

# A POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA 1946/1950

Fausto Saretta  
Universidade Estadual Paulista

## RESUMO

*O objetivo deste artigo é apontar as propostas e ações de política econômica efetivadas no imediato pós-guerra no Brasil. Trata também de sua importância para o posterior desenvolvimento da economia brasileira, propondo-se a criticar algumas interpretações correntes sobre o Governo Dutra.*

**PALAVRAS-CHAVE:** *política econômica; liberalismo; industrialização; governo Dutra*

## INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

A administração Eurico Gaspar Dutra, de 1946 a 1950, apresenta aspectos bastante interessantes para o estudo e a análise da história brasileira. Vivido entre os dois governos de Getúlio Vargas, logo após a II Guerra Mundial e no curso de um processo de redemocratização, tem nestas características aspectos importantes de uma conjuntura tão rica quanto fundamental para o entendimento de questões centrais no posterior desenvolvimento da sociedade e economia brasileiras.

Em termos políticos, destaca-se que o Brasil iniciava este período com uma nova Constituição, partidos políticos, eleições e demais características da democracia formal. Embora este trabalho pretenda ater-se ao estudo da política econômica, suas propostas e realizações, e apontar a sua importância bem como os seus desdobramentos para os anos subsequentes — quando a economia brasileira experimentou um rápido e agudo processo de crescimento econômico —, também ressalta que a segunda metade dos anos da década de quarenta apresenta questões singulares que repercutem ao longo dos anos posteriores e que, evidentemente, vão além da economia, e mais particularmente da política econômica. Assim, no espaço deste trabalho buscar-se-á estabelecer ligações pertinentes entre a política

econômica, tanto nas suas metas quanto nas suas realizações, com os interesses políticos propriamente ditos, que conformaram um certo perfil de atuação da gestão estatal na condução da economia. Nas três seções que se seguem serão tratados respectivamente as propostas, as realizações e finalmente os aspectos conclusivos.

## I. AS PROPOSTAS DE POLÍTICA ECONÔMICA

O Brasil no começo do ano de 1946 vivia a expectativa de novos tempos. Após oito anos de ditadura do Estado Novo, as eleições presidenciais do ano anterior, a democracia e a Assembleia Constituinte, bem como o fim da Guerra Mundial, havia a esperança de tempos melhores para o País. Após as eleições mais livres que o País já havia vivido, como a imprensa observava, esperava-se, a despeito da imprecisão do termo, a “democracia econômica” ou uma menor intervenção do Estado nas atividades econômicas.

Neste sentido, são expressivas as conclusões da I Conferência das Classes Produtoras, ocorrida em 1945, na cidade de Teresópolis, que estabelecia que o Estado deveria intervir “em certos e determinados setores e supervisionar e auxiliar as atividades econômicas” e “[...] à democracia política deve corresponder a democracia econômica”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Agradeço os comentários de Claudia Heller, que contribuíram para a melhor clareza do presente texto.

<sup>2</sup> I CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CLASSES PRODUTORAS, 1945.

De uma maneira geral, este é o quadro das esperanças, expressas tanto pelo empresariado quanto pela pequena imprensa especializada em economia de então. São destacáveis as opiniões exaradas pelo *Digesto Econômico*, publicação da Associação Comercial de São Paulo, quando toma posse no Ministério da Fazenda o banqueiro paulista Gastão Vidigal: “Espera-se deste homem prático, limitações dos gastos, o saneamento da moeda, a eliminação de obras suntuárias e o fomento à produção nacional”<sup>3</sup>. O próprio ministro, que quando de sua indicação foi louvado por sua condição de empresário, anunciava em linhas gerais seu programa de forma bastante objetiva, ou seja, “[...] preterir o curso forçado, por si só, é um compromisso que resume todo um programa de ação benéfica para nossa reconstrução econômica e financeira”<sup>4</sup>.

O termo “reconstrução” era bastante apropriado. As declarações oficiais e de empresários coincidiam em atribuir ao Estado Novo os problemas econômicos, que estavam a exigir mesmo a própria reconstrução da economia nacional. A inflação, a especulação com gêneros alimentícios e imóveis, e a premente necessidade de reequipamento do setor industrial, eram vistos, recorrentemente, como problemas oriundos da incúria administrativa da ditadura, e que estavam a demandar portanto uma política econômica de reconstrução.

É preciso antes de tudo qualificar um pouco mais este termo. Este não pode ser interpretado como considerar a agricultura o setor prioritário para a ação estatal. Não houve, ao longo do governo Dutra, qualquer procedimento que objetivasse concretamente isso. Por parte da política econômica, que vocalizava a necessidade de reconstrução da economia nacional, não houve qualquer medida que propusesse uma volta à nação de base agrícola<sup>5</sup>. Como não poderia deixar de ser, havia preocupação com o desen-

volvimento da agropecuária, mas como coadjuvante da indústria, auxiliando o seu crescimento. Neste sentido, é bastante expressiva a grande importância que se dava, à época, à Companhia Siderúrgica Nacional, tida como “a matriz do amanhã”.

Deve ser considerado neste contexto, que no pós-1930, a partir da primeira e longa administração de Vargas, o Estado brasileiro modificara-se consideravelmente. De forma breve, estas modificações podem ser entendidas, do ponto de vista econômico, como a criação de instrumentos essenciais para a gestão de políticas econômicas nacionais — salários, câmbio, crédito, juros. Estas modificações ocorreram a par de alterações não menos significativas, na esfera política, com a crescente centralização do poder no Executivo, e que correspondeu a uma específica forma de pacto político, dando ao Estado amplo espaço de manobra, não apenas na arbitragem de conflitos das várias facções de poder regional, mas também para o atendimento dos crescentes requisitos do crescimento e desenvolvimento industriais<sup>6</sup>. Não menos importante foi a própria expansão da indústria ao longo dos anos de 1930; as políticas econômicas efetivadas permitiram e sancionaram, a partir de 1933 e até 1939, expressivas taxas de crescimento de importantes gêneros da indústria de transformação<sup>7</sup>.

Assim, associada à demanda de reconstrução nacional no início da administração Dutra, não houve qualquer tentativa de volta à agricultura

<sup>3</sup> Conforme *Digesto Econômico*, fevereiro de 1946.

<sup>4</sup> Sobre o pensamento de Gastão Vidigal, veja-se entrevista publicada em *O Estado de São Paulo* em 01/03/1946.

<sup>5</sup> À agricultura estava reservado o papel auxiliar no desenvolvimento industrial. Veja-se BIELSCHOWSKY, 1988.

<sup>6</sup> Sobre a questão dos instrumentos de política econômica veja-se DRAIBE, 1984. Sobre as alterações políticas ver DINIZ, 1986: 39-47.

<sup>7</sup> A indústria de transformação (principais gêneros) cresceu 11,3% 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 caiu de 361 mil toneladas entre 1920 e 1929 para 354 mil toneladas entre 1930 e 1932, mas chegou 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. Veja-se VILLELA & SUZIGAN, 1975: 196-197.

como base para o desenvolvimento e avanço da economia. Não houve, tampouco, uma busca de restauração, baseada na crença de vocação agrícola exportadora da economia nacional. A política econômica, tanto nas suas propostas como nas suas realizações, apesar dos percalços, mudanças e improvisações a que foi submetida ao longo daqueles cinco anos, demonstra muito maior preocupação com a indústria do que com uma volta à agricultura.

Isto posto, deve-se analisar as primeiras propostas de política econômica. Gastão Vidigal, o primeiro ministro da Fazenda, propunha controle dos gastos públicos, diminuição do papel do Estado, mas revelava preocupação com a economia e a indústria. Em entrevista em 11 de agosto de 1946 ao *Jornal do Comércio*, do Rio de Janeiro, Vidigal tocava num assunto mais relevante, ao comentar sobre a lei tarifária, vigente desde 1933. Apontava o aspecto educativo e o papel fomentador que a lei havia cumprido mas argumentava “[...] conquanto não deva (a lei) faltar ao dever de preservar muito do que a indústria nacional conseguiu realizar, máxime durante a guerra”.

