, 21.03.48. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea no Brasil- FGV/CPDOC, Arquivo Eugênio Gudín. (Gudin 1948a)

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 Gudín. (Gudin 1948b)

Gudin, Eugênio: "O paraíso das crianças", in: Correio da Manhã, Rio de Janeiro, 17.03.1956. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea no Brasil- FGV/CPDOC, Arquivo Eugênio Gudín.

Huddle, Donald: "Balanço de pagamentos e controle de câmbio no Brasil: diretrizes, política e história, 1946-54", in: Revista Brasileira de Economia, vol. 18 no. 1, Rio de Janeiro, março de 1964, pp. 6-40. (1964 a).

Huddle, Donald: "Balanço de pagamentos e controle de câmbio no Brasil: eficácia, bem-estar e desenvolvimento econômico", in: Revista Brasileira de Economia, vol. 18 no. 2, Rio de Janeiro, junho de 1964, pp. 5-45. (1964 b).

Ianni, Octávio: Estado e Planejamento no Brasil: 1930-1970. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978, 2a. edição.

Iglésias, Francisco: "Aspectos Políticos e Econômicos do Estado Novo" in Szmrecsányi, Tamás e Granziera, Rui (org.): Getúlio Vargas e a Economia Contemporânea, Campinas, Editora da UNICAMP, 1986, pp. 69-86.

Jaguaribe, Hélio: "Política de Clientela e Política Ideológica: ensaio de interpretação da situação política brasileira" in: Digesto Econômico, no. 68, ano VI, São Paulo, julho de 1950, pp. 41-62.

Jaguaribe, Hélio: "Estado Cartorial" in: Beloch, Israel e Alves, Alzira Abreu (coord.): Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro 1930-1983, vol. II, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil - FGV/CPDOC, Forense Universitária, 1984, p. 1187.

Kershaw, Joseph: "Reflexões sobre o controle cambial e desvalorizações" in Digesto Econômico, no. 41, ano IV, São Paulo, abril 1948, pp. 45-50.

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, Pontifícia Universidade Católica - PUC/RJ, 1982, mimeo.

Lessa, Carlos: Quinze Anos de Política Econômica, São Paulo, Brasiliense, 1983.

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, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia Industrial, - IEI/UFRJ, 1983.

Lewinsohn, Richard: "O mercado livre de câmbio" in: Digesto Econômico, no. 69, ano V, São Paulo, agosto 1950, pp. 5-10.

Lichtensztein, Samuel e Baer, Monica: Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro, São Paulo, Brasiliense, 1987.

Magalhães, Dario de Almeida: "A Crise e suas Interpretações" in Digesto Econômico, no. 31, ano III, São Paulo, junho 1947, pp. 21-26.

Malan, Pedro Sampaio; Bonelli, Régis; Abreu, Marcelo de Paiva; Pereira, José Eduardo Carvalho: Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil: 1939-1952, Rio de Janeiro, Instituto de Planejamento Econômico e Social - IPEA/INFE, 1980, 2a. edição.

Maranhão, Ricardo: O Governo Juscelino Kubitschek, Coleção "Tudo é História" no. 14, São Paulo, Brasiliense, 1981.

Mello, João Manuel Cardoso de: O Capitalismo Tardio, São Paulo, Brasiliense, 1982.

Minella, Ary: Banqueiros: Organização e poder político no Brasil, Rio de Janeiro, Espaço & Tempo/ANPOCS, 1988.

Moura, Aristóteles: "Sobre a Receita Federal de 1947" in: O Observador Econômico e Financeiro, no. 132, ano XII, Rio de Janeiro, fevereiro de 1947, pp. 27-8. (1947a).

Moura, Aristóteles: "A Proposta para 1948" in: O Observador Econômico e Financeiro, no. 136, ano XII, Rio de Janeiro, junho de 1947, pp. 25-30. (1947b).

Moura, Aristóteles: Capitais Estrangeiros no Brasil, São Paulo, Brasiliense, 1959.

Onody, Oliver: A Inflação Brasileira, Rio de Janeiro, s/ed., 1960.

