

o presidente desiludido: a campanha liberal e o pêndulo de política econômica no governo Dutra (1942-1948)¹

Pedro Paulo Zahluth Bastos

Instituto de Economia da Unicamp

RESUMO

O artigo pretende discutir o contexto político e ideológico da opção do governo Dutra pela liberalização cambial, mostrando que se vinculava a um programa de estabilização e desenvolvimento de corte liberal, mas que não pretendia restaurar a chamada "vocação agrária" exportadora do país. A seguir, demonstra que a restauração de controles cambiais, depois da crise cambial de 1947, se fez, ao contrário do que é aceito, de maneira consciente de seus benefícios para a substituição de importações — consciência induzida pelo fracasso da liberalização comercial e divulgada em parte para neutralizar críticas da oposição varguista, que apontava os riscos da abertura comercial e financeira para o desenvolvimento econômico do Brasil.

ABSTRACT

This article intends to discuss the political and ideological context of Dutra government's option for the exchange liberalization, showing it as vinculated to a liberal program of stabilization and development, but without any intention of restoring the so called "agrarian vocation" of the country as an export economy. Subsequently, much to the contrary of general opinion, this article demonstrates that the restoration of exchange control, after the 1947 crisis, was done in a very conscious way concerning to its benefits to the substitution of importations. This consciousness was introduced by the failure of commercial liberalization and partially divulged in order to neutralize the criticism of Vargas supporters' opposition who pointed out the risks of commercial and financial opening up to the Brazilian economic development.

¹ Este artigo se baseia parcialmente em um capítulo não publicado de Bastos (2001). Agradeço às sugestões de Luiz Gonzaga Belluzzo, Paul Singer e Wilson Cano sobre este capítulo, e às de Lígia Osório Silva, Luiz Fernando de Paula, Luiz Roberto Targa e dois pareceristas anônimos sobre versão anterior, eximindo-os dos erros remanescentes.

A política econômica do governo Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) pode ser e é frequentemente descrita como um pêndulo. Inicialmente, a prioridade recaiu sobre um plano de estabilização inflacionária (limitação do gasto público, controle do crédito), apoiado em reformas liberais (abertura comercial e financeira) e estabilidade do câmbio nominal. O diagnóstico da inflação culpava heranças intervencionistas do Estado Novo, de maneira que controlar os preços exigia liberar mecanismos de mercado e limitar influências nocivas do governo.

Aproximadamente na metade do mandato, uma crise cambial forçou o governo a voltar atrás na abertura comercial, para defender reservas cambiais e resguardar importações essenciais, embora sem reverter a abertura financeira inicial. O governo procurou defender a taxa de câmbio, limitando importações pouco essenciais, evitando o impacto inflacionário de uma depreciação cambial. Isto protegeu o mercado interno para a produção substitutiva de importações, que seguiu seu curso à medida que o governo procurava retirar "gargalos" (escassez de divisas, crédito e infra-estrutura) que limitavam a expansão.

A bibliografia costuma argumentar corretamente que a reversão da política econômica que se seguiu à crise cambial resultou da crise econômica do projeto liberal, e não de algum tipo de reviravolta ideológica e política desenvolvimentista (C. Lessa, 1963; M.C.Tavares, 1963; P. Malan, 1976, 1977 e 1984). Ademais, como a estratégia de abertura externa se chocou com a escassez de divisas, um governo que flertava com o liberalismo preferiu evitar o choque inflacionário que decorreria da flutuação da taxa de câmbio, acabando por estimular *inconscientemente* uma orientação econômica mais "autárquica" do que inicialmente pretendida.

O artigo tem por objetivo revisar parcialmente esta visão do período. Considera que a crise da estratégia liberal não resultou, de fato, de uma reviravolta desenvolvimentista, admitindo que proveio de sua própria insustentabilidade econômica, manifesta na crise cambial que induziu a reversão, assim como, em outro contexto, no governo F.H. Cardoso (cf. Bastos, 2003a).

Não obstante isto, apresenta-se aqui evidência documental, que sugere fortemente que a mudança de política econômica, induzida pela crise cambial, não se fez de maneira tão "sonâmbula", quanto seus efeitos sobre o processo posterior de substituição de importações. Pelo contrário, o próprio Presidente Dutra fez questão de admitir publicamente que 1) a estratégia de abertura se fundamentara em algumas ilusões, e que 2) a perda destas ilusões e a tomada de consciência da posição vulnerável

do país forçava o governo a apoiar *deliberadamente* a expansão da substituição de importações, induzida pela crise cambial.

Ao fazê-lo, o presidente desiludido não o fez inconsciente de cálculos políticos: sabia que o debate sobre os rumos (mais "aberto" ou mais "autárquico") do desenvolvimento econômico do país não se esgotara depois que a estratégia liberal saíra vitoriosa da crise do Estado Novo. E buscava responder às críticas de lideranças e partidos sempre *favoráveis* à reversão da abertura, mostrando que seu governo já realizava o que a oposição política pregava. Daí a opção tomada (depois que a crise cambial implicou na perda de ilusões liberais) de apoiar a expansão por substituição de importações, *planejando* a retirada de "estrangulamentos" (escassez de divisas, crédito e infra-estrutura) à expansão. O cálculo político não assegurava, porém, o sucesso da reversão: restrições políticas, ideológicas e materiais à intervenção estatal limitaram muito a substituição de importações, mas não a bloquearam, mostrando que não bastava reagir heterodoxamente à crise cambial para superar estrangulamentos ao desenvolvimento.

O primeiro item do artigo discute o contexto político e ideológico doméstico que influenciou a campanha eleitoral e os programas de governo, tanto dos candidatos da situação (Dutra, PSD), quanto da oposição (Eduardo Gomes, UDN), colocando o combate à inflação no centro da agenda econômica e eleitoral. Na agenda que marcou o início do governo Dutra, era central conter o déficit público (que pressionava recursos escassos) e liberar importações para (1) restringir os "lucros extraordinários" que, alegava-se, industriais locais gozavam com a inflação, às custas de consumidores e sob proteção estatal; ao mesmo tempo, (2) forçá-los a modernizar-se para atenderem ao mercado interno, em condições de menor escassez de divisas e maior concorrência.

O artigo admite e reforça o ponto de que a opção liberalizante não se limitava à política de estabilização monetária, senão que se articulava à ofensiva liberal do final do Estado Novo quanto à orientação a ser dada ao desenvolvimento econômico e à inserção externa no pós-guerra, ofensiva que estava em linha, de resto, com a visão que o Departamento de Estado Norte-americano tinha da inclusão da América Latina no pós-guerra (cf. G.Moura, 1984a; P.Bastos, 2003b). No entanto, o artigo não corrobora o argumento de que a opção do governo tivesse o sentido (às vezes sugerido) de retorno à "vocaçãõ agrária" do país. Tratava-se, sim, de liberar o sistema de preços para conter a inflação e induzir um crescimento mais "equilibrado" dos setores urbanos e rurais, esperando até um "reaparelhamento" modernizante da indústria, com base em

expectativas ilusórias sobre a reconstrução da economia mundial no pós-guerra e sobre o papel privilegiado que o Brasil manteria na ótica do Departamento de Estado.

O segundo item discute os motivos da crise cambial que levou o governo a perder ilusões a respeito da orientação liberal inicial. Também discute as alternativas de resposta à crise e os motivos por que o governo enveredou por um rumo (controle de importações, expansão do crédito, plano de investimentos públicos, fomento à indústria substitutiva de importações), que provocou a oposição ideológica de técnicos e empresários *prejudicados* pela reversão da abertura, embora continuasse experimentando oposição política de lideranças (sobretudo Getúlio Vargas) sempre *favoráveis* à reversão da abertura.

Neste contexto político e ideológico rico e conflituoso, o ônus da prova de que o governo Dutra agiu *inconscientemente* deveria recair sobre os que sugerem a hipótese de "sonambulismo", sem apoio em documentação pertinente (por exemplo, T. Skidmore, 1967, P. Malan, 1976, e L. Sola, 1982, dentre outros: adiante, cf. nota 19), pois, em parte por causa do debate externo e em parte por causa do interno ao governo, o Presidente Dutra procurou demonstrar publicamente que tinha *consciência* dos efeitos da reversão da política econômica. Por isto, o governo passaria a elogiar e apoiar *publicamente* a substituição de importações, depois de tanto elogiar os seus efeitos benéficos.

Este movimento pendular, no entanto, não foi produto de uma "reviravolta desenvolvimentista" que decidisse embates ideológicos e políticos em um sentido antiliberal: o pêndulo (e a perda de ilusões) resultou da própria *crise econômica* do projeto liberal. Assim, o elogio da substituição de importações, que se seguiu à crise da estratégia de abertura, não resultou de uma preferência apriorística pelo nacional contra o importado, mas do fato de reagir a um problema inescapável: a necessidade urgente de superar ou atenuar a crise cambial, limitando seus impactos negativos sobre o controle inflacionário, mas empurrando a agenda política, depois da crise, em um sentido nitidamente favorável ao retorno varguista.

A campanha liberal e a mudança da agenda econômica (1942-1946)

As primeiras iniciativas que marcaram a virada liberal da política econômica depois do Estado Novo foram tomadas pelo Presidente provisório José Augusto Linhares e seu Ministro José Pires do Rio, antes de serem aprofundadas no governo Dutra. Neste sentido, existe

significativa linha de continuidade nas iniciativas econômicas dos dois sucessores de Vargas, como se estivessem marcadas pela rejeição de algo a ser definitivamente superado, uma vez afastado o ditador e suas velhas orientações.

Assim, os motivos da liberalização cambial entre fins de 1945 e meados de 1947 precisam ser interpretados à luz da crise do Estado Novo e dos debates quanto às causas da inflação brasileira e às formas de superá-la. A aceleração da inflação era o problema de política econômica mais candente, mas os debates do período se articulavam a diferentes projetos quanto à orientação da economia brasileira e à sua inserção externa no pós-guerra.

Tabela 1. Deflatores implícitos (setores de atividade): 1939-1947

1939=100	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947
Global	106,7	117,6	136,7	159,4	192,3	221,0	253,2	276,1
Agric.	102,1	110,5	128,0	152,4	193,2	225,5	267,2	294,8
Indústria	110,8	125,8	144,8	168,3	190,9	215,1	234,8	254,0
Serviços	111,4	118,8	145,3	158,4	202,0	235,5	288,6	310,8

Fonte: IBGE (1990), p. 177. Nota: o item "serviços" inclui apenas os de transportes e comunicações.

A inflação tornava-se um tema central da agenda nacional, à medida que sua aceleração inquietava massas urbanas. Ao longo da guerra, sua escalada foi marcante: o custo de vida mais que dobrou no Rio de Janeiro entre 1939 e 1946, triplicando em São Paulo, sem qualquer regra de correção monetária de salários.