A política econômica não apresentava portanto grandes novidades para uma época que se esperava nova. O que de fato revelava um traço inovador na proposta dizia respeito à política de relações econômicas externas. Para tanto, foi de fundamental importância o Decreto-Lei 9025 de 27 de fevereiro de 1946, que diminuía de 30% para 20% as quotas impostas às letras de exportação e de 5% para 3% a sobrecarga sobre o câmbio vendido. Também estabelecia o fim da separação entre o câmbio livre e oficial e as letras de exportação passavam a ser compradas pelo valor médio ponderado — 80% pelo câmbio livre e o restante pelo oficial. Na prática, passou-se a ter liberdade cambial, embora as preocupações com os efeitos inflacionários dos saldos da balança comercial levasse a que se estipulasse que 20% das letras de exportação seriam pagas em letras do Tesouro, com 120 dias de prazo de resgate e juros de 3% ao ano.

Várias razões justificam o decreto e a própria política econômica externa. Durante os anos da II Guerra Mundial, a economia brasileira lograra amearhar um saldo em divisas consi-

derável, de cerca de 700 milhões de dólares. Por outro lado, o País ajudara no esforço Aliado de guerra, tanto nas exportações de matérias-primas estratégicas, sobretudo para os Estados Unidos a preços estáveis, quanto, e principalmente, através da participação efetiva na conflagração com a Força Expedicionária Brasileira — FEB. Desta maneira, havia grande expectativa, quando do fim do conflito, de que os Estados Unidos teriam uma relação especial com o Brasil e que isto se expressaria preferencialmente na vinda de capitais norte-americanos, tidos como essenciais ao processo de reconstrução nacional<sup>8</sup>.

Os próprios termos do Decreto-Lei 9025, nos seus artigos 6º e 8º, assegurava ao capital estrangeiro o direito de retorno em parcelas anuais de 20% do capital registrado e fixava um limite de 8% do valor do capital registrado para a remessa autorizada de juros, lucros e dividendos. Assim, esperava-se facilitar, junto com os outros termos acima citados, a entrada maciça de capitais estrangeiros.

Havia, portanto, uma política de estabilização que afora a busca de orçamento equilibrado, controle dos gastos públicos e tentativa de reduzir a ingerência estatal na economia, inovava na área mais sensível, na taxa de câmbio e relações econômicas externas, com o câmbio livre e fixo, para o combate à inflação e atração de fluxos de capitais. O combate aos gastos públicos e seu excesso, atribuídos, quase que recorrentemente, à ditadura do Estado Novo, que por

<sup>8</sup> A esperança do auxílio norte-americano não provinha apenas da participação da Força Expedicionária Brasileira no conflito mundial. Outros fatores justificavam esta expectativa. Desde maio de 1941 existiam contratos que previam a aquisição exclusiva, pelos Estados Unidos, de materiais estratégicos, tais como bauxita, berilo, cromita, ferro-níquel, diamantes industriais, manganês, mica, quartzo, borracha, titânio e zircônio. “Em 1942, já engajados na guerra, os Estados Unidos propuseram uma expansão da lista para incluir outros produtos, cuja produção seria incentivada — tungstênio, tantalita, columbita, mamona e óleo de mamona — e vendida a preços estáveis a título de cooperação no esforço de guerra. Isto depois provocaria ressentimentos e a reclamação por compensações especiais quando, ao fim da guerra, as relações de troca se tornaram fortemente desfavoráveis aos produtos primários”. Cf. CAMPOS, 1994: 40.

força dos expressivos saldos comerciais emitira moeda em demasia, ou “enchera o país de papel pintado”, como ironizavam os críticos, seria feito com redução das despesas a partir do fechamento de órgãos públicos<sup>9</sup>.

Com a promulgação da nova Constituição a 18 de setembro de 1946, houve uma pequena reforma ministerial e Gastão Vidigal deixou o governo federal, sob a justificativa de concorrer às eleições para governador de São Paulo em 1947. Assumiu em seu lugar o carioca, também banqueiro, Pedro Luiz Correia e Castro, com as mesmas propostas de seu antecessor.

Há nesta reforma do Ministério aspectos políticos importantes. Buscava-se um clima próprio à coalizão nacional e criar condições políticas favoráveis ao encaminhamento de questões centrais para a economia. Não menos importante era a tentativa de amenizar “o perigo dos comunistas”, preocupação constante do governo e de importantes setores empresariais. Acreditava-se que um governo de coalizão minoraria as dificuldades econômicas, impossibilitando assim a pregação radical dos comunistas e seu partido — o PCB. Cumpre observar que a preocupação com a expansão dos comunistas era observada também em outros países<sup>10</sup>.

A gestão de Correia e Castro foi de 21 de outubro de 1946 a 10 de junho de 1949. Como proposta de política econômica manteve, como já se observou anteriormente, as linhas gerais de Vidigal, mas avançou em alguns pontos, ao propor reformas de natureza mais estrutural. Ao longo dos seus quase três anos à frente do Ministério, buscou estabelecer uma reforma tributária, até mesmo por dever constitucional, ou seja, cumprir o artigo 202 da Constituição, que em seu parágrafo único, rezava da importância do caráter direto que deveriam ter os tributos e da sua gradação, bem como da sua cobrança em função da capacidade do contribuinte<sup>11</sup>.

Da mesma forma, foi proposta, logo nos pri-

meiros dias da gestão Correia e Castro, uma reforma bancária, com a criação de um Banco Central, com os objetivos de regular a oferta de crédito e reformar o sistema bancário nacional. Ao longo do período aqui considerado, houve também duas propostas de reforma agrária<sup>12</sup>.

Os primeiros meses da administração Dutra propõem portanto as mesmas recorrências de combate ao déficit público, desregulamentação e diminuição do Estado, principalmente com o fechamento dos órgãos e instituições públicas associados ao planejamento econômico. Fazendo fé nas disposições reorganizadoras da economia mundial de Bretton Woods, na estabilidade cambial, no multilateralismo, no não protecionismo e na liberdade comercial, e, esperançoso da boa vontade dos norte-americanos, bem como crente nas propostas do recém criado FMI, o País se julgava apto a enfrentar os novos tempos, em boa parte ancorado no inusitado saldo de divisas da ordem de US\$ 700 milhões. A própria Mensagem Presidencial para 1947 afirmava textualmente: “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”.

As metas do arrocho monetário foram seguidas e o equilíbrio do orçamento perseguido sistematicamente, embora, por força da nova Constituição, os Estados gozassem de certa autonomia, como mostram os déficits das principais unidades da Federação, como São Paulo. Outras fontes de problemas para o equilíbrio diziam respeito aos órgãos públicos, que embora devessem estar cotejados no Orçamento Federal, gozavam de liberdade para estabelecer suas contas.

Entretanto, o mais importante é considerar as propostas de política econômica frente à questão externa. Na verdade, as célebres divisas que o Brasil havia conseguido, por força das exporta-

<sup>9</sup> *O Observador Econômico e Financeiro*, 138: 06, ano XII, julho de 1947.

<sup>10</sup> Veja-se SARETTA, 1990.

<sup>11</sup> Sobre a reforma tributária veja-se DRAIBE, 1984.

<sup>12</sup> O projeto Correia e Castro foi reproduzido na íntegra em *O Observador Econômico e Financeiro*, 131: 31-43, ano X, novembro de 1946. Sobre os projetos de reforma agrária veja-se TAPIA, 1986.

ções da II Guerra Mundial, os 700 milhões de dólares, tinham de fato uma disponibilidade limitada, pois a principal moeda de fato conversível, o dólar norte-americano, compunha próximo de 13%, ou pouco mais de 90 milhões das divisas. Boa parte do restante, e que perfaziam os 700 milhões, eram compostos de títulos, obrigações e principalmente de moedas européias não conversíveis.

Desta forma, no complicado cenário econômico internacional do pós-guerra, com a definitiva hegemonia norte-americana e o dólar como a principal moeda do comércio internacional, os 90 milhões existentes no Brasil davam uma margem de manobra estreita, poucos graus de liberdade à execução de políticas econômicas como a que estava sendo encetada<sup>13</sup>. E os problemas disso decorrentes não demoraram a ocorrer. Liberdade cambial com taxa fixa e valorizada, associadas às carências de toda ordem a que a economia estava submetida por força do fechamento anterior decorrente da guerra, levaram ao rápido consumo das divisas — conversíveis — ao longo de 1946.