Pereira, Jesus Soares: Petróleo, Energia Elétrica, Siderurgia: a luta pela emancipação. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

Pinho Neto, Demosthenes Madureira de: "O Inter-regno Café Filho - 1954-55" in: Abreu, Marcelo de Paiva (org.): A Ordem do Progresso: Cem anos de política econômica republicana, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1989, pp. 151-169.

Prado Jr., Caio: A Revolução Brasileira, São Paulo, Brasiliense, 1987, 7a. edição.

Rodrigues, Leôncio Martins: "Sindicalismo e Classe Operária" in: Fausto, Bóris (ed.): História Geral da Civilização Brasileira. Tomo III. O Brasil Republicano Vol. 3. Sociedade e Política - 1930-1964, São Paulo, Difel, 2a. edição, 1983.

Sampaio, Regina: Adhemar de Barros e o PSF, São Paulo, Global, 1982.

Simonsen, Roberto Cochrane e Gudin, Eugênio: A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira, Rio de Janeiro, Instituto de Planejamento Econômico e Social - IPEA/INPES, 1978, 2a. edição.

Singer, Hans: "The Brazilian SALTE Plan: an historical case study of the role of internal borrowing in economic development" in: Economic Development and Cultural Change, vol. I, pp. 341-349.

Skidmore, Thomas: Brasil: de Getúlio a Castelo, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975, 3a. edição.

Sodré, Nelson Werneck: "Economia de Curiosos" in: Digesto Econômico, no. 45, ano IV, agosto de 1948, São Paulo, pp. 27-32.

Sodré, Nelson Werneck: "Uma fase de Transição" in: Digesto Econômico, no. 67, ano VI, São Paulo, junho de 1950, pp. 30-40.

Sodré, Nelson Werneck: História da Burguesia Brasileira, Petrópolis, Vozes, 1983, 4a. edição.

Sola, Lourdes: The political and ideological constraints to economic management in Brazil, 1945-63, Tese Ph.D., University of Oxford, Oxford, 1982, mimeo.

Souza, Maria do Carmo Campello de: Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964), São Paulo, Alfa-Omega, 1976.

Szmrecsányi, Tamás: O Planejamento da Agroindústria Canavieira do Brasil (1930-1975), São Paulo, Hucitec/UNICAMP, 1979.

Szmrecsányi, Tamás: "Apontamentos para uma história econômica do Brasil no período 1920-50" in: Ensaios FEE, Fundação de Economia e Estatística - SEPLAN/RS 7 (1): 1986, pp. 3-44.

Szmrecsányi, Tamás e Coutinho, Maurício: "As Finanças Públicas no Estado Novo" in: Revista de Economia Política, volume 10, no. 2(38), abril-junho 1990, São Paulo, Brasiliense, pp. 67-81.

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, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, - IFCH/UNICAMP, 1986, mimeo.

Tavares, Maria da Conceição: Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro, Rio de Janeiro, Zahar, 1973, 2a. edição.

Teixeira, Aloisio: "O movimento da Industrialização nas Economias Capitalistas Centrais no Pós Guerra", Texto para discussão no. 25, Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia Industrial, - IEI/UFRJ, 1983.

Valladares, Benedito: Tempos idos e vividos, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1966.

Vargas, Getúlio Dornelles: O Governo Trabalhista no Brasil, Rio de Janeiro, José Olympio, 1968.

Vianna, Sérgio Besserman: A Política Econômica no Segundo Governo Vargas - 1951-54, (11o. Prêmio BNDES de Economia), Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, 1987.

Vianna, Sérgio Besserman: "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, Editora Campus, 1989, pp. 105-122.

Vidigal, Gastão: entrevista coletiva in: O Estado de São Paulo 01.03.46.

Vieira, Dorival Teixeira: "Prováveis efeitos de uma desvalorização do cruzeiro" in Digesto Econômico, no. 59, ano VI, São Paulo, dezembro 1949, pp. 63-72.

Villela, Annibal Villanova e Suzigan, Wilson: Política de Governo e Crescimento da Economia Brasileira: 1889-1945, Rio de Janeiro, Instituto de Planejamento Econômico e Social, IPEA/INPES, 2a. edição, 1975 (Monografia no. 10).

Weffort, Francisco Correa: "Incertezas de Transição na América Latina" in Lua Nova, São Paulo, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea - CEDEC, março 1989, no. 16, pp. 5-45.