Isto teve conseqüências políticas claras: abriu um espaço de crítica contra um governo que, desde muito cedo, utilizava êxitos econômicos para atestar capacidade de gestão da economia, legitimando a crescente regulamentação estatal das mais diversas atividades. Desde 1931, discursos de Vargas elogiavam a intervenção estatal e enfatizavam a obsolescência do liberalismo clássico (P.D. Fonseca, 1987, pp. 192 e 210). Em 1943, diria, em solenidade em sua homenagem, na FIESP, que, caso seu governo tivesse insistido nos velhos métodos do *laissez-faire*, "seguramente não teríamos atingido ao elevado nível de desenvolvimento que esta exposição testemunha" (*idem*, p. 256).

A aceleração da inflação, porém, podia ser usada como crítica ao regime, explorando o descontentamento popular com sua escalada e buscando canalizar responsabilidades contra o governo, na intervenção estatal que Vargas identificava como fonte do sucesso econômico.

Tabela 2. Índices de custo de vida (ICV) e de preços por atacado (IPA): 1939-1949

1939=100	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
ICV (RJ)	103	114	127	140	158	184	214	261	270	282
ICV (SP)	107	121	136	157	214	264	300	386	421	414
IPA	106	123	146	174	198	228	263	278	306	333
Alimentos	104	125	140	163	184	230	258	31.0	355	398
Construção	103	109	159	208	259	244	279	305	278	378
Calçados	108	121	132	166	204	225	287	293	305	315
Têxteis	105	114	139	176	219	249	308	272	278	287

Fonte: IBGE (1990), p. 177. Nota: Os dados das variações dos preços manufaturados não correspondem ao item "indústria" da tabela anterior: selecionaram-se aqui os preços de materiais de construção civil e bens manufaturados de consumo que lideraram a inflação do setor industrial e que eram, evidentemente, os itens de maior relevância para o consumidor final.

As interpretações liberais do tema não demorariam a surgir e ser difundidas, principalmente por Eugênio Gudín (ativo membro do Conselho Técnico de Economia e Finanças) e Otávio Gouvêia de Bulhões (Chefe da Seção de Estudos Econômicos e Financeiros do Ministério da Fazenda desde 1939). A partir de 1941, sugeriam ver a inflação não apenas como resultado do desabastecimento inerente a uma economia de guerra, como também de déficits fiscais e da excessiva emissão monetária (Bulhões, 1941).

O marco inicial da campanha pública foi provavelmente as entrevistas de Gudín ao *Jornal do Commercio*, em 1942, em que criticava os lucros extraordinários que a economia de guerra propiciava aos industriais, resguardados da competição externa. Ademais, seus artigos no influente *Correio da Manhã* (como editor de economia) batiam na mesma tecla. Assim, à medida que a inflação subia, o predomínio destas interpretações se consolidava, associando-se às críticas ao protecionismo reivindicado pelos industriais para o pós-guerra — exceto, evidentemente, no discurso dos industriais nacionais.²

² Os resultados do exaustivo levantamento de documentos oficiais, livros, jornais e revistas da época, feito por Ricardo Bielschowsky (1985), pp. 313-321 e 365-6, chegam a ser surpreendentes: a proteção comercial "excessiva", gerada pela guerra, era apontada como fonte de inflação, dos "lucros extraordinários" e da ineficiência dos industriais não apenas entre a opinião liberal comum a pequenos burgueses e à classe média de funcionários públicos e profissionais liberais (além de líderes agrícolas), como também junto a economistas nacionalistas do setor público (como Rômulo de Almeida) e comunistas (como Caio Prado Jr.), com óbvias repercussões sobre a opinião pública urbana. Parte dos artigos de Gudín foi compilada nos livros *Inflação e Economia de Guerra*, 1944, e *Ensaio sobre problemas econômicos da atualidade*, 1945.

O governo não podia ficar inerte à ameaça da pregação liberal sobre a popularidade do presidente. A estratégia foi integrar mais líderes e propostas liberais ao governo. A proposta de Gudín de taxaço de lucros extraordinários teve ampla repercussão, influenciando a decretaço do Imposto de Lucros Extraordinários no início de 1944. Mas o governo mantinha autonomia: enquanto Gudín propunha que a contrapartida monetária do tributo fosse esterilizada em títulos ao portador ("Obrigaçoões Especiais"), o Ministro Souza Costa resolveu criar um fundo vinculado a Certificados de Equipamentos, para financiar o reaparelhamento da indústria no pós-guerra.

Gudín e Bulhões seriam ainda os principais assessores da comitiva chefiada pelo Ministro Souza Costa à conferência de Bretton Woods, onde o país apresentou proposta de Gudín para criação de instituição de estabilizaço internacional do preço de *commodities*, muito afinada às idéias de Keynes sobre a questão (cf. Arquivo EUG/1943.05.12d). A criação da SUMOC, em 1945, por sua vez, foi justificada pelo controle da expansço do crédito para conter a inflaçço — a indicaço de Bulhões ao comando da Superintendência era significativa da opço de cooptar intelectuais liberais para o governo e era evidente para os industriais.³

Mas a tentativa de cooptar a oposiço ideológica emergente não teve sucesso. A divergência aprofundou-se, quando a Portaria Interministerial nº 7 (22/01/1945) complementou o fundo criado com o Imposto de Lucros Extraordinários e alocado em Certificado de Equipamentos, instituindo um regime de concessão de licenças prévias de importaçoões que priorizava as necessárias ao reaparelhamento industrial, restringindo a de "produtos suntuários e dispensáveis". A reaçço de Gudín foi violenta e de evidente repercussão pública: enquanto o Ministro da Fazenda justificava a PI-7 como forma de combater a inflaçço através do aumento da oferta industrial interna (SC/45.07.27pi), Gudín afir-

³ No I Congresso Brasileiro de Economia (dez./1943), Bulhões apresentara tese (vetada sob iniciativa de Roberto Simonsen), propondo evitar que a expansço de moeda gerasse lucros extraordinários sem relaço com custos de produço (como naquela conjuntura de "economia de guerra"), ajustando a contraço do crédito entre os diferentes setores da economia (sabendo-se que os produtos manufaturados lideravam a inflaçço até então). Um ano depois, pouco antes de assumir a SUMOC, a principal controvérsia do I Congresso Brasileiro da Indústria (dez./1944) ocorreria em torno de sua tese *A evoluço dos preços e a indústria nacional*, que propunha reduzir a "aceleraço das atividades" para combater a inflaçço, contra a posição dos industriais de que a soluço estaria no aumento da produço (não na reduço da demanda).

mava que o controle dos preços industriais era impossível, graças ao privilégio obtido pelos industriais contra toda concorrência externa.

Assim, a cooptação da oposição liberal se mostrou impossível, talvez porque estivessem em questão não apenas diagnósticos e propostas sobre inflação ou grau de proteção à indústria, mas, no fundo, diferentes visões quanto às orientações de política econômica para o pós-guerra.

O mais conhecido embate entre projetos foi o debate sobre o planejamento da economia brasileira no interior do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC), criado em novembro de 1943 e instalado em abril de 1944, e da Comissão de Planejamento Econômico (CPE), criada em março e instalada em outubro de 1944. Os principais protagonistas eram o líder industrial paulista Roberto Simonsen, relator do projeto de planificação do CNPIC, e Eugênio Gudin, responsável por sua análise na CPE. A liderança de Simonsen e Gudin em meio a seus pares, a importância dos temas tratados e a clareza de seus argumentos ajudariam a consolidar duas das matrizes ideológicas amplas, que orientariam controvérsias na economia política do pós-guerra, sem constituir projetos acabados, mas em permanente reelaboração dentro de um quadro geral já antecipado naquela controvérsia: *desenvolvimentistas vs. liberais, ou industrialistas vs. monetaristas* (L. Sola, 1982, e R. Bielschowsky, 1985).

O choque direto se iniciara no I Congresso Brasileiro de Economia (dez/1943) e continuara no I Congresso Brasileiro da Indústria (dez/1944), envolvendo questões como proteção comercial à indústria, expansão do crédito público e papel de empresas estatais ou filiais estrangeiras no desenvolvimento de setores básicos. Desde o início, o debate dizia respeito ao estilo de desenvolvimento do país, assumindo importância central, agora, ao transferir-se para o interior do Estado e discutindo seu papel no pós-guerra.⁴

⁴ Sobre a controvérsia do planejamento, ver especialmente F.L. Corsi (1991), (1995) e (1996); e C. Doellinger (1977), Eli Diniz (1978), cap. 6, L. Sola (1982), cap. 2, e R. Bielschowsky (1985), parte II, caps. 1-2. O debate ocorreu porque Vargas determinou que o relatório do CNPIC, redigido por Simonsen, fosse avaliado por Gudin na CPE, como se pretendesse paralisar a proposta, provavelmente porque não pretendia nem se identificar com industriais impopulares (por causa da aceleração inflacionária), nem lhes ceder o espaço político privilegiado que teriam na Câmara de Planificação, proposta por Simonsen ao CNPIC. Mais tarde, Gudin concederia entrevista em que afirmava presumir que o intuito de Vargas era bombardear a proposta dos industriais: cf. Monteiro & Cunha (1974). O discurso do Ministro do Trabalho, Alexandre Marcondes Fº, na abertura dos trabalhos do CNPIC (subordinado ao ministério) é

Em linhas gerais, Simonsen defendia a intervenção estatal no fomento ao desenvolvimento industrial (proteção comercial, crédito industrial, investimento estatal complementar) e financiamento norte-americano de governo a governo (redistribuído por uma câmara de planificação com participação de industriais). Embora afirmasse que a "industrialização não se separa, porém, da intensificação e do aperfeiçoamento de nossa produção agrícola" (Simonsen & Gudín, Ed. C. Doellinger, 1977, p. 34), era pessimista diante da possibilidade de assentar o crescimento econômico em exportações agrícolas no pós-guerra. Por outro lado, considerava essencial preservar a proteção "natural", propiciada pela Grande Depressão e pela II Guerra, substituindo-a pelo protecionismo deliberado no pós-guerra, condição de sobrevivência da indústria nacional diante das assimetrias econômicas internacionais.⁵

Gudín, por sua vez, propunha restaurar sinais de mercado por meio de abertura externa (comercial e financeira) e controle da inflação (déficit fiscal e emissão monetária), para que recursos privados fossem alocados de maneira eficiente entre setores urbano e rural. Um ambiente regulatório atraente ao capital externo privado deveria ser criado, facilitando remessas de lucro e evitando a presença de estatais que empurrassem filiais internacionais de setores onde poderiam atuar (sobretudo infra-estrutura e extração mineral). Gudín não se apresentava adversário da industrialização, mas considerava necessário aumentar a produtividade em geral e garantir uma alocação equilibrada de recursos

umajóia do pensamento desenvolvimentista e um elogio da participação do Estado e dos empresários no "estudo, planejamento e indicação das providências necessárias à defesa das atividades existentes, bem como a formação de novas" (E. Carone, 1976, pp. 359-369). Eli Diniz, 1978, cap. 6, sugeriu que a controvérsia entre Simonsen e Gudín revelava, no fundo, divergências entre os Ministérios da Fazenda (Souza Costa) e do Trabalho (Marcondes F^o). Embora a posição de Simonsen de fato se assemelhasse à do MICT, o outro lado da hipótese exige qualificação, pois (1) a CPE era subordinada diretamente ao presidente, e não ao Ministério da Fazenda; (2) embora o Ministro Souza Costa decretasse um imposto sobre lucros extraordinários (velha proposta de Gudín), articulou-o a Certificados de Equipamentos e, mais tarde, ao regime de licença prévia, o que problematiza identificar o Ministério da Fazenda à posição de Gudín.