A despeito do apreciável valor do saldo angariado com o conflito, de pouco serviam, frente às necessidades mais prementes, os cinquenta milhões de libras esterlinas “congeladas” — qualquer que fosse sua utilização na compra de insumos, matérias-primas ou de bens de consumo. Aos contemporâneos mais dispostos a encarar a realidade, não escapavam os equívocos daquela parte tão sensível e decisiva da política econômica, e, em curto espaço de tempo, passou-se dos encômios iniciais às críticas à política efetivada. Houve uma relativamente elevada importação de produtos de consumo — eletrodomésticos e sobretudo automóveis — que pareciam ser os responsáveis pela rápida exaustão das divisas e principalmente pelo equívoco da política cambial de câmbio fixo e livre.

Uma observação cuidadosa da pauta de importação ao longo do ano de 1946, por certo revelaria que as dificuldades quanto à oferta de divisas, já verificável no início de 1947, era mais

uma questão de insuficiência de moedas conversíveis, do que propriamente de malbarateamento, conquanto houvesse, de fato, sido efetivada uma política cambial equivocada e temerária. Isto não significa que não tivesse havido a importação de “bugigangas” e produtos supérfluos, como rapidamente se deram conta tanto a imprensa quanto setores empresariais importantes.

Seja por conta da formulação da política de relações econômicas externas e seu extemporâneo otimismo frente às condições da economia do pós-guerra, caracterizadas pelos acordos bilaterais e acentuado protecionismo, ou mesmo por conta da exígua oferta de divisas de curso internacional, houve por proceder a uma acentuada reversão da política cambial. Pela Instrução nº 25 da SUMOC, de maio de 1947, alterava-se o regime cambial, justificando, nos seus termos, que “[...] já não podia mais o Brasil persistir no regime vigorante [...] já que teria de assistir ao escoamento das disponibilidades que penosamente acumulou”<sup>14</sup>.

Houve portanto uma reversão na condução da política econômica, não decorridos um ano e meio da posse do General Dutra. A imprensa especializada rapidamente compreendeu os erros e a má avaliação feita pelo governo quando das propostas da gestão econômica na área externa. Da mesma forma, percebeu-se que a boa ordem proposta e nascida em Bretton Woods não tinha vingado. Apontava-se outros países onde existiam controles cambiais e acordos bilaterais. O quadro agravou-se ainda mais quando, no segundo semestre de 1947, a Inglaterra declarou a inconvertibilidade de sua moeda. Somou-se a isso os frustrantes resultados da visita ao Brasil, em julho e setembro deste ano, do Secretário do Tesouro Americano, John Snyder, e do próprio Presidente Harry Truman, com resultados muito aquém do esperado, sobretudo em termos da colaboração do governo norte-americano.

<sup>13</sup> Sobre a questão das divisas veja-se MALAN *et alii*, 1980: 164-165.

<sup>14</sup> No final de 1946 o déficit em moeda conversível chegou a US\$ 317 milhões. A íntegra da Instrução nº 25 da SUMOC está reproduzida em *O Observador Econômico e Financeiro*, 136: 183, ano XII, junho de 1947. Ela estabelecia uma ordem de prioridade para a concessão de cambiais, através da CEXIM do Banco do Brasil.

no. A prioridade norte-americana era o Plano Marshall e a reconstrução das economias europeia e japonesa, embora o Brasil esperasse um plano semelhante para a América Latina<sup>15</sup>.

Do ponto de vista da política econômica interna, o controle creditício continuava rígido e a despeito do seu sucesso de atingir as metas conforme propostas, passou a prejudicar o ritmo dos negócios e evidentemente, a sofrer críticas pela rigidez de sua execução e pela própria estreiteza das metas a que se propusera, sobretudo frente ao quadro das grandes carências da economia nacional. Surgiam crescentemente no Parlamento e na imprensa sinais de descontentamento. A própria mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional em 1948, é expressiva neste sentido. Ao louvar as duas vitórias obtidas em 1947 — o superávit orçamentário e o estancamento das emissões monetárias — admitia que elas não se refletiam na situação econômica “[...]pois a produção está estagnada e não adianta subir em valor se não subir em quantidade”.

As expressões de descontentamento eram constantes e cada vez mais contundentes. O periódico *Observador Econômico e Financeiro* de março de 1948, em editorial, anotava: “[...] 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”<sup>16</sup>.

Ao desgaste de Correia e Castro nas questões internas, fruto da política econômica ortodoxa, deve ser também adicionado as não resolvidas dificuldades na área externa. Foram pequenos ou insignificantes os resultados da Instrução 25, o que obrigou o governo a reforçar e aumentar o controle sobre as cambiais conversíveis. A 23 de março de 1948 o Decreto-Lei 24697A aprovava o regulamento da Lei 262 (que

introduzira o regime de licença prévia para a importação e exportação), e estabelecia a responsabilidade da CEXIM na “implementação do regime de licenciamento segundo um sistema de prioridade”<sup>17</sup>. Houve, portanto, um aprofundamento do proposto na Instrução nº 25, que havia elevado de 30% para 75% a obrigatoriedade dos repasses cambiais arbitráveis ao Banco do Brasil.

Ora, não restava dúvida da distância que a política econômica foi tomando frente às suas propostas iniciais. Dificultando ainda mais o quadro geral, foram tomando corpo dentro da administração graves conflitos inter-burocráticos entre o DASP e o Ministério da Fazenda, quanto à feitura do orçamento para 1949, que levou Correia e Castro a pedir demissão, não aceita pelo Presidente. Importante também foi a instauração de uma grave crise política em São Paulo, com ameaça de intervenção federal, entre outras razões, pela emissão de títulos — os chamados bônus rotativos — que estavam se transformando praticamente em moeda auxiliar<sup>18</sup>.

Com uma condução rígida nas contas internas, embora houvesse importantes pontos não controlados, como os déficits dos Estados, e as empresas públicas e autarquias não estivessem consignadas no orçamento, sem a esperada reforma tributária, e com as já mencionadas dificuldades na área externa, a política econômica foi se desgastando. Adicionalmente, é importante ressaltar que a própria limitação de seus objetivos, justamente pela falta de horizontes e perspectivas mais ajustadas às dificuldades da economia, contribuíram para o desgaste. Neste contexto deve ser considerado o lançamento do Plano SALTE — sigla que anunciava metas nas áreas da saúde, alimentação, transporte e energia, cujo anúncio, na verdade, teve outros condicionantes que merecem ser destacados.

Embora as demandas acima fossem sistematicamente anunciadas como necessárias, principalmente transporte e energia, ou seja, os pontos de infra-estrutura que mais necessitavam de

<sup>15</sup> Sobre o Plano Marshall veja-se TEIXEIRA, 1983.

<sup>16</sup> *O Observador Econômico e Financeiro*, 146: 06, ano XIII, março de 1948, seção Notas Editoriais. A este respeito veja-se também *O Estado de São Paulo*, 21.05.1948.

<sup>17</sup> Cf. Malan *et alii*, 1980: 457.

<sup>18</sup> Sobre a crise em São Paulo veja-se SAMPAIO, 1982.

modernização e expansão, sabia-se já à época em que o Plano veio à discussão no Congresso, da inviabilidade da sua consecução, basicamente pela falta de recursos. As poucas realizações do Plano demonstram, na verdade, o que todos previam quando foi tornado público. A despeito da pouca funcionalidade como instrumento para uma ação planejada, pois sua inviabilidade já era sabida quando do seu próprio lançamento, o Plano SALTE foi importante pois permitiu apontar questões relevantes e que transcendem os aspectos econômicos e de política econômica. Saudado por uns, que viam no Plano um instrumento “contra o espírito de rotina de nossa organização econômica” — o que de certa forma demonstra a visão que em meados de 1948 se tinha da política econômica —, mas criticado por setores importantes, o Plano fez parte do Acordo Interpartidário daquele ano, celebrado entre o PSD e a UDN, com repercussões políticas importantes até mesmo para os anos do governo seguinte de Getúlio Vargas<sup>19</sup>.