⁵ Uma conferência de Simonsen, em outubro de 1943, no Distrito Federal, intitulava-se significativamente *Alguns aspectos da política econômica mais conveniente no período de após-guerra*, e seu recado a respeito das possibilidades da indústria e da agricultura era claro, ligando-as ao desenvolvimento social (E. Carone, 1973, pp. 283 e 288).

entre setores urbano e rural, o que seria impossível se a proteção contra a concorrência externa, pretendida pelos industriais, fosse perpetuada.⁵

O relatório de Gudin foi editado pelo autor em livro (*Rumos da política econômica*) e, indo muito além de críticas técnicas às propostas de Simonsen, censurava abertamente a orientação econômica do Estado Novo, associando-a ao autoritarismo político. Com isto, fornecia combustível para a crescente oposição liberal ao regime.

Corajosamente, Gudin identificava o planejamento econômico ao autoritarismo político (citando teses contemporâneas de Hayek), sendo elemento incompatível com o movimento de redemocratização do país. Bombardeava as propostas de Simonsen alegando que (1) o planejamento era instrumento de defesa de empresários ineficientes; (2) o protecionismo era meio de sacrificar a maioria da população consumidora a um pequeno grupo de produtores; e (3) o controle do financiamento externo pelo Estado, canalizado de governo a governo, afastaria os capitais privados estrangeiros, receosos de rígidos controles sobre suas atividades, pois:

"(...) qual será o capital estrangeiro que para aqui afluirá, ao ver que o governo realiza operações de crédito 'governo a governo' para suprir capital e assim assumir a tutela de indústrias nacionais, evitando novas iniciativas concorrentes? Claras advertências nesse sentido já foram feitas, ao que me consta, pelos americanos (...)" (*idem*, p. 83).

De fato, a posição de Gudin estava em linha com a proposta norte-americana na Conferência Interamericana de Chapultepec (fev./março de 1945), onde se sugeria o respeito aos "princípios liberais" de tratamento igualitário ao capital estrangeiro e o multilateralismo comercial ou, como na orientação do Secretário de Estado ao negociador americano, o "acesso de todos os povos em igualdades de condições ao comércio e matérias-primas do mundo" (*apud* G. Moura, 1984a, p. 257). Defendia-se também o princípio de que o desenvolvimento econômico latino-americano no pós-guerra deveria ser conduzido por investimentos de capitais privados, tratando-se, em igualdades de condições,

⁵ A tese apresentada por Gudin ao I CBE (12/1943), *Preços dos produtos primários e dos produtos industriais: efeitos de suas disparidades nas trocas internas e externas* (Arquivo EUG, reg. GUDIN F°-pi1-943.00.00) criticava a proteção industrial, mas dizia não partilhar da tese da "vocaçao agrária", e sim de um desenvolvimento que denominava "equilibrado" entre agricultura e indústria.

de capitais nacionais ou estrangeiros. Não se afirmava, evidentemente, qualquer intenção de reduzir o fluxo de ajuda governamental à região, mas, nas entrelinhas, podia-se ler o projeto de privilegiar fluxos de capital sob controle privado, ao invés das transferências de governo a governo, que caracterizaram a fase de constituição da "irmandade pan-americana" durante a guerra (cf. P. Bastos, 2003b).⁷

Além da questão dirigismo/libre iniciativa (interno/externa), foi à inflacionária que Gudin direcionou as críticas de maior apelo político às propostas de Simonsen. Sintetizando argumentos liberais do período, Gudin alegava que as causas da inflação eram claras, assim como seus beneficiários. A expansão dos meios de pagamentos resultaria, em parte, dos saldos comerciais, gerados pela situação de guerra, mas a pressão sobre os recursos reais escassos era provocada particularmente pela política de investimentos e crédito do governo. Parte dos investimentos públicos era necessidade imposta pela economia de guerra, mas a maioria não era. Como resultado, uma economia que já estaria operando sob pleno emprego antes da guerra passara a funcionar além de sua capacidade, provocando fortes e crescentes pressões inflacionárias, plenamente acomodadas pela política de crédito emissionista do governo. A canalização dos recursos escassos para as atividades de investimento provocaria ainda um "desvio" de recursos da produção de bens de consumo, que seria responsável pela elevação de seus preços, afetando os gêneros alimentícios de primeira necessidade e prejudicando a grande massa da população. Os beneficiários seriam não só os especuladores comerciais e imobiliários, mas também os industriais agraciados por lucros extraordinários.

⁷ Ao longo da guerra, ao contrário, os norte-americanos venderam esperanças de que não deixariam de ajudar o desenvolvimento da região com transferências bilaterais no pós-guerra, ao contrário do que se verificaria (Bastos, 2003b). Estas expectativas não eram estranhas ao futuro Presidente Dutra. Em agosto de 1943, antes de viajar para Washington, visando negociar planos para a FEB, o Ministro da Guerra recebia instruções do Chanceler Oswaldo Aranha, afirmando que a melhor maneira de proteger os interesses do Brasil seria preservando a "preeminência conquistada, política, econômica e militar, junto aos Estados Unidos (...) Esta [Dutra] era minha convicção já antes de começar esta guerra e, agora, mais do que nunca estou convencido de que ou nos associamos, material, moral e militarmente (...) ou o futuro do Brasil será de todo mundo, menos dos brasileiros". O chanceler também indicava ser quase certeza que o "programa Vargas de industrialização do país" continuaria a ser financiado no pós-guerra por crescente ajuda norte-americana (cf. S. Hilton, 1994, p. 411).

Dentre várias medidas, tratava-se então de reduzir os investimentos públicos, fomentar a agricultura voltada para o consumo interno (sem descuidar da de exportação), melhorar a rede de transportes do país e, sobretudo, impedir que os industriais tornassem permanentes os lucros extraordinários da guerra, controlando a junta de planificação da economia e a oferta de licenças prévias para importações. Caso contrário, a "conspiração dos ineficientes" seria beneficiada às custas de toda a coletividade, seja através de transferências fiscais e creditícias, seja pela baixa qualidade do que seria consumido, seja por seu preço alto (e crescente), resguardado da concorrência externa — implicando em perdas de renda real para a imensa maioria dos que não eram beneficiários de benesses do Estado, acessíveis apenas aos particulares, privilegiados graças à operação de ideologias equivocadas de planejamento ou, no limite, às ligações políticas pessoais.

Sendo assim, Gudin defendia combater a inflação não apenas com uma gestão mais responsável do orçamento e da moeda, mas com reformas estruturais do modelo de desenvolvimento do país: restaurar a eficácia alocativa do livre mercado, por meio de (1) diminuição da proteção comercial e (2) liberalização de investimentos externos. Um ponto fraco dos argumentos liberais mostraria ser o otimismo exagerado quanto às perspectivas de recuperação do comércio e do investimento privado internacional. Para atrair grandes volumes de capital estrangeiro, por exemplo, bastaria promover clima de expectativas e ambiente regulatório favorável para suas operações: "uma vez restabelecida entre nós a ordem constitucional em sua integridade, teremos excelentes oportunidades de atrair capital estrangeiro, especialmente americano" (*idem*, p. 83). Como veremos, esta suposição era ilusória, assim reconhecida pelo futuro presidente.

De todo modo, se é verdade que o objetivo de Vargas, ao indicar Gudin como relator do projeto do CNPIC, era o de bloquear indiretamente a tramitação das propostas de Simonsen, o resultado não poderia ter sido mais satisfatório: a crítica de Gudin era arrasadora. É verdade que a maioria de seus argumentos não eram novos, e o fato de serem conhecidos é parte da explicação da escolha de Gudin como relator. Mas Vargas e a cúpula do executivo não anteciparam todas as consequências da manobra: ao identificar os lucros extraordinários de que os industriais gozavam, Gudin os associava à excessiva pressão sobre os recursos, imprimida pela política de investimento e crédito do governo (portanto, a escolhas equivocadas de política econômica) e à proteção contra importações que o governo acabara de institucionalizar.

Além disto, agora Gudin identificava a proposta de planejamento e o dirigismo econômico ao autoritarismo, como se a liberalização política devesse envolver necessariamente a econômica. Apontava, às oposições liberais e mesmo ao futuro candidato do governo, o que deveria ser abandonado junto com o Estado Novo:

"Como conceber uma ditadura econômica dentro de uma democracia? (...) Não discuto aqui ideologias. Mostro apenas a grave herança de capitalismo de Estado que nos ficou do regime totalitário que ora se extingue (...) Há muito quem pense — e pense erroneamente — que muitos dos empreendimentos não se poderiam ter realizado porque a economia privada não dispõe de recursos suficientes e porque só o Estado tem capacidade financeira para tanto. É um erro, baseado na idéia de que o Estado pode forjar capital (...) Mas papel pintado só é capital na cabeça dos inocentes. O que o papel-moeda faz é *tirar do povo para as mãos do governo* que emite o dinheiro" (pp. 68 e 81-2; *itálico do autor*).

Esta e outras publicações liberais incendiaram a oposição política ao regime: ela encontrara um flanco popular de crítica ao Estado Novo e seu chefe. Muito rapidamente, o debate econômico seria utilizado no movimento democratizante e, a seguir, na campanha udenista. No programa da UDN, a influência liberal era visível, tratando-se de

"(...) apelar para o capital estrangeiro, necessário para os empreendimentos da reconstrução nacional e, sobretudo, para o aproveitamento de nossas reservas inexploradas, dando-lhes tratamento equitativo e liberdade para a saída dos juros (...) O Estado deverá dar o exemplo da racional mobilização desses recursos: a) mantendo o equilíbrio orçamentário; b) valorizando a moeda, por todas as formas, principalmente evitando a inflação do meio circulante; c) moralizando as despesas e evitando despesas supérfluas" (V. Melo Franco, 1946, p. 321, ou E. Carone, 1976, p. 428).⁴

A histórica entrevista de José Américo, em fevereiro de 1945, um marco da oposição ao regime e da falência da censura, por exemplo, desqualificava a competência técnica do governo ao responsabilizá-lo pela inflação galopante. Nada menos que em *todos* os discursos do líder da UDN nas principais cidades do país, ao longo da campanha presidencial de Eduardo Gomes (que Américo lançara na referida entrevista), inclusive no discurso de encerramento da campanha, no Largo da Carioca, a questão da inflação e do empobrecimento que estaria produzindo é o principal tema

Mas os argumentos liberais a respeito da inflação não ficariam limitados à UDN. Foram muito repetidos na época, depreciando a intervenção estatal e consolidando uma forte resistência às demandas industriais protecionistas. Inspirariam claramente o governo provisório de José Linhares, de modo que seu Ministro da Fazenda, José Pires do Rio (diretor do *Jornal do Brasil*) cumpriria o programa liberal ao pé da letra: (1) revogando a Portaria Interministerial n° 7; (2) limitando as operações da Carteira de Redesconto (CARED), (3) transferindo atribuições da Caixa de Mobilização Bancária do BB (CAMOB) para a SUMOC.⁹

A principal reação de Vargas à campanha econômica liberal foi desastrosa. Ele não podia aceitar a identidade entre excesso de governo ("dirigismo") e inflação, em um momento em que manter a popularidade junto às massas urbanas reforçaria a estratégia de conduzir pelo alto a transição política. Mas, colocado na defensiva, reagiu com o decreto-lei que viria a ser apelidado por seus opositores de Lei Malaia (n° 7.666, de 22/06/45), transferindo a responsabilidade pela inflação aos "trastes e cartéis" formados para cometer "atos contrários à economia nacional", explorando a miséria e a impotência do povo (para o texto da lei, cf. V. Mello Franco, 1946, pp. 288-295, ou E. Carone, 1976, pp. 196-203).¹⁰

explorado por José Américo na crítica a Getúlio. A entrevista ao *Correio da Manhã* é reproduzida em meio à coletânea dos discursos de José Américo, ex-candidato às eleições de 1937 e fundador da UDN: ver *A palavra e o tempo* (1965).

⁹ Em livro de 1947, justificava sua atuação, identificando, nas emissões "de moeda fiduciária", a mais "velha moléstia do Brasil financeiro" e, em conjunto com a proteção industrial, causa de aceleração da inflação: para suas críticas ao protecionismo e seu elogio às posições de Gudin, ver também *A moeda brasileira e seu perene caráter fiduciário*, 1947, pp. 484-499. Em relatório ao Presidente Linhares, em dezembro de 1945, *As condições atuais do Brasil*, Pires do Rio afirmava que "sem tarifas aduaneiras o Brasil não poderia sustentar várias indústrias agrárias, como a de laticínios e a de açúcar, e não poderia talvez explorar as salinas de sua terra. Cumpre, entretanto, não exagerar esse protecionismo para não sacrificar a maioria do povo brasileiro à minoria industrial do país" (cf. Mayer & Benjamin, 1983, p. 2984).

¹⁰ Na excelente síntese de F.L. Corsi (1997, pp. 276-7) sobre a Lei Malaia: "Esta estabelecia normas visando impedir a formação de cartéis e trustes e quaisquer outras formas de manipulação de preços. A lei criava também a Comissão Administrativa de Defesa Econômica (CADE), cujas atribuições legais eram bastante abrangentes: poderia intervir em todas as empresas envolvidas em atos considerados contrários à economia nacional, realizando, inclusive, desapropriações. A fusão, a incorporação e a dissolução de empresas em vários setores (indústrias bélicas, básicas, editoriais, de rádio e teledifusão, etc.) dependiam de prévia autorização da CADE (...) Os funcio-

Infelizmente para o governo, os termos, a partir dos quais o tema da inflação seria abordado, já tinham sido definidos pela campanha liberal, inspirada por ideólogos que se arrogavam convincentemente o monopólio da competência técnica. Ao propor defender a economia popular dos "trustes e açambarcadores", Vargas visava defender-se da campanha liberal, aproximando-se do povo (e dos "queremistas"). Mas sua reação acabou empurrando setores industriais para reforçarem politicamente a campanha.

A reação contra a Lei Malaia assumiu características de uma verdadeira "campanha contra a estatização", envolvendo manifestos da Ordem dos Advogados, da UDN e uma carta aberta das classes produtoras, publicada na *Folha da Manhã*, unificando comércio, indústria e agricultura — assinada por João Daudt d'Oliveira (Presidente da Federação das Associações Comerciais), Euvaldo Lodi (Presidente da Confederação Nacional da Indústria) e Iris Meinberg (Presidente da União das Associações Agropecuárias do Brasil Central). Interpelavam Vargas: "Crédito e papel moeda mais do que duplicaram em 10 anos. Para que procurar outra causa para a alta de preços, quando ela está aí evidente aos olhos de todos?" (cf. E. Carone, 1976, pp. 369-377). Prosseguiam, repetindo a síntese de Gudin:

"A par do crescimento vertiginoso do volume de moeda e de crédito, agravou-se entre nós a alta de preços por força de escassez de mercadorias do consumo, oriunda: a) de redução das importações; b) do desvio de nossos limitados fatores de produção para a exportação proveitosa de matérias-primas e produtos de guerra, para os inúmeros empreendimentos realizados ou estimulados pelo governo, para a constituição de edifícios públicos e arranha-céus, e para as atividades militares; c) da deficiente capacidade de nossa rede de transportes, agravada pela dificuldade de combustíveis e de materiais, pela quase supressão do transporte rodoviário e pela redução da navegação de cabotagem. Em tal conjuntura, de superabundância de dinheiro e de escassez de mercadorias, não há dialética capaz de atribuir a alta de preços a supostos 'entendimentos, ajustes ou convênios entre empresas', para apontá-los como responsáveis por essa alta" (*idem*, p. 272).

nários da CADE teriam acesso a todos os livros e documentos das empresas. Em relação às empresas estrangeiras, a lei admitia a possibilidade de desapropriá-las sem indenização em dinheiro".

Também utilizavam a tradicional ode ao capital estrangeiro (já apontado por Gudin como alternativa ao impacto inflacionário das emissões fiduciárias que acompanhariam a expansão do Estado) como recurso de crítica ao decreto-lei:

"Como justificar, em país cujo ritmo de progresso está na estreita dependência de formação de capital, a discriminação contra capital estrangeiro, cujas empresas passam a ser logo passíveis de desapropriação sem justa indenização, por simples ato de uma comissão administrativa, quando o Brasil tem repetidamente afirmado em congressos internacionais o princípio de igualdade de tratamento de capitais nacionais e estrangeiros?" (p. 375).

O próprio Eugênio Gudin endereçaria carta a Vargas, pedindo demissão dos vários órgãos de que participava como conselheiro, por discordar frontalmente do DL nº 7.666 (EUG/ 45.07.30cor). O efeito político da criação da CADE por Vargas e Agamenon Magalhães foi, de um lado, reforçar a impopularidade dos industriais na questão inflacionária e, de outro, afastá-los de Vargas. Embora a vinculação da política cambial à proposta de reaparelhamento da indústria, instituída pelo regime de licença prévia (cinco meses antes), favorecesse os industriais, a legitimidade da defesa da proteção contra o *dumping* das importações era severamente afetada, se os empresários, já tributados por um imposto incidindo sobre "lucros extraordinários", eram agora acusados de atos contrários à economia popular.

Assim, o DL nº 7.666 reforçava a centralidade da inflação na agenda política, mas também unificava o discurso empresarial sobre a inflação de maneira oposta à que Vargas defendia, apresentando-se como guardião da economia popular. Por outro lado, os que criticavam os mecanismos de controle cambial, instituídos no início do ano, se viam reforçados, pois a proteção contra a concorrência externa era o anteparo sob o qual os "lucros extraordinários" dos empresários nacionais prosperavam.

Em suma, o efeito da reação de Vargas às críticas liberais à sua política econômica foi, aparentemente, o de reforçá-las, trazendo definitivamente a crítica do excesso de governo, do déficit público e dos "lucros extraordinários" (ou seja, da regulamentação das importações) ao centro de debate sucessório, influenciando, mais tarde, a orientação econômica do governo eleito (ao que tudo indica, qualquer que fosse ele).

Portanto, mesmo para Dutra, diante de movimento político e ideológico tão arrasador, cabia não ser associado a este legado do Estado

Novo. Neste sentido, suas propostas como candidato da situação não se afastavam, na questão inflacionária, da matriz ideológica que orientava o programa da UDN:

"Cessadas as operações de guerra, deveríamos restringir as despesas militares, prostrar o início das obras novas e reduzir o andamento das já iniciadas, cuja conclusão não tenha efeitos imediatos sobre o barateamento do custo de vida, até que possamos restabelecer o equilíbrio das finanças públicas e estancar qualquer nova emissão de papel-moeda".¹¹

Não surpreende que o governo Dutra recebesse e aprofundasse as iniciativas de liberalização, herdadas do governo provisório. Mantendo iniciativas para contrair a expansão do crédito e dos investimentos públicos, a revogação do regime de licença prévia das importações (PI-7) pela Portaria n° 258 (28/12/45) começou o desmonte dos mecanismos cambiais instituídos no Estado Novo. Taxa de câmbio fixa, mas desregulamentação, sucedendo-se gradualmente.¹²

¹¹ Discurso de campanha de Dutra citado pelo Relatório do Banco do Brasil de 1945 (p. 123). Nas palavras de Bielschowsky: "Consensualmente, a grande causa da inflação, segundo as análises econômicas de todo o período, estaria sendo os déficits públicos, que sempre é, naturalmente, o argumento típico do empresariado, aquele que mais lhe convém — pelo menos no que diz respeito a seus interesses de curto prazo. Ao final da guerra, a recomendação mais enfática encontrada na literatura econômica era a de que se deveriam contrair as despesas públicas" (pp. 365-6).

¹² Assim: 1) o DL n° 9.025 (27/02/46) e a Instrução n° 13 da Sumoc (28/02/46) restabeleceram a liberdade de acesso ao câmbio e a liberdade de retorno aos capitais estrangeiros (respeitando alguns tetos sobre o capital total); revogaram o mercado de câmbio livre-especial (que encarecia câmbio para viagens); e reduziram de 5 para 3% o imposto sobre operações de câmbio e de 30 para 20% a quota das cambiais de exportação que alimentavam o mercado oficial, dentre outras iniciativas; 2) a Instrução nº 17 da Sumoc (20/07/46) extinguiu o mercado oficial de câmbio, transferindo as transações para o mercado livre, à taxa em torno de Cr\$18-19/US\$; 3) o DL n° 9.522 (26/07/46) extinguiu o imposto de 3% sobre operações cambiais, enquanto o DL n° 9.524, da mesma data, instituiu aplicação compulsória de 20% da contrapartida em moeda nacional das exportações em letras do Tesouro de 120 dias, com juros de 3%, alegando o motivo de contenção da inflação; 4) finalmente, a Instrução n° 20 da Sumoc (27/08/46) afirmava, no texto (otimista) da lei que, "tendo em vista as condições favoráveis do mercado de câmbio, resolve abolir temporariamente as restrições impostas (...) ao retorno de capitais juros, lucros e dividendos, bem como autorizar sejam atendidas, sem restrições de limites, as transferências relativas à manutenção, viagens e turismo" (cf. J. Leonel, 1955, e P. Malan *et alii*, 1977).

A agenda liberal e o projeto original do governo Dutra (1946-1948)

É importante levar em conta as diferenças entre o projeto de governo e o programa liberal (ou o que, às vezes, se pensa ser este programa). Em primeiro lugar, o objetivo das medidas de liberalização não era restaurar a "vocação agrária" contra a industrializa o do país, ao invés do que sugeriram alguns autores (cf. T. Skidmore, 1967; O. Ianni, 1971; e G. Moura, 1984b).