O acordo entre os principais partidos, “a elegante farsa política” da segunda metade dos anos de 1940 expressava em boa medida as dificuldades para a gestão da política econômica. Dispondo de maioria no Congresso, não conseguiu o Executivo fazer valer as propostas mais estruturais de reforma econômica, o que de fato revela o desinteresse político de proceder a grandes alterações, embora se dispusesse, retoricamente, a fazê-las<sup>20</sup>.

Além do desgaste crescente da política econômica do ministro Correia e Castro, observa-se também as crescentes dificuldades da gerência da própria burocracia estatal. Os conflitos mais visíveis foram entre o DASP e o Ministério da Fazenda, ou seja, entre boa parte da burocracia remanescente do Estado Novo, mais comprometida com o planejamento econômico, e que elaborou o SALTE, com a ortodoxia financeira do Ministério, e entre este e o Banco do Brasil, a única instância de concessão de crédito

de longo prazo, e também por isto sistematicamente rebelde às orientações contencionistas provenientes da Fazenda<sup>21</sup>.

Assim, não foi surpresa a demissão do Ministro a 10 de junho de 1949. A razão mais imediata foi uma carta por ele escrita, dirigida ao Secretário do Tesouro Americano, John Snyder, a quem solicitava auxílio frente às dificuldades cambiais brasileiras. Nesta missiva afirmava: “[...] o Brasil está em situação de amigo necessitado. Assim, Sr. Snyder [...] ou os Estados Unidos me estendem as mãos ou terão que carregarme às costas”<sup>22</sup>.

Após o conhecimento público do teor da carta, Correia e Castro abandonou o cargo, que passou a ser de Manuel Guilherme da Silveira Filho, presidente do Banco do Brasil. Ao comentar a saída do ex-ministro, uma publicação especializada comentou: “Tendo em vista apenas o policiamento de um programa por demais rígido, o Sr. Correia e Castro cometeu o erro — hoje, como se sabe, reconhecido pelo Presidente da República — de não permitir certa compreensão diante dos interesses das classes conservadoras, que são os próprios interesses da própria economia brasileira”<sup>23</sup>.

A frase acima citada serviria, por certo, a uma série de interpretações. No âmbito da política econômica, era eloqüente do desgaste e da exaustão da atuação de Correia e Castro. Para atender as classes conservadoras, para usar a expressão acima, assumiu o antigo presidente do Banco do Brasil, com o anseio de “atender a produção”. A entrada de Silveira Filho no comando da política econômica representou um divisor de águas no período, marcado pelo aumento da descoordenação administrativa, que se pode exemplificar pelo fato de que, para 1950, foram apresentados dois orçamentos, um pelo DASP, outro pelo Ministério da Fazenda — com 7000 emendas e déficit previsto, evidentemente por conta das eleições daquele ano.

<sup>19</sup> Sobre o Plano SALTE veja-se COSTA, 1970. Veja-se também SINGER, (s.d.: 341-349). Para uma crítica ao Plano veja-se GUDIN, 1948.

<sup>20</sup> Sobre o Acordo Interpartidário veja-se BENEVIDES, 1981a.

<sup>21</sup> Sobre o conflito entre o Banco do Brasil e o Ministério da Fazenda veja-se BENEVIDES, 1981b.

<sup>22</sup> *Correio da Manhã* de 08.06.49, citado por BENEVIDES, 1981b: 55.

<sup>23</sup> *O Economista*, 364: 1-2, junho de 1949.

No segundo semestre de 1949 a libra esterlina e o franco foram desvalorizados, assim como as demais moedas da área do esterlino, o que gerou grandes expectativas quanto à possível desvalorização do cruzeiro. Neste contexto, deve ser considerado que o câmbio estava fixo desde 1946 e isto implicava perdas significativas para alguns produtos de exportação. Com a desvalorização, aumentariam ainda mais as suas perdas. Com isto, ganharam mais corpo ainda as chamadas “operações vinculadas”, ou seja, a venda das cambiais destes exportadores para a importação de produtos manufaturados não tão essenciais — eletro-domésticos e automóveis. Na prática, o ágio destas operações, que chegou a 25% das operações cambiais, representou uma segunda taxa de câmbio e possibilitou a alguns destes setores exportadores amenizar as perdas decorrentes da fixidez cambial.

As pressões para a desvalorização existiram<sup>24</sup>. Concorreu bastante para a não depreciação do cruzeiro o aumento do preço do café, com o término do Acordo Internacional. O café Santos tipo A mole passou de 22,6 centavos de dólar por libra peso em 1948 para 27,4 em 1949, atingindo 49,5 em 1950<sup>25</sup>, o que repercutiu positivamente para a reversão na balança comercial, que passou a ser superavitária também por conta do controle do câmbio e da melhora das exportações, além do próprio aumento do preço do café.

Houve uma guinada na política econômica. O relatório do Ministro, apresentado ao Presidente, é por demais significativo. Ao justificar as crescentes emissões monetárias de 1949, o ministro afirmava: “Aos ortodoxos se afigurará que V.Exa. deveria ter evitado as emissões de papel moeda mas eu asseguro à V.Exa. que estas emissões financiaram muitos investimentos indispensáveis ao desenvolvimento econômico do País”<sup>26</sup>. É bastante expressiva a declaração,

se comparada às propostas do Ministro anterior. Partindo do princípio que “a moeda deve servir à economia, e não a economia à moeda”, justificavam-se as emissões que já vinham crescendo desde os últimos meses da gestão anterior, bem como os déficits orçamentários dos dois anos posteriores.

A situação das contas externas melhorara consideravelmente, mais pela expressiva subida dos preços do café do que pelos controles efetivados, embora o papel destes, como já se observou, também desempenhara papel importante. As restrições às importações foram relaxadas, principalmente pelas crescentes necessidades de matérias-primas, mais fortes na indústria paulista, que sistematicamente reclamava das dificuldades de abastecimento. A melhoria da balança comercial, fruto da queda de preços das importações norte-americanas para o Brasil, levou a que no último ano da administração Dutra, a importação de matérias-primas e a proibição de compra de produtos similares impulsionasse o crescimento da indústria brasileira.

O acirramento das tensões políticas internacionais e a suposição, de que por conta disto, o mundo entrasse em guerra novamente, levou a uma atitude defensiva por parte das autoridades econômicas e portanto favorável à importação mais livre de insumos, para que se evitasse ou minorasse os problemas de abastecimento que a eventual eclosão do conflito à escala mundial fatalmente trariam. Entretanto as pressões por maiores importações foram muito mais decorrentes do crescimento da indústria do que da eminência da guerra. As próprias modificações que crescentemente foram introduzidas no controle cambial foram, sobretudo após maio de 1947, decorrentes das adequações que paulatinamente foram feitas nas restrições ao uso das escassas cambiais, para o favorecimento explícito da expansão industrial<sup>27</sup>.

## II. OS PRINCIPAIS RESULTADOS DA POLÍTICA ECONÔMICA

A análise das propostas e da efetivação da

<sup>24</sup> Veja-se, por exemplo, os debates da mesa-redonda promovida pela Confederação Nacional do Comércio em *O Economista*, 368/369: 46, ano XXX, outubro/novembro de 1949.

<sup>25</sup> Cf. VIANNA, 1987: 43.

<sup>26</sup> Citado por VIANNA, 1987: 135.

<sup>27</sup> Veja-se a Instrução nº 28 *In MALAN et alli*, 1980: 461.



política econômica do período 1946-1950 permite observar que, ao longo destes cinco anos foi sendo criada uma enorme distância entre a elaboração das primeiras propostas e sua efetivação. De fato, ocorreram alterações radicais que expressavam, em boa medida, o equívoco das primeiras formulações. As peripécias e improvisações a que foi submetida a política econômica revelava os erros de avaliação da situação internacional por parte dos formuladores e, mais do que isto, uma visão um tanto quanto otimista, sobretudo do quadro mundial.

Este otimismo exagerado, que se substanciava na expectativa de relações econômicas normalizadas e na esperança de uma ajuda especial dos Estados Unidos levaram a que cedo, pouco mais de um ano após a posse de Dutra, se procedesse a uma inflexão decisiva na política de relações econômicas internacionais, inflexão que se aprofundou ao longo dos anos subsequentes. Qual foi o resultado desta política para a economia brasileira?

Os resultados obtidos devem levar em conta os efeitos decorrentes da manutenção da taxa de câmbio fixa, os termos do Decreto-Lei 9025 e as crescentes modificações restritivas que ao longo do tempo foram introduzidas na cessão de moeda arbitrável e crescentemente aperfeiçoadas para a proteção e conseqüente expansão da indústria brasileira.

Os dados fartamente disponíveis quanto às contas externas brasileiras permitem inferências importantes<sup>28</sup>. As principais importações brasileiras por categoria de uso, entre 1946 e 1950 foram as matérias-primas (em torno de 40%), combustíveis (10%) e bens de capital (com participação crescente, de 9% para 12% ao ano). Coerentemente com os propósitos da política de restrição cambial a favor da essencialidade de importações, os bens de consumo, que atingiram 11% em 1947, caíram para 6,7% em 1950. A balança comercial apresentou superávit ao longo de todo o período, mas como explicado no item anterior, com queda significativa entre 1946 e 1947 — de US\$ 401 milhões para US\$

96 milhões, e com crescimento não-linear nos anos posteriores, para alcançar US\$ 413 milhões em 1950. Os preços do café, que cresceram fortemente após 1948, explicam esta evolução positiva. Entretanto, deve ser observado que as liberações que foram mencionadas anteriormente explicam os saldos negativos para 1951 e 1952, da ordem de US\$ 14 e US\$ 314 milhões respectivamente, e que, por certo, ajudam a explicar a difícil conjuntura e posterior crise cambial no segundo governo de Vargas.

As informações acima devem ser matizadas. Para os anos da administração Dutra propriamente dita, os dados não são tão ruins. Em 1950, o saldo comercial foi de US\$ 413 milhões, equivalente ao de 1946, e os resultados da intervenção parecem, e parcialmente foram mesmo, bem sucedidos. No entanto, nestes números positivos estão embutidas moedas não conversíveis.

A Inglaterra era o segundo mercado para as exportações brasileiras — 15% do total — e o Brasil dispunha de consideráveis reservas em libras. No segundo semestre de 1947, os ingleses declararam a inconvertibilidade da sua moeda, limitando portanto a sua utilização para fins de importação — de que a economia brasileira estava extremamente necessitada. As libras indisponíveis, “congeladas” que o Brasil conseguira durante a guerra — possivelmente cerca de 50 milhões ao final do conflito, alimentaram por certo as ilusões liberais do início de 1946 e, contrariamente aos interesses nacionais, pelo menos naqueles anos serviu para a aquisição das depreciadas ferrovias britânicas existentes no País. A utilização dos saldos em moeda inglesa congelada foi objeto de um acordo celebrado a 21 de maio de 1948, que pela sua magnitude foi o mais importante dos que o Brasil assinou com vários países. Além da compra das ferrovias, o acordo serviu para o pagamento da dívida que o País tinha para com a Inglaterra e para a compra do prédio da embaixada brasileira em Londres<sup>29</sup>. Os termos do acordo não foram favoráveis, e nisto tanto ingleses quanto brasileiros, a

<sup>28</sup> Os dados sobre as contas externas brasileiras estão em MA-LAN *et alii*, 1980: cap. III, VIANNA, 1987: 42 e ss. e SARET-TA, 1990: 152.

<sup>29</sup> Sobre o acordo com a Inglaterra, veja-se *Conjuntura Econômica*, 1: 33, ano II, julho de 1948. Sobre os valores do acordo, veja-se ABREU, 1988.

exemplo do próprio Ministro, reconheciam<sup>30</sup>.

Era regra nos difíceis anos do pós-guerra, a feitura de acordos bilaterais, que no mais das vezes não beneficiaram o País, obrigando-o a pagar pela sua posição marginal na economia mundial. Isto não ocorreu apenas no caso mais importante, ou seja, com a Inglaterra e a compra das ferrovias. Outros, como os assinados com a Argentina, França, Bélgica e Tchecoslováquia foram geralmente prejudiciais ao Brasil e serviram para aumentar as críticas, sobretudo no final do período, à política econômica encetada<sup>31</sup>.

Quanto à entrada de capitais internacionais, a avaliação dos resultados deve ser considerada no contexto do supra citado Decreto-Lei 9025, e de suas modificações ao longo de 1946 e 1947, quando já eram claros tanto a crise cambial quanto o pequeno fluxo dos tão esperados capitais norte-americanos. As modificações no Decreto-Lei 9025, através das Instruções exaradas pela SUMOC ao longo do período, visavam a atração do capital norte-americano e amenizar as dificuldades quase que permanentes de escassez de cambiais.

Se os dólares não vieram na quantidade que as autoridades brasileiras desejavam, nem por isto foram desprezíveis os valores aqui aportados. A despeito dos problemas de avaliação, calcula-se que entre 1946 e 1950 o estoque de capital estrangeiro no Brasil expandiu-se na ordem de 16%, com destaque para os capitais privados norte-americanos que praticamente dobraram sua participação neste estoque<sup>32</sup>. Assim, se as expectativas de entradas maciças de capitais americanos não foram cumpridas, nem por isto foram de pequena monta, sobretudo se considerarmos que a principal preocupação política e econômica dos norte-americanos era com a

reconstrução das economias da Europa e do Japão. Dos US\$ 126 milhões investidos no início do período, chegou-se a US\$ 284 milhões, uma expansão de 125%. O setor que recebeu a maior parcela foi a distribuição de petróleo, seguido pelo comércio e outras atividades. Porém o retorno dos capitais aqui investidos também foi significativo: nos cinco anos da administração Dutra foram remetidos para o exterior cerca de US\$ 400 milhões; até 1952 este volume alcançou US\$ 508 milhões<sup>33</sup>.

O resultado da política de relações externas deve ser considerado em dois planos, que cotejam inicialmente a balança comercial e o movimento de capitais e posteriormente, a questão da taxa de câmbio. Como o balanço de serviços não apresentava maiores problemas à época, a despeito da dificuldade de praça marítima, são estas duas instâncias que devem ser consideradas. A escassez de dólares já no segundo ano do período deveu-se em boa parte, mas não totalmente, à liberação das operações cambiais. Observou-se no item anterior que a disponibilidade de moedas arbitráveis era sensivelmente inferior às necessidades de reaparelhamento da economia. Também as grandes necessidades de importação não eram condizentes à diminuta oferta de moedas conversíveis, principalmente o dólar americano. Mas foi inegável o equívoco de liberar o câmbio numa conjuntura tão adversa e problemática como a do pós-guerra.

Quanto ao fluxo de capitais internacionais, a despeito das modificações efetivadas no Decreto-Lei de fevereiro de 1946, estas não foram tão agudas quanto aquelas procedidas nas importações. Assim, mesmo que o Brasil não tenha sido exatamente preterido pelos capitais norte-americanos, houve a saída de US\$ 400 milhões no período considerado. O resultado não pode, portanto, ser considerado positivo e a crise cambial do segundo governo de Getúlio Vargas demonstra bem este legado problemático.

<sup>30</sup> Veja-se a Seção Crônica Parlamentar no *O Observador Econômico e Financeiro*, 143: ano XI, dezembro de 1947. Sobre a opinião dos ingleses veja-se *The Economist*, 29 de maio de 1948, citado no *Digesto Econômico* de junho de 1948.

<sup>31</sup> Para uma crítica dos acordos, veja-se SODRÉ, 1948: 27-32. Veja-se também a crítica de Rômulo de Almeida no *O Economista* 349: 19, julho de 1949.

<sup>32</sup> Veja-se MOURA, 1959: 31. Cf. VIANNA, 1987: 66.

<sup>33</sup> VIANNA, 1959: 66-67. Convém destacar o impacto sobre estes dados, da compra das ferrovias britânicas pelo Brasil, fruto do Acordo Brasil-Reino Unido. Entre a assinatura em 1948 e o ano de 1954, calcula-se que mais de US\$ 100 milhões foram transferidos ao Reino Unido sob as rubricas deste acordo.