Pelo contrário, considerava-se que a liberaliza o de importa es e o aumento da concorrência forçariam o setor industrial a realizar importa es complementares para se modernizar. Assim, a abertura resultaria em um setor industrial mais eficiente, que perderia apenas seus "lucros extraordinários", ao arcar com o custo de investimentos que diminuiriam o preço, aumentariam a qualidade dos produtos e a renda dos consumidores. Com isto, a indústria contribuiria para alcançar o motivo central da liberaliza o: combater a carestia. O governo de fato conseguiu desacelerar a taxa de infla o no pós-guerra (cf. Tabelas 1 e 2).

Esta finalidade da liberaliza o era clara e, na retórica do governo, não parecia sequer seriamente questionável. Em sua primeira mensagem, enviada para inaugurar as sessões do Congresso Nacional (15/03/47), o Presidente Dutra afirmou claramente que

"Cabe tratar da importante questão do comércio exterior, na qual a política do governo se enquadra no plano geral econômico-financeiro de combate   infla o. Assim, no tocante   importa o faz-se mister incentivar, predominantemente, a entrada no país de bens de produço, sem perder de vista, entretanto, a conveniência da vinda de certas utilidades básicas, particularmente gêneros de primeira necessidade, que, sobre representar um freio   especula o em certos setores, contribui para diminuir o desequilíbrio entre as disponibilidades de bens de consumo e o meio circulante" (E. Dutra, 1947, p. 85, ênfase minha).

Mas esperava-se que a indústria contribuíssem, aumentando a produço por meio da moderniza o. Assim, a liberaliza o de importa es conjugaria (um tanto contraditoriamente) aumento da capacidade de produço e da oferta importada de bens de consumo:

"Do ponto de vista econômico-financeiro, a característica preponderante da situa o geral do país   o forte desequilíbrio, tra-

duzido nos fenômenos de inflação, entre a massa dos produtos de consumo, imediato ou durável, entregue aos mercados internos, e os meios de pagamento (...) Obviamente, estavam indicadas, para imediata prescrição, medidas de duas espécies: umas, de natureza financeira, para estancar a corrente emissiva avolumadora do meio circulante; outras, de natureza econômica, com o objetivo de aumentar a produção interna e, subsidiariamente, a importação dos artigos de maior carência" (p. 57).

Quanto às iniciativas de liberalização dos fluxos de capital estrangeiro, o sentido também era claro nas palavras do presidente:

"De igual modo, foi assegurado o retorno do capital estrangeiro (...) Tal providência, de grande alcance para a atração de novos capitais estrangeiros, tão necessários à nossa expansão econômica, foi ampliada logo após, abolindo-se limitações percentuais a que estava sujeito o retorno de capitais, bem como restrições à remessa de juros, lucros, dividendos, viagens etc. (...) Abrimos as portas ao capital alienígena sempre que ele possa colaborar ativamente na exploração racional de nossos recursos naturais, no aperfeiçoamento de nossas instalações técnicas, na criação de novas indústrias, e continuaremos esta política com as precauções necessárias para que esta colaboração seja de fato benéfica à economia nacional" (p. 95-7).

Em português claro, a esperança de colaboração na "exploração racional de nossos recursos nacionais" tinha em vista particularmente a participação estrangeira na exploração e no refino de petróleo. Mas a esperança de atração de capitais externos era mais ampla do que isto. A mensagem enfatizava que a tomada de empréstimos privados havia sido substituída por empréstimos de governo a governo, enquanto a forma de aplicação privada por excelência se tornava o investimento direto: atraí-lo era o motivo da liberalização das remessas.¹³

¹³ "Em matéria de crédito internacional, observa-se o deslocamento dos empréstimos por parte dos particulares para os governos ou instituições internacionais. A redução de créditos particulares aos governos decorre da manifesta preferência aos investimentos diretos. A entrada de capitais estrangeiros no território nacional, para variados empreendimentos, tende a ser cada vez maior. Com o propósito de facilitar o afluxo de tais capitais, o governo baixou o Decreto-lei nº 9.025, assegurando a remessa de lucros e o retorno dos capitais" (p. 96-7).

A atração de filiais modernizaria a economia sem a necessidade de estatais, mas não para um retorno à "vocação agrária" do país. O incentivo   agricultura era visto como uma forma de "reequilibrar" a economia brasileira e permitir o combate   infla o, mas não há indícios de que isto se fizesse negando a industrializa o. A grande comemora o do início das opera es da CSN não corrobora que Dutra fosse um agrarista antiindustrialista (a empresa foi tomada como *a mais forte evidência de que o país já não era somente agrícola*), como ele freqüentemente fazia questão de dizer que não era (cf. suas Mensagens Presidenciais na abertura dos anos legislativos). A *rationale* da liberaliza o deve ser vista onde era *explicitamente* justificada: quanto aos produtos importados, o combate   infla o; quanto às remessas de rendimentos de capital, estimular investimentos sem pressionar as contas externas e os recursos internos.

  verdade que, naquele contexto político-ideológico, combater a infla o envolvia reduzir "lucros extraordinários" de industriais e for  los   moderniza o. Mas o fato de que, para estes fins, a "lei Malaia" tenha sido substituída pela liberaliza o das importa es não indica que esta visasse   "ruraliza o" do país. A liberaliza o cambial foi acompanhada pela *preserva o da taxa de câmbio*. Se a pressão dos "ruralistas" fosse hegem nica o suficiente, a ponto de subordinar o combate inflacionário na escala de prioridades, o governo não hesitaria em ajustar a taxa nominal de câmbio   eleva o dos preços (e custos) domésticos (uma demanda freqüente dos exportadores agrícolas), ao invés de evitar a todo custo os impactos inflacionários de tal op o. Tampouco importaria restri es a exporta es de alguns produtos para privilegiar o abastecimento do *mercado interno* — algo distante de uma op o "passadista" por um retorno aos velhos tempos.¹⁴

Este retorno "passadista" não estava no horizonte sequer de líderes ruralistas. Sua mobiliza o política e ideológica visava, de um lado, estancar e mesmo reverter a grande modifica o de preços relativos, favorável aos produtos manufaturados, que seria responsável pelo "encarecimento da vida" (aos olhos dos que não ofertavam produtos manufaturados) e pelos "lucros extraordinários" dos industriais; e combater as várias formas do "desvio de recursos" para o governo ou entre os setores, que Vargas estivera presumidamente promovendo às custas da

¹⁴ Por paradoxal que possa parecer   luz das críticas que lhe foram feitas, era o Senador Getúlio Vargas que, antes pressionado pelas acusa es de que esquecera a agricultura, acusava o governo de desfavorecer a agricultura de exporta o (*A política trabalhista no Brasil*, p. 251, onde se segue feroz crítica da política cambial do governo Dutra).

agricultura. Estas demandas eram acompanhadas, defensivamente, da ressalva de que não se tratava de negar "o progresso" trazido pelo processo de industrialização do país.¹⁵

Na defesa da tese relativa à restauração da filosofia da "vocação agrária" do país, Thomas Skidmore (1967), cap. 2, se prende exageradamente a uma citação descontextualizada de passagem do relatório do Ministério da Fazenda, referente a 1946 (editado em maio de 1947): "É da essência da economia latino-americana, e o Brasil nesse conjunto está integrado, certa concentração de esforços na exportação de matéria-prima e de gêneros alimentícios, bem como a importação de uma ampla variedade de artigos manufaturados e de comestíveis industrializados", parágrafo muito citado na bibliografia (por exemplo, Lessa & Fiori, 1984). Mas o autor não se refere, por exemplo, a que o relatório enfatizava anteriormente que "os prósperos negócios de exportação" precisariam "ficar condicionados às necessidades do mercado interno, a fim de se evitarem as perturbações da vida econômica, financeira e social" (p. 159). A própria passagem citada fora de contexto é imediatamente precedida pelo comentário que lhe confere sentido: "Sem dúvida, a melhoria das *condições do mercado interno* depende muito da recuperação do movimento importador" (p. 172; grifo meu).

O sentido geral do relatório (como de outros documentos e declarações oficiais), na parte referente ao comércio exterior, é diferente da sugestão de Skidmore e outros. A justificativa da liberação de importações é feita pela necessidade de regularizar a oferta no mercado interno, desabastecido de importações *que ainda lhe eram necessárias*, porque o país não fora capaz de aparelhar-se para suprir suas próprias necessidades:

"No início da atual administração, a situação econômica do país caracterizava-se pela subprodução de mercadorias e excesso de

¹⁵ Os resultados de uma exaustiva pesquisa de documentos e debates da época defendem convincentemente que a postura de "reequilibrar" as relações entre os setores caracteriza mais adequadamente a posição dos liberais do período do que a suposição de que não eram diferentes dos agraristas do Império ou da Primeira República, aspirando por uma volta dos velhos e bons tempos: cf. R. Bielschowsky, 1985, pp. 313-332. Mesmo os liberais mais radicais, como o Ministro da Agricultura Daniel de Carvalho, falavam da necessidade de uma "volta à terra" no sentido de promover um crescimento mais "equilibrado" do que presumidamente se verificava com Vargas, e não para defender a "ruralização" do país. Cf. Daniel de Carvalho (1946), *Estudos de economia e finanças*. O tema apareceu na réplica de Gudín a Simonsen, quando este compareceu à CPE para rebater críticas (19: Reunião, p. 12: EUG/1945.06.00d).

procura externa e interna. A deficiência da produção ainda mais se agravava pelo baixo nível da importação (...) Esse desequilíbrio provém em grande parte da segunda guerra mundial, em que o país teve de sacrificar as necessidades vinculadas às exigências do consumo interno (...) *ainda* não atingimos a etapa em que se torne possível contar com a preponderância do mercado interno nas atividades econômicas (...) Predominarão assim os efeitos econômicos e financeiros do comércio exterior no conjunto da vida nacional, enquanto não se desenvolver quantitativamente a produção interna, diversificando-se nos setores agropecuário, mineral e fabril, sobretudo pela transformação manufatureira das matérias-primas nacionais (...) Urge empenhar esforços para que o nível da produção primária acompanhe o surto demográfico do país, quer quanto às safras de gêneros alimentícios, quer em relação às colheitas de matérias-primas indispensáveis à alimentação e à produtividade manufatureira" (pp. 154-5).