Quanto ao câmbio, executou-se a política de mantê-lo fixo. O contingenciamento das importações era relativamente consensual, assim como o critério de essencialidade. Quanto ao valor da taxa de câmbio, a despeito da sua valorização, julgava-se conveniente não alterá-la pelo temor de aumento na inflação. Apenas depois da desvalorização da libra em setembro de 1949 nota-se pressões mais consistentes para uma adequação do valor do cruzeiro<sup>34</sup>.

Os critérios de essencialidade na concessão de divisas em que se privilegiava os insumos e matérias-primas, e o uso das escassas cambiais explicitamente para o favorecimento da indústria através do orçamento de câmbio, bem como a fixidez da taxa de câmbio desempenharam um papel importante para o crescimento e diversificação industriais. O câmbio fixo logrou transferir parcelas razoáveis de renda para o setor industrial e permitiu taxas expressivas de crescimento ao setor secundário. Na segunda metade dos anos de 1940 o crescimento da renda da indústria cresceu em média 7,9%, para um produto total que se expandiu em torno de 6% ao ano. A despeito dos fortes interesses do setor industrial, o que em boa medida explica esta taxa de crescimento elevada, é a taxa de câmbio com seu valor constante. As informações disponíveis para o período mostram a existência de vários expedientes para a sobrevivência de setores que no geral exportavam os chamados produtos “gravosos”. O mais comum deles foi o das *operações vinculadas*, que chegou a representar a quarta parte das operações de exportação e permitiu que não repercutissem tanto as demandas favoráveis à desvalorização cambial.

Importa ressaltar que de fato houve apropriação de renda pelo setor industrial. O montante desta apropriação foi inclusive objeto de um relevante debate por parte de importantes economistas. Malan *et alii* (1980) resumizam esta instigante discussão e propõem uma interpretação a partir das suas críticas a Albert Fishlow, Donald Huddle e Celso Furtado e suas

respectivas avaliações sobre quanto da renda teria sido apropriada pela indústria em função da taxa de câmbio fixa no contexto mais geral dos controles quantitativos e seletivos das importações. As posições divergentes dos autores servem para Malan *et alii* reinterpretarem a questão, de maneira a considerar não apenas o ganho da indústria mas também aqueles amealhados pelo comércio importador.

Desta maneira, a despeito da repartição dos ganhos que porventura o setor industrial teve de fazer com o setor comercial de importação, o câmbio fixo significou para a indústria um poderoso acicate ao seu crescimento. Não resta dúvida que isto ameniza um pouco o caráter improvisado e mutante da política econômica de 1946-1950. A taxa cambial fixa de Cr\$ 18,50 foi declarada ao FMI em 1946 e confirmada em 1948, atendendo a razões de curto prazo, por força da quase permanente crise cambial do período. É evidente o caráter de improviso, mas como foi característico na segunda metade dos anos de 1940, ao buscar resolver questões de conjuntura, a política econômica e os próprios interesses constituídos, possibilitaram um apreciável surto de crescimento industrial. E, a despeito do aspecto casuístico na tomada de decisão, havia um certo consenso na sua formulação<sup>35</sup>.

Não há indícios de que o vigoroso avanço industrial do final dos anos quarenta tenha sido apenas fruto do aproveitamento por parte da indústria das dificuldades cambiais. Não há portanto, nada de espontâneo, como afirmou Skidmore (1975), no crescimento industrial ocorrido na segunda metade dos anos quarenta. Os interesses do setor industrial já tinham sido objeto de políticas específicas havia alguns anos e os pleitos a favor da modernização da infra-estrutura, recorrentes ao longo da administração Dutra, são sinais inequívocos da consolidação do setor secundário como motor do desenvolvimento da economia nacional<sup>36</sup>.

Os dados sobre o crescimento industrial são,

<sup>34</sup> Os cálculos relativos ao valor do dólar fora do mercado oficial, com base na paridade do poder de compra estão em KERSHAW, 1948: 45-50. Uma análise mais completa, por cotejar quase todo o período Dutra, está em LEWINSOHN, 1950: 05-10.

<sup>35</sup> Sobre a confirmação do câmbio ao FMI veja-se LAGO, 1982: 42.

<sup>36</sup> Sobre o conceito de industrialização espontânea veja-se SKIDMORE, 1975: 98.

já se viu, expressivos. O setor metalúrgico apresentou entre 1947 e 1952 um crescimento da ordem de 15,4%, enquanto o setor de minerais não metálicos e o de borracha em torno de 11,4% e 10,7% respectivamente<sup>37</sup>.

Na análise e descrição das propostas de política econômica observou-se que a exemplo das dirigidas à área externa, nas questões monetárias-creditícias procedeu-se, sobretudo nos anos finais do período, algumas inflexões marcantes. No entanto, os dados apresentados pela evolução das finanças públicas demonstram, para 1947 e 1948, superávit nas contas do Governo Federal quando justamente era ministro Correia e Castro. São resultados consistentes com o que havia proposto o Ministro que via no desequilíbrio do setor público a principal causa da inflação.

A despeito da proposta de reforma tributária, esta não foi efetivada, restando ao Governo Federal o corte dos gastos públicos. Estes resultaram, de fato, em equilíbrio fiscal e queda do nível geral dos preços, mas às custas de uma acentuada diminuição nas taxas de crescimento do produto. A reversão acentuada do déficit de Cr\$ 2.633 milhões de 1946 para um superávit de Cr\$ 460 milhões no ano seguinte por certo explica que entre estes dois anos o produto tenha crescido 11,6% e 2,4% respectivamente<sup>38</sup>.

Na análise da questão fiscal é preciso considerar a forma como se financiava o déficit. Sem uma reforma fiscal que adequasse às necessidades do gasto estatal a base tributária, ou criasse instrumentos mais adequados como um mercado de títulos públicos, era inevitável que o financiamento dos déficits fosse inflacionário, pois abrangia aspectos que diziam respeito à política monetária creditícia. Devido à falta destes instrumentos, o financiamento do déficit repercutia na principal instância de crédito da época, qual seja, o Banco do Brasil nas suas múltiplas funções dentro da economia. Assim, não deixam de ser expressivas as críticas sofridas pelo Ministro que mais severamente impôs, e mesmo

alcançou, a meta do orçamento equilibrado por dois anos.

Ao levar a cabo uma política fiscal extremamente rígida, impôs restrições sobre o crédito e o próprio sistema bancário, que rapidamente se mostraram incompatíveis com as necessidades de financiamento do setor produtivo. As manifestações de apoio quando da posse do seu substituto, o presidente do Banco do Brasil, são por demais expressivas, por revelarem o recorrente conflito entre o Ministério da Fazenda e o Banco, principalmente no curso de políticas de estabilização. Enquanto o Ministério buscava o orçamento equilibrado e a contenção monetária, ao Banco do Brasil cabia fomentar a economia e agir como autoridade monetária. Daí a extrema sensibilidade do setor produtivo às políticas de estabilização como bem apontam Lessa e Fiori (1983: 09).

Os orçamentos votados ao longo do período aqui estudado revelam antes de tudo um exercício mais de retórica do que de economia. Vinho de um governo que pregava sistematicamente as necessidades de se igualar receitas e despesas, teve esta demanda regularmente desrespeitada, apesar da maioria de que dispunha no Congresso Nacional.

Cabe destacar também a questão do déficit dos Estados. As despesas de São Paulo, por exemplo, quintuplicaram entre 1946 e 1952, enquanto a União duplicava as suas. Assim, o controle dos gastos aparentemente tão caro ao Governo Federal era largamente desrespeitado pelos Estados, sobretudo os mais poderosos dentro da Federação. Contribuíram para tornar mais inócuas ainda a gestão do Orçamento, o fato de nele não estarem consignadas todas as despesas com algumas autarquias e empresas públicas. A partir de 1949 o déficit voltou a crescer e em 1950, por força das eleições, mais ainda, deixando para Vargas um grande desequilíbrio das contas públicas.

Quanto ao resultado obtido pela política monetária-creditícia, sua análise deve ser feita levando em conta o papel do Banco do Brasil dentro da economia e do sistema produtivo. "Atuando como autoridade monetária, o Banco do Brasil era banqueiro do governo e das demais instituições financeiras. Executava a política

---

<sup>37</sup> TAVARES, 1973: 71.