Neste sentido, assim como na Mensagem Presidencial de 1947, o surto de importações de 1946 era elogiado, por restaurar o equilíbrio do mercado interno contra a carestia: (1) aumentando a oferta de importados e (2) possibilitando *o reaparelhamento produtivo* necessário ao abastecimento do mercado interno. Isto valia *tanto para a indústria quanto para a agricultura voltada para o mercado interno*. Quanto à necessidade de substituir as importações de trigo, "dependemos de gêneros alimentícios, de gêneros de procedência preponderantemente estrangeira, conforme o caso do trigo. Aparelhamo-nos com o objetivo de diminuir esse grau de dependência do mercado externo" (pp. 172-3). Quanto à produção industrial,

"as máquinas, aparelhos, ferramentas e utensílios absorveram 21,32% da importação em cruzeiros. O aumento ocorrido no biênio foi de 96,64%. Portanto, quase duplicou, em cruzeiros, a importação relativa a esse grande agrupamento formado por materiais reprodutivos tão indispensáveis ao surto da economia brasileira" (p. 174).¹⁶

Assim, *o período não se caracterizou por um 'retorno' ao velho liberalismo presumidamente característico da Primeira República*, se com isto se quiser dizer a completa desconsideração dos interesses do "reaparelhamento"

¹⁶ A idéia de "equilibrar" setores reflete o espírito do Relatório da Fazenda mais do que "vocaçao agrária" (p. 157).

da indústria, nos cálculos feitos quanto às opções de política econômica. Negar este extremo não quer dizer, inversamente, que os industriais se tornassem "hegemônicos" em algum período do governo. Mas entre admitir que não havia um programa coerente para fomentar a industrialização do país e afirmar que os interesses industriais não eram considerados nos cálculos das decisões ao longo de todo o governo Dutra vai uma distância grande, que permite posições intermediárias (cf. S. Draibe, 1980, pp. 144-145).

Se o motivo da liberalização era ampliar a oferta para reduzir a escassez e a carestia no mercado interno, não se deve esquecer que, durante a guerra, a percepção de escassez foi reforçada por campanhas mobilizatórias do governo para a "economia de guerra", de um lado, e por campanhas publicitárias de filiais norte-americanas, que alimentavam promessas de abundância no pós-guerra (ver G. Moura, 1984b, A.P. Tota, 2000). Assim, não se deve subestimar a importância do mimetismo do padrão de consumo parcialmente induzido pela propaganda do *american way of life*, durante a guerra, na decisão de liberar as importações de bens de consumo duráveis. Em um contexto de escassez (real e presumida) e aspiração *mimética* de abundância, a popularidade da decisão de revogar o regime de licença prévia era evidente em 1945, sendo claramente reconhecida por José Pires do Rio (1947, pp. 484-5, 499-501).¹⁷

¹⁷ A popularidade dos artigos importados pode ser aproximadamente estimada de relatos impressionistas da época: nos termos do relatório oficial da CEXIM de junho de 1947, os consumidores que aspiravam por bens importados não envolviam apenas as "classes abastadas", pois foram importadas também "bagatelas e artigos da moda, que exercem poder de fascinação invencível, mormente sobre as camadas mais modestas das populações, que, para obtê-los, em regra, assumem, pelo tão divulgado sistema de 'prestações', encargos financeiros que comprometem e sacrificam por muitos meses a melhor parte de seus diminutos salários" (*apud* R. Bielschowsky, 1985, p. 360). Embora os relatos impressionistas possam levar a exageros quanto à magnitude do efeito das importações de bens de consumo duráveis sobre as contas externas, eles são muito indicativos do impacto cultural e da popularidade junto aos consumidores da presença de novos objetos de consumo, depois de alguns anos de escassez — cuja percepção era parcialmente induzida pelas campanhas publicitárias que alimentavam promessas de abundância. Nas palavras de A.P.Tota (2000, pp. 56-7): "Na primeira metade de 1942, os anúncios de empresas americanas nos veículos de comunicação brasileiros (rádios e jornais) começaram a escassear. Isso porque os produtos mais anunciados — pneus, geladeiras, automóveis — praticamente não existiam mais no mercado. As fábricas estavam empenhadas na produção de materiais bélicos (...) Nelson Rockefeller usou de toda sua influência para convencer seus pares da Ford, da GE e da GM para continuarem a investir em propaganda,

Mesmo considerando a influência do mimetismo cultural e a demanda reprimida por mercadorias importadas, divulgadas por grandes campanhas publicitárias (e o cálculo da popularidade que a liberação de importações poderia trazer), é preciso evitar o equívoco de explicar a crise cambial que se seguiria, como Vargas gostava de repetir, pelo *boom* importador de "bugigangas". A visão de que a crise cambial de 1947 resultará principalmente do desperdício de reservas cambiais com importações supérfluas de bens de consumo duráveis e viagens internacionais popularizou-se depois da primeira interpretação oficial, a do relatório da CEXIM, apresentado em junho de 1947, antes de instituir-se novo regime de licença prévia.¹³

Esta interpretação não corresponde completamente à realidade. É verdade que as importações de bens de consumo duráveis, no ano de 1946, multiplicaram mais de cinco vezes as importações do ano anterior, e mais de sete vezes em relação à média do biênio 43-44 — anos em que a Coordenação de Mobilização Econômica, em conjunto com a embaixada norte-americana, passaria realmente a limitar com rigor, em

mesmo sem ter o que vender. Assim, a revista *Seleções*, de novembro de 1943, anunciava (...) 'Hoje, produção militar; lavadoras, amanhã'. Em janeiro do ano seguinte, a GE garantia que 'a eletrônica trará a televisão em nosso lar' (...) as grandes empresas americanas aumentaram seus gastos com propaganda: de 4 milhões de dólares no primeiro ano da guerra, o total passou a 8 milhões, em 1942; 13,5 milhões, em 1943; 16 milhões, em 1944, e 20 milhões, em 1945".

Esta interpretação ilustra o fato de que uma burocracia formada no governo Vargas (sobretudo pela atuação do DASP) se mantinha atuante no governo Dutra, para não falar da permanência de militares nacionalistas envolvidos, por exemplo, no debate sobre o Estatuto do Petróleo. Para a mensagem da CEXIM, de junho de 1947, cf. R. Bielschowsky, 1985, p. 360, e, para exemplos da referida interpretação, ver M. Bandeira, 1973 (1997), G. Moura, 1984, e as edições (posteriores à crise) da *História Econômica do Brasil* de Caio Prado Jr. O próprio Vargas afirmaria esta interpretação em seus discursos, criticando a política do governo Dutra: dentre suas várias alusões ao tema, cf, especialmente, *A Campanha Presidencial*, p. 25. Quanto ao saldo da conta "transferências" (remessas para manutenção de turistas ou residentes nacionais no exterior, etc), ele passaria de um superávit de algo mais de US\$ 3,5 milhões na média de 1943-4, para déficits de mais de 7,5 milhões em 1945 e de 24 milhões ao ano em 1946 e 1947, voltando a cair para cerca de 7 milhões em 1948 e 3 milhões em 1949. Historicamente, os valores deste déficit em 46-47 foram extremamente altos, justificando a percepção contemporânea de uma ruptura significativa com a experiência dos anos de restrição. Mas a soma dos valores negativos de 1946-7 representaria cerca de 3% do total de importações do período, e menos ainda do valor das exportações — embora representando gastos em dólar, eram insuficientes para explicar a relevância que às vezes se lhes confere para explicar a crise.

Tabela 3. Importações por categoria de uso (1944-1950)

Anos	Bens de consumo duráveis	Não duráveis	Total %	Combustíveis	Insumos p/ indústria	P/ agricultura	Total %	Bens de K p/ indústria	P/ agricultura	Mat. de transporte	Bens de K diversos	Total %
1944	2,5	7,0	9,5	9,3	55,1	1,0	56,1	14,2	0,6	7,5	2,7	25,0
1945	4,4	9,2	13,6	10,0	53,4	1,0	54,4	9,4	1,1	8,2	3,4	22,1
1946	9,0	12,7	21,7	9,5	42,2	0,8	43,0	8,8	1,3	11,5	4,2	25,8
1947	11,7	8,1	19,8	9,5	40,0	1,0	41,0	9,5	1,7	14,2	4,6	29,6
1948	10,7	7,2	17,9	12,6	37,9	1,0	38,9	9,8	3,3	14,4	4,7	30,6
1949	8,9	6,6	15,5	12,0	41,5	1,1	42,6	11,3	4,1	9,8	5,5	29,9
1950	6,7	7,0	13,7	14,8	38,9	1,8	40,7	12,1	3,2	9,6	4,9	30,8

meio à escassez de oferta de bens civis e de praça marítima norte-americana, o "desperdício" provocado pelas encomendas de bens de consumo duráveis nos anos iniciais da guerra. Entretanto, as importações de bens de consumo duráveis em 1946 foram apenas um pouco mais que o dobro que as de 1941, quando, em plena guerra, os controles ainda não haviam sido endurecidos. Por outro lado,

"(...) o *quantum* das importações de bens de capital para a indústria cresceu respectivamente em 47% e 57% em 1946 e 1947. O *quantum* das importações de matérias-primas para a indústria, apesar de ter declinado em 1946, cresceu 50% em 1947. A participação dos bens de consumo durável na pauta de importações foi de 9% em 46 e 11,7% em 1947, aproximadamente da mesma ordem de magnitude que em 1938-39 - 10,8 e 10,9%" (cf. Pedro Malan, 1984, p. 66).

Tabela 4. Balança Comercial: 1939-1950. US\$ milhões

Anos	Exportação FOB (A)	Importação CIF(B)	Importação FOB (C)	Saldo (D) = (A) - (C)
1939	306,7	252,6	218	88,7
1940	263,1	244,7	200,7	62,4
1941	358,1	273,4	222,5	135,6
1942	400,6	233,1	177,4	223,2
1943	466,2	309,4	226,9	239,3
1944	574,5	404,8	310,4	264,1
1945	655,4	437,1	322,5	332,9
1946	985,0	673,0	584,0	401,0
1947	1152,0	1217,0	1056,0	96,0
1948	1180,0	1121,0	973,0	207,0
1949	1096,0	1103,0	957,0	139,0
1950	1355,0	1085,0	942,0	413,0

Fonte: Malan *et ali* (1977), pp. 128 e 145.

Pesquisas acadêmicas revisaram a superestimação do surto importador de "bugigangas", considerando-se atualmente que a crise cambial de 1947 se deveu também a que: (1) o saldo comercial tenha caído rapidamente em 1947, contando ainda com expansão de importações de bens de capital, respectivamente de 47% e 57% em 1946 e 1947, mais que dobrando no biênio; (2) o surto de importações se tenha concentrado *particularmente* em moedas conversíveis (60% oriundas dos EUA), dada a lentidão da reconversão produtiva das demais economias industriais afetadas pela guerra, com as quais o país mantinha acordos de compensação bilateral; (3) as exportações se tenham con-

centrado em moedas inconversíveis (apenas 40% destinadas aos Estados Unidos), retidas como créditos nos acordos bilaterais; (4) o preço do café não se tenha recuperado até 1949, como era esperado, limitando a geração de créditos bilaterais e, sobretudo, de dólares; (5) a fuga de capitais propiciada pela liberação das remessas de lucro tenha gerado saídas líquidas de US\$ 500 milhões, entre 1946-1950, desfinanciando o balanço de pagamento e limitando a acumulação de reservas, mesmo depois dos controles instituídos em 1948; (6) a hipótese de que a condição de "aliado especial" dos Estados Unidos compensasse o país com créditos de governo a governo tenha fracassado, à medida que o esforço diplomático e financeiro norte-americano se deslocou para regiões problemáticas, no início da Guerra Fria (Tavares, 1963; Malan, 1976; 1977; 1984; Vianna, 1987; Bastos, 2001). Em suma, a liberalização comercial não se mostrou viável e desaguou em crise cambial em razão de fragilidades inerentes à condição periférica do país nos planos econômico, político e cultural do mundo capitalista pós-Segunda Guerra, em particular da incapacidade de obter financiamento externo no montante desejado (Bastos, 2003a).