<sup>38</sup> Sobre os dados das finanças públicas, veja-se SARETTA, 1990: 190.

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” (BENEVIDES, 1981b: 20).

Dessa forma, o caráter dúplice do Banco concedia-lhe papel decisivo na condução da política econômica. Dada sua natureza híbrida de banco dos bancos e banco comercial, sofria pressões por atuar nesta área, seja na cessão de créditos e subsídios seja por operar com as menores taxas de juros. Como autoridade monetária, o Banco atuava através da Caixa de Mobilização Bancária, prestador em última instância e pela Carteira de Redesconto, provedora de liquidez para o sistema bancário. Enquanto banco comercial, utilizava-se da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial e da Carteira de Crédito Geral, esta providenciando crédito para operações de curto prazo como capital de giro e desconto de duplicatas. É importante destacar que na prática a Carteira de Redesconto passou a ser responsável pela emissão monetária, sobretudo após 1943, por força de operações específicas e que se justificavam em função da II Guerra<sup>39</sup>.

Assim, a análise da evolução dos empréstimos do Banco do Brasil segundo seus beneficiários, ou seja, Tesouro Nacional, Entidades Públicas, Bancos e Atividades Econômicas, revela, para o período 1946-1950, um perfil marcado pela estabilidade. O único dado mais saliente, por força da política de contenção de crédito, é o referente aos bancos através do redesconto. Condizente à própria política de contenção, os dados referentes à emissão de papel-moeda, segundo os órgãos emissores, revelam a mesma estabilidade para o Tesouro e a dramática queda para a Carteira de Redesconto entre 1946 e 1947 — de quase Cr\$ 3.000 milhões para Cr\$ 619 milhões chegando a Cr\$ 1.350 milhões em 1948.

Os dados revelam o controle monetário exer-

cido, embora escondam as chamadas operações de “encampação”, na verdade um artifício contábil entre o Banco, a Carteira de Redesconto e o Tesouro Nacional, que acabava mascarando o desequilíbrio fiscal do Governo Federal. Após 1948 as emissões voltaram a crescer basicamente através do Redesconto, expressão clara da nova orientação mais liberal na concessão de crédito<sup>40</sup>.

Os dados apresentados quanto à atuação do Banco do Brasil demonstram primeiramente a contração e depois a liberação na concessão de créditos e, deste modo, as próprias alterações e mudanças a que foi submetida a economia brasileira na segunda metade dos anos de 1940. Revelam também, através do aumento das operações de empréstimo às atividades produtivas via CREAM, a importância da instituição em seu papel fomentador, que no entanto incorria na emissão monetária através da própria CARED, com efeitos evidentes sobre a inflação.

Não por outra razão, existia uma incompatibilidade estrutural entre a política de estabilização e as necessidades do setor produtivo. Apesar do esforço contracionista mais forte nos anos de 1947 e 1948, mais do que dobrou o crédito concedido ao setor industrial ao longo de 1946 até 1950. Como os bancos privados concediam créditos apenas de curto prazo, coube ao Banco do Brasil um papel decisivo para o crescimento da economia e da indústria mais especificamente. Desta forma, a instituição oficial de crédito agia de modo relativamente independente frente às disposições contracionistas da política econômica e, no caso dos anos da administração Dutra, claramente favorável ao setor industrial, engendrando o crescimento da economia.

### III. CONCLUSÃO

A política econômica efetivada ao longo do período 1946-1950 variou das melhores intenções liberalizantes para um mercado e agudo intervencionismo. Partindo de um diagnóstico extremamente otimista e, por isso mesmo, equivocado das situações econômicas nacionais e,

<sup>39</sup> Sobre o crescente papel da CARED, veja-se LAGO, 1982: cap. I, MALAN *et alii*, 1980: 228 e ss. e BENEVIDES, 1981b: cap. II.

<sup>40</sup> MALAN *et alii*, 1980: 236 e IBGE, s.d.: 499.

principalmente internacionais, a gestão da economia foi obrigada a profundos rearranjos frente às concepções que inicialmente a nortearam. No problemático mundo do pós-guerra não havia condições para se praticar a política econômica como originalmente proposta e não tardou muito para que o sistema produtivo bem como as autoridades econômicas o percebessem.

As questões concernentes à gestão cotidiana da economia tiveram que, como já se viu, passar por profundas modificações. As outras propostas que objetivavam tratar de questões estruturais como foram as de reforma bancária, agrária e tributária, praticamente ficaram no plano das intenções. Alardeadas como extremamente necessárias, não obstante contasse o Executivo com maioria no Parlamento, ficaram como boas idéias que eram essenciais mas não prosperaram.

O fiasco das reformas estruturais dão a medida do que foi a política econômica na segunda metade dos anos quarenta. Promessas de grandes mudanças, um corte com o passado interventor e autoritário, um breve ensaio liberal aparentemente renovador mas que na prática revelou-se extemporâneo e equivocado. Entre os dois governos, tanto o que precede como o que o sucede, a administração Dutra revelou-se muito mais como uma continuidade do que uma ruptura.

Esta constatação é importante pois contraria um vizo na historiografia brasileira que entende a presidência de Dutra como uma descontinuidade frente ao industrialismo e nacionalismo dos dois governos de Getúlio Vargas. Dentro desta corrente de interpretação é destacável o livro de Octávio Ianni, *Estado e Planejamento Econômico no Brasil: 1930-1970*. Na página 84 afirma: “[...] Portanto, a ruptura ocorrida nos anos de 1945-1946 permitiu que fosse adotada uma política econômica inspirada nas teses do grupo liderado ou representado pelo economista Eugênio Gudín” (IANNI, 1978: 84). Embora reconheça na seqüência que o Estado brasileiro “continuou na economia mas com conteúdo ideológico diferentes”, em outra passagem do mesmo livro Ianni postula que o desenvolvimento do Estado brasileiro ocorrido ao longo do primeiro governo de Vargas havia dado a este condições de se contrapor aos grupos conservadores internos e aos interesses norte-americanos: “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” (IANNI, 1978).

Não há o que justifique tal interpretação. Esta idealização, bem como outras que contrapõem à industrialização os interesses norte-americanos, ou mesmo vêm o retorno da agricultura como imposição do imperialismo, não encontram suporte na realidade vivida naqueles anos. Talvez por ser considerada apenas um intervalo entre as duas administrações de Vargas, sabidamente de larguíssimas repercussões para a sociedade e economia brasileiras e pela miragem dos US\$ 700 milhões de dólares de 1945-46, vigore na história econômica brasileira tal interpretação<sup>41</sup>.

Ainda para Ianni, o saldo de US\$ 700 milhões poderia ter sido muito mais bem utilizado do que realmente foi, houvessem as autoridades brasileiras optado por dispendê-los em um projeto de desenvolvimento autônomo e portanto contrário aos interesses norte-americanos. Ora, apenas do ponto de vista dos recursos disponíveis, tal projeto era inviável naquela quadra histórica.

Outras idealizações também foram feitas a respeito de aspectos importantes da administração Dutra. Na área das relações externas teria se praticado, na opinião de alguns, uma diplomacia do liberalismo econômico, de alinhamento automático, francamente norte-americano e que exercera um papel negativo aos interesses nacionais de crescimento e desenvolvimento econômicos. A análise da história diplomática do governo Dutra torna problemática a aceitação desta tese. Da mesma forma, como na história econômica de 1946-1950, em que há quem veja interesses americanos contrários à indústria e autonomia nacionais na formulação e implantação da política econômica, no caso da diplomacia algumas interpretações vêm no período, para as relações externas brasileiras, um projeto de estreita associação econômica com o imperialismo americano. É uma construção, sem respaldo

---

<sup>41</sup> Neste sentido, veja-se SODRÉ, 1983.

na realidade daqueles anos<sup>42</sup>.

Do ponto de vista da história da política econômica, é difícil aceitar as teses que associam o período a um mero interregno liberal e, ao longo destas notas, tentou-se explicar as razões. Vários eventos ao longo daqueles cinco anos desautorizam este tipo de interpretação, como, por exemplo, a II Conferência das Classes Produtoras, realizada em Araxá, em 1949, radicalmente contrária às moções exaradas quando da I Conferência, propondo, enfaticamente, intervenção estatal, políticas comerciais, acordos bilaterais e questões concretas sobre o financiamento da indústria.