Alternativas conscientes à crise cambial (1947-1948)

Vimos que a liberação de importações em 1946 foi justificada tanto (1) pela necessidade de importar bens de consumo para combater a carestia, quanto (2) pela necessidade de aparelhar a indústria, para que a elevação/modernização da produção colaborasse para eliminar a escassez interna. Quando a crise cambial eclodiu em 1947, o governo foi coerente. Justificou *publicamente* a restauração de um regime de licenças prévias de importações, que priorizava as complementares e dificultava concorrentes, pela necessidade de continuar aparelhando a indústria, garantindo o crescimento da produção interna em conjunto com a demanda interna. Controlando o acesso às reservas escassas, também buscava evitar uma desvalorização cambial e seu impacto inflacionário.

A bibliografia sobre a restauração do regime de licenças é incompleta em dois aspectos:

(1) enfatiza apenas a recusa em experimentar os impactos inflacionários de uma desvalorização cambial, desconsiderando que garantir a expansão da produção industrial também era algo tomado como um meio de evitar a aceleração inflacionária que, oriunda do período de guerra, era explicada não só pela expansão das emissões, mas também pela existência de limitações de oferta externa (bloqueio das importações) e interna ("desaparelhamento");

(2) interpreta o regime de licença prévia como uma opção inteiramente "inconsciente" de seus impactos favoráveis sobre o "reaparelhamento" da indústria voltada para o mercado interno.

A interpretação mais explícita neste sentido é a de T. Skidmore (1967), embora outros autores proponham formulações parecidas. Diante da crise cambial que se tornaria flagrante em meados de 1947, nas palavras de Skidmore, 1967, p. 98,

"(...) um equilíbrio a curto prazo só poderia ser conseguido pela adoção de uma dentre as medidas: a desvalorização ou o controle de câmbio. Escolhendo esta última, o regime de Dutra, provavelmente sem perceber as implicações de sua atitude, forneceu um poderoso estímulo à industrialização brasileira (...) Este processo não foi, de modo algum, produto de uma política deliberada por parte do governo Dutra. Ao contrário, resultou de medidas destinadas à solução de problemas imediatos, tais como a inflação interna e o desequilíbrio no balanço de pagamentos (...) Do ponto de vista dos que defendiam a industrialização do Brasil, são exemplos de 'sonambulismo' no planejamento da política econômica".¹⁹

É verdade que a opção de estabelecer controles evitava o impacto inflacionário e os efeitos demorados e incertos de uma desvalorização. Mesmo os liberais, que haviam criticado a instituição do regime de licença prévia no governo Vargas, aplaudiam agora a decisão de

¹⁹ Ou, nas palavras de P. Malan (1976), p. 225, "mostramos como, a despeito do caráter ortodoxo de suas políticas, o Brasil foi obrigado a utilizar um sistema de licenciamento prévio de importações tão cedo quanto em 1947. Este sistema de controle - conjugado com uma taxa de câmbio crescentemente sobrevalorizada - não deixou de trazer vantagens para a industrialização, embora isto definitivamente não fosse um objetivo *consciente* do governo Dutra". Nas palavras de Lourdes Sola (1982), p. 85: "Diante da queda abrupta das reservas cambiais, Dutra se deparava com duas alternativas: desvalorização ou controles de importação. Sabe-se que a opção por esta última foi determinada por considerações de curto prazo, o impacto inflacionário de uma eventual depreciação". Na análise de S. Besserman Vianna (1987), cap. 1, existe a ressalva de que o regime de licenças prévias "foi sendo crescentemente utilizado com a finalidade de promoção do desenvolvimento industrial por substituição de importações" (particularmente a partir da adoção do orçamento de câmbio, em março de 1949), mas se argumenta também que "quando o controle foi criado, não se visava nem se percebia sua importância para o processo de industrialização" (pp. 23-4), seguindo-se de citação do livro de J. Bergsman (1970); poder-se-ia citar também W. Baer (1965) e (1995).

não desvalorizar o câmbio, em vista de seus impactos inflacionários e, sobretudo, da presumida inelasticidade-preço das exportações brasileiras: Eugênio Gudín, por exemplo, já repetia, em 1945, o recado de seu influente livro *Café e câmbio* (1933), afirmando em palestra aos cafeicultores que

"(...) nenhum produto de nosso comércio internacional pode ser mais beneficiado pela estabilidade cambial que o café (...) as sucessivas desvalorizações de nossa moeda só têm tido efeito deprimente sobre os preços-ouro do café, com grave dano para a economia nacional, obrigando-nos a dar uma quantidade cada vez maior de sacas de nosso produto em troca de nossas importações" (Arquivo EUG/reg. Gudín F°-pi 45.09.16d).

Mas a teoria pessimista das inelasticidades não convencia muitos dos exportadores de produtos primários que, aparentemente, continuavam acreditando que a desvalorização tão postergada tornaria seus produtos mais competitivos. A exceção dos cafeicultores, as demandas foram atendidas pelos diversos mecanismos voltados a promover as exportações de produtos "gravosos", com câmbios múltiplos, a partir de 1948, uma maneira de conciliar o fomento às exportações, limitando o impacto inflacionário do aumento da taxa de câmbio que regulava as importações regidas pelo sistema de licenciamento seletivo.²⁰

Mas, se é inevitável admitir que a prioridade conferida à inflação e a existência de certo ceticismo quanto aos efeitos positivos das desvalorizações cambiais (pelo menos a curto prazo) determinam por que a de-

²⁰ Para compensar os produtores "gravosos", surgiram em 1948-9 operações "vinculadas" através das quais se permitia a venda direta de divisas obtidas com as exportações de "gravosos" para importadores dispostos a pagar, sem a mediação prévia de licenças de importação, maiores taxas de câmbio (provocando uma desvalorização implícita setorialmente experimentada). As exportações de cacau e madeira foram as que melhor responderam ao estímulo, gerando divisas para importadores de duráveis (particularmente automóveis e geladeiras), carentes de licenças oficiais prévias (cerca de 25% das operações comerciais em 1950 representaram operações vinculadas). As demais exportações "gravosas" não conseguiram superar a recuperação da competitividade de manufaturados no pós-guerra, as desvalorizações e os controles de câmbio e comércio que protegeram particularmente os mercados europeus: representando 20% da pauta em 1945, por exemplo, as exportações de manufaturados caíram para 7,5% em 1946 e 1% em 1952 (restaurando a histórica dependência comercial brasileira diante de uma monocultura de exportação).

cisão de reagir aos desequilíbrios cambiais *não* envolveu uma desvalorização, daí a afirmar que as conseqüências *diretas* do regime de licenciamento de importações (segundo critérios de essencialidade expressamente definidos) sobre o "reaparelhamento" da indústria eram ignoradas vai um raciocínio arriscado, *não amparado nos documentos da época*.

O próprio Presidente Dutra não precisou esperar pela recuperação da indústria para prevê-la, associá-la à substituição de importações como reação à crise externa e prometer apoiá-la, *antes* que o controle cambial se tornasse mais rigoroso (o que só aconteceria em 1948) — mas sem se indispor com os defensores da agricultura. De fato, ele afirmaria, em discurso de 31/12/1947, associando o que seria mais tarde o Plano Salte à crise externa e à superação dos "gargalos" necessários para a substituição de importações:

"Os recursos da nossa exportação são insuficientes. Ou procuramos outras fontes de exportação, ou havemos de substituir os nossos acréscimos de compra com produção nacional, evitando, desse modo, o aumento crescente da importação. Não é possível escolher, com exclusividade, um ou outro caminho. Não há dúvida, porém, sobre a conveniência e urgência de dotar o país de meios para incrementar a produção, através do reaparelhamento dos transportes, do aumento da produção de energia e da exploração de petróleo (...) Saúde, alimentação, transporte, energia e petróleo — são as balizas que devem orientar o nosso esforço de recuperação."

uma vez reconhecido, depois do grande otimismo, que a confiança inicial na estabilidade do setor externo se frustrara.²¹

A seguir, a Mensagem Presidencial de 1948 é *um documento antecipatório de diversos argumentos cepalinos, mobilizados para explicar e justificar o planejamento da substituição de importações no Brasil, articulando-a à política cambial*. Contém várias passagens reveladoras da postura favorável à indústria com que o governo encarava a decretação de controles de câmbio, expressamente associados, ali, ao fomento da substituição de importação por "diversificação da produção interna" e à recusa em gastar divisas com bens dispensáveis, uma vez frustradas as grandes expectativas anteriores. O sentido geral do problema foi ali definido, po-

²¹ Esta passagem do discurso de final de ano não era mero acidente lingüístico, sendo repetida textualmente na mensagem presidencial seguinte, enviada ao congresso para abertura das sessões, lida em 15/03/1948 (E. Dutra, 1948, pp. 178-9).

rém, não de um ponto de vista redutível às vicissitudes conjunturais do imediato pós-guerra, mas em ampla perspectiva histórico-estrutural. Senão vejamos:

"O Brasil é um país que ainda não se libertou das faixas de um processo de industrialização primária (...) Seus grandes recursos potenciais, no reino vegetal ou mineral, jazem, por isto mesmo, inaproveitados (...) Os aspectos graves da nossa balança de pagamentos decorrem precisamente do quadro desalentador do colonialismo econômico brasileiro. O problema que nos é proposto se resume, destarte, em não podermos utilizar e dinamizar as riquezas do solo e do subsolo, por nos faltarem bens de produção na quantidade necessária. Formula-se então o círculo vicioso: a produção de bens de consumo em larga escala se ressentida da escassez dos instrumentos, que a tornarão maior e lhe darão mais vasto alcance. Enquanto isso a produção desses fica retardada porque a economia colonial, de que ainda não nos desvencilhamos, compromete ou paralisa a plena posse de nossas riquezas. Eis por que a política econômico-financeira do governo federal terá de estruturar-se para uma ação de longo prazo, tomando como ponto de partida assim as necessidades imediatas — bens de consumo — como as mediatas — bens de produção. Cumprenos, todavia, coordenar esforços para que, na medida do possível a ação governamental se exerça conjugadamente nos dois setores. Não nos é mais possível depender da produção alheia para o abastecimento doméstico (...)" (pp. 89-90).