Outra referência é a Missão Abbink. Enquanto se esperava pela ajuda na forma de capitais, os norte-americanos enviaram uma missão de estudo, que reconheceu a necessidade de alterações estruturais na economia, da presença necessária do Estado, apoiando, inclusive, a idéia

<sup>42</sup> Para uma crítica desta interpretação, ver ALMEIDA, 1992.

e a formulação do Plano SALTE. A própria Missão sofreu um repúdio por parte da II Conferência, não por estas recomendações mais ou menos óbvias, mas por propor o controle de crédito, como a praticada em 1947-1948 e que evidentemente não fora de agrado do empresário<sup>43</sup>.

No final do período havia uma certa exasperação com os rumos da economia e da política econômica<sup>44</sup>. Dutra legou para Vargas, de um lado, uma potencial crise cambial, mas, por outro, uma economia que crescera sobretudo no setor secundário, e que discutia sobre seu futuro consciente de que este estava na indústria. Há, na verdade, muito mais semelhanças do que diferenças entre estes dois governos, assim como mais continuidade do que rupturas, a despeito dos equívocos da política econômica de 1946 a 1950.

<sup>43</sup> Sobre a Missão Abbink veja-se BULHÕES, 1950.

<sup>44</sup> Neste sentido, veja-se, por exemplo, CONSELHO FEDERAL DO COMÉRCIO EXTERIOR, 1949.

Fausto Saretta é Doutor em Economia (UNICAMP) e professor do Departamento de Economia da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus de Araraquara, São Paulo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**ABREU**, Marcelo de Paiva. (1988). "Brazil as a creditor: sterling balances — 1940-1952". *Texto para Discussão*, Rio de Janeiro, 193, Departamento de Economia da PUC/RJ, mimeo.

**ALMEIDA**, Paulo Roberto de. (1992). *A Diplomacia do Liberalismo Econômico — As relações econômicas internacionais do Brasil durante a Presidência Dutra*. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Ministério das Relações Exteriores e Departamento de Ciência Política da FFLCH/USP, mimeo.

**BENEVIDES**, Maria Vitória de Mesquita. (1981a). *A UDN e o Udenismo: Ambiguidades do Liberalismo Brasileiro*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

**BENEVIDES**, Moema. (1981b). *Considera-*

*ções sobre a Política Monetária Brasileira: o caso do Banco do Brasil no período 1945-1960*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, FEA/USP, mimeo.

**BIELSCHOWSKY**, Ricardo. (1988). *Pensamento Econômico Brasileiro — o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES.

**BULHÕES**, Octávio Gouveia. (1950). *À Margem de um Relatório*. (Texto das conclusões da Comissão Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos — Missão Abbink). Rio de Janeiro, Edições Financeiras S.A.

**CAMPOS**, Roberto. (1994). *A Lanterna na Popa — Memórias*. Rio de Janeiro, Top-books.

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO CO-**

**MÉRCIO**, (1949). “Mesa Redonda”. *O Economista*, XXX (368/369), outubro/novembro.

**CONSELHO FEDERAL DO COMÉRCIO EXTERIOR**. (1949). *Inquérito sobre Diretrizes da Política Econômica Brasileira*. Rio de Janeiro, mimeo.

**COSTA**, Jorge Gustavo. (1970). *Planejamento Governamental: A experiência brasileira*. Rio de Janeiro, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil — CPDOC/FGV.

**DINIZ**, Eli. (1986). “A progressiva subordinação das oligarquias regionais ao governo central”. In: SZMRECSÁNYI, Tamás & GRANZIERA, Rui (orgs.). *Getúlio Vargas e a Economia Contemporânea*. Campinas, Editora da UNICAMP.

**DRAIBE**, Sônia. (1984). *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.

**GUDIN**, Eugênio. (1948). “SALTE no abismo”. *Correio da Manhã*. Rio de Janeiro, Arquivo Eugênio Gudin. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea no Brasil — CPDOC/FGV.

**I CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CLASSES PRODUTORAS**. (1945). *Carta Econômica de Teresópolis*. Teresópolis, s. ed.

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

**INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA**. (s.d.) *Estatísticas Históricas Brasileiras*. Rio de Janeiro, IBGE.

**KERSHAW**, Joseph. (1948). “Reflexões sobre o controle cambial e desvalorizações”. *Digesto Econômico*, São Paulo, IV (41).

**LAGO**, Pedro Aranha Correa do. (1982). *A SUMOC como embrião do Banco Central — sua influência na condução da política econômica 1945-1965*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, PUC/RJ, mimeo.

**LESSA**, Carlos & **FIORI**, José Luiz. (1983). “Relendo a política econômica: as falácias do

nacional-populismo do segundo governo Vargas”. *Texto para discussão*, Rio de Janeiro, IEI/UFRJ, mimeo. **LEWIN-SOHN**, Richard . (1950). “O mercado livre de câmbio”. *Digesto Econômico*, São Paulo, V, (69): agosto.

**MALAN**, Pedro Sampaio *et alii*. (1980). *Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil: 1939-1952*. 2ª ed., Rio de Janeiro, IPEA/INPE.

**MOURA**, Aristóteles. (1959). *Capitais Estrangeiros no Brasil*. São Paulo, Brasiliense.

**SAMPAIO**, Regina. (1982). *Adhemar de Barros e o PSP*. São Paulo, Global.

**SARETTA**, Fausto. (1990). *Um Estudo da Política Econômica do Governo Dutra (1946-1950)*. Tese de Doutorado. IE/UNICAMP, Campinas, mimeo.

**SINGER**, Hans. (s.d.). “The Brazilian SALTE Plan: an historical case study of the role of internal borrowing in economic development”. *Economic Development and Cultural Change*, vol. I.

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

**SODRÉ**, Nelson Werneck. (1948). “Economia de Curiosos”. *Digesto Econômico*, São Paulo, IV (45): 27-32, agosto.

**SODRÉ**, Nelson Werneck. (1983). *História da Burguesia Brasileira*. 4ª ed., Petrópolis, Vozes.

**TAPIA**, Jorge Ruben Biton. (1986). *Capitalismo e Questão Agrária: um estudo sobre as alternativas para a reforma agrária no Brasil — 1946-64*. Dissertação de Mestrado. Campinas, IFCH/UNICAMP, mimeo.

**TAVARES**, Maria da Conceição. (1973). *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. 2ª ed., Rio de Janeiro, Zahar.

**TEIXEIRA**, Aloisio. (1983). “O movimento da Industrialização nas Economias Capitalistas Centrais no Pós Guerra”. *Texto para discussão*, Rio de Janeiro, 25, IEI/UFRJ, mimeo.

**VIANNA**, Sérgio Besserman. (1987). *A Política Econômica no Segundo Governo Vargas — 1951-54*. Rio de Janeiro, BNDES.

**VILLELA**, Annibal Villanova & **SUZIGAN**,



Wilson. (1975). *Política de Governo e Crescimento da Economia Brasileira: 1889-1945*. 2a ed., Rio de Janeiro, IPEA/INPES.

#### OUTRAS FONTES

*Conjuntura Econômica*, nº 1, ano II, julho de 1948.

*Digesto Econômico*, fevereiro de 1946.

*Digesto Econômico*, junho de 1948.

*O Economista*, nº 364, junho de 1949.

*O Economista*, nº 349, julho de 1949.

*O Economista*, nº 368, outubro de 1949.

*O Economista*, nº 369, novembro de 1949.

*O Estado de São Paulo*, 21.05.1948.

*O Estado de São Paulo*, 01.03. 1946.

*O Observador Econômico e Financeiro*, nº 131, ano X, novembro de 1946.

*O Observador Econômico e Financeiro*, nº 136, ano XII, junho de 1947.

*O Observador Econômico e Financeiro*, nº 138, ano XII, julho de 1947.

*O Observador Econômico e Financeiro*, nº 143, ano XI, dezembro de 1947.

*O Observador Econômico e Financeiro*, nº 146, ano XIII, março de 1948.