Dito isto, segue a mensagem na interpretação dos problemas cambiais do país e suas propostas "conjunturais" e "estruturais" para enfrentá-los, manifestando desolação com o destino da cooperação pan-americana e da lenta recuperação do pós-guerra:

"Seis anos de privações, impostas pela guerra, exigiam que a satisfação de necessidades, a tanto retardada, fosse logo atendida pelos países industriais, mormente os Estados Unidos, cujo esforço de reconversão não pôde, porém, corresponder às *ilimitadas esperanças* que nele se haviam depositado. Daí o período do após-guerra ter surpreendido a muitos, pois que se esperava um ímpeto construtivo semelhante ao destrutivo, que o antecederia. O Brasil, mesmo três anos depois de terminadas as hostilidades, sofre com os outros países das deficiências gerais que salteiam a produção mundial" (pp. 142-3).

A frustrada esperança externa teria efeitos desastrosos sobre as reservas externas do país, uma vez que se

"(...) iniciou um movimento importador sem discriminação, a Sm de abastecer o mercado interno. Não havendo, a princípio, critério seletivo nessa importação, *ao invés de nos concentrarmos em artigos que fossem bens de produção, despendemos parte apreciável de nossos créditos em bens de consumo*" (p. 143).

Na prática, seria preciso combater o problema cambial, substituindo importações por produção doméstica, e isto se faria selecionando as importações segundo as necessidades do reaparelhamento produtivo interno, capaz de permitir produzir de dentro o que seria economizado lá fora.

Com efeito, diante da circunstância desagradável de não nos termos precavido de antemão, por fundamentar-nos em esperanças ilusórias, a saída agora seria controlar as importações para fomentar sua substituição por produção doméstica:

"Ora, para precaver os próprios interesses do povo, é necessário firmar a noção de que o Brasil precisa importar, *mas com afinidade de equipar-se convenientemente*, para incrementar a sua indústria e aparelhá-la do que lhe falta. Uma importação, *orientada conforme esse programa, exige a fixação de justos critérios de oportunidade*, seleção da natureza e da qualidade dos artigos; exige, em suma, *uma hierarquização* para que se obtenha a máxima utilidade social com as aquisições (...)" (p. 147).

Havia mesmo a consciência de que a industrialização implicaria em uma alteração progressiva na pauta de importações:

"É de esperar que a industrialização do Brasil, que vem se processando em vários setores de modo tão auspicioso, determine novos deslocamentos nas correntes importadoras, passando o mercado interno a ser abastecido pela produção nacional, apesar de esta exigir, para a sua própria expansão, que *as aquisições no estrangeiro se diversifiquem a medida que nossa indústria se torne mais perfeita*" (p. 148).,

A despeito de gerar recomposições da pauta de importações, que não necessariamente economizariam divisas a maior prazo, a expansão da produção industrial interna era explicitamente tomada como condição complementar e indispensável no combate à inflação:

"Se as medidas de ordem financeira ou fiscal são o caminho que se abre naturalmente a um governo que deseja enfrentar o problema da inflação, providências de natureza econômica, destinadas a levantar o tônus da produção do país, têm de ser o seu complemento lógico. *O excesso de meio circulante continuará pesando indefinidamente se não for absorvido, a pouco e pouco, pela expansão econômica* — vale dizer, pelo aumento da produção" (...),

devidamente complementada pela preservação da estabilidade cambial diante do dólar (p. 153).²²

É provável que, se estas fontes documentais fossem mais discutidas na bibliografia, se teriam economizado litros de tinta sobre o "sonambulismo" da administração Dutra, que (presumidamente) favorecera a "substituição de importações", organizando o controle seletivo das importações "sem saber" o que estava fazendo. É claro que os discursos de Dutra também tinham um valor retórico, evidentemente grandiloquente demais *vis-à-vis* suas realizações práticas. Mas, tendo sempre alguma intenção política (no caso, o convencimento do interlocutor quanto à correção da iniciativa implementada ou a implementar), o discurso presidencial não esgota todo o sentido da iniciativa governamental, mas é certamente indicativo do grau de consciência quanto às consequências possíveis (com maior ou menor previsibilidade e incerteza) da iniciativa justificada. O discurso acima (como outros) indica que as consequências do regime de licença prévia sobre a indústria não eram desconhecidas (para dizer o mínimo).

Não poderia ser diferente: (1) a crise cambial significou a perda de ilusões e a tomada de consciência de uma realidade internacional hostil; (2) admitir publicamente esta tomada de consciência era um recurso político voltado a antecipar e desarmar críticas da oposição (liderada por Getúlio Vargas), ao alegar que o governo já tomara as iniciativas exigidas pelo momento.

Logo em seguida, na mensagem, há a definição explícita da necessidade de atrair capitais externos para financiar investimentos domésticos de longo prazo de maturação e de "grande vulto e complexidade" (e não apenas ou principalmente para financiar a conta corrente); e que contar com a intervenção do Estado para realizar estes investimentos, embora provavelmente implicasse em pressões inflacionárias a curto prazo, resultaria de *exigências específicas e inerentes* às necessidades impostas pela expansão da economia, que, satisfeitas, seriam favoráveis ao combate à inflação a maior prazo, em vista da expansão da oferta.

Afinal, o debate político e econômico não se esgotara em 1946, muito menos o debate sobre vantagens e desvantagens do controle cambial, segundo finalidades desenvolvimentistas ou não (ver, p. ex., propostas finais da II Conclap *apud* E. Carone, 1980, pp. 356-360). Mas os discursos de Dutra não conseguiram neutralizar a oposição e sequer foram capitalizados principalmente por ele. A reviravolta do governo foi capitalizada sobretudo por Vargas, cujas violentas críticas parlamentares ao governo (reunidas em *A política trabalhista no Brasil*) apontavam para o caráter "liberal", "anacrônico" e "omisso" da administração que intermediaria seus dois mandatos presidenciais (algo que, à luz das limitações do Plano Salte, não era de todo falso: cf. S. Draibe, 1984). Grosso modo, a interpretação de Vargas (ou, na questão cambial, do relatório da CEXIM, de 1947) influenciou algumas visões acadêmicas que traçariam caricaturas do governo Dutra.²³

De todo modo, tendo em vista a centralidade da questão cambial, naquela conjuntura exemplar de controvérsias sobre as orientações econômicas adequadas para o país, é correto dizer que o governo foi *obrigado* a recuar (a contragosto) da política cambial liberal que inicialmente considerara ideal, simplesmente porque ela não se mostrara viável, dada a condição periférica do país nos planos econômico, político e cultural do mundo capitalista pós-Segunda Guerra. Mas isto não deve implicar dizer que os efeitos deste recuo sobre a indústria e seu "reaparelhamento" fossem desconhecidos. Dutra não permaneceu de todo inerte: ao admitir que o governo acalentara "ilimitadas esperanças" (reconhecidamente frustradas) a respeito de suas relações com os norte-americanos, ou ao celebrar um sistema seletivo de câmbio e a substituição de importações resultante, mostrou (e procurou demonstrar) ser capaz de aprender com o fracasso, embora seu governo permanecesse distante, em seus últimos anos, de retirar e buscar implementar todas as exigências práticas que pudessem corresponder a esta nova consciência, manietado por restrições de ordem política, ideológica e material (Saretta, 1990; Bastos, 2003a).

²³ A primeira interpretação acadêmica, que influenciou diretamente pelo menos a interpretação de Thomas Skidmore (que a cita), não pode ser desvinculada de sua formulação prática como um recurso de crítica do estilo de planejamento do governo Dutra, e da proposição de um estilo mais decidido: Rômulo de Almeida ("A experiência brasileira de planejamento, orientação e controle da economia", 1950), futuro chefe da assessoria econômica de Vargas. Uma exceção a este estilo de interpretação é Fausto Saretta (1990).

Referências bibliográficas

- Almeida, J.A.A *palavra e o tempo*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1965.
- Almeida, R. Planejamento e Controle da Economia no Brasil. CNI. *Estudos Econômicos*, Ano I, n. 2, junho 1950, p. 64-93.
- Baer, W. *A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil*. 1ª Ed. 1965. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1985.
- Baer, W. *A economia brasileira*. 1ª Ed. 1995. São Paulo: Nobel, 1996.
- Bandeira, M. *Relações Brasil e EUA no contexto da globalização. Tomo I — Presença dos Estados Unidos no Brasil*. 1ª Ed. 1973. São Paulo: Ed. Revista./SENAC, 1978.
- Bastos, P.P.Z. *A dependência em progresso: fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises cambiais no Brasil (1890-1954)*. Campinas: UNICAMP (PhD), 2001.
- Bastos, P.P.Z. As aporias do liberalismo periférico: comentários à luz dos governos Dutra (1946-1950) e Cardoso (1995-2002). *Economia & Sociedade*, nº 21, vol. 12 (2). Campinas, jul./dez. 2003a.
- Bastos, P.P.Z. Geopolítica e finanças no pós-guerra: esperanças e restrições no governo Dutra (1946-1951). *Anais VII Congresso Nacional de Economia Política (Sociedade Brasileira de Economia Política, SEP)*. Florianópolis, 2003b.
- Bergsman, J. *Brazil: industrialization and trade policies*. Oxford Press, 1970.
- Bielschowsky, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 1ª Ed. 1985. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.
- Bulhões, O.G. *Orientação e controle em economia*. Rio de Janeiro: Suissa, 1941.
- Carone, E. *O Estado Novo (1937-1945)*. São Paulo: Editora DIFEL, 1976.
- Carone, E. *O pensamento industrial no Brasil (1880-1945)*. São Paulo: DIFEL, 1977.
- Carvalho, D. de. *Estudos e depoimentos: (1ª série)*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1953.
- Corsi, F. L. *Os rumos da economia brasileira no final do Estado Novo (1942-45)*. Campinas: UNICAMP, 1991.
- Corsi, F. L. *Estado Novo: Política externa e projeto nacional*. 1ª Ed. 1997. São Paulo: UNESP, 2000.
- Diniz, E. *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil (1930-1945)*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1978.
- Draibe, S. M. *Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil, 1930-1960*. 1ª Ed. 1980. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- Dutra, E. G. *Mensagem apresentada ao Congresso Nacional. Vários anos (1947-1950)*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1947-1950.
- Dutra, E. G. *O Governo Dutra: Discursos*. (Seleção J.T. Oliveira). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 1956.
- Fonseca, P. D. *Vargas: o capitalismo em construção*. 1ª Ed. 1987. São Paulo: Brasiliense, 1989.

- Franco, V. M. *A campanha da UDN*. Rio de Janeiro: Z. Valverde, 1946.
- Gudin, E. *Inflação e Economia de Guerra*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1944.
- Gudin, E. *Ensaio sobre problemas econômicos da atualidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1945.
- Gudin, E. Rumos da Política Econômica. Simonsen, R., e Gudin, E. *A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira*. 1ª Ed. 1945. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977, p. 41-141.
- Gudin, E. Carta à Comissão de Planejamento. Simonsen, R., e Gudin, E. *4 Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira*. 1ª Ed. 1945. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977, p. 219-235.
- Ianni, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. 1ª Ed. 1971. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- Lago, P. C. *A SUMOC como embrião do Banco Central: sua influência na condução da política econômica, 1964/1965*. Rio de Janeiro: PUC, 1982.
- Leonel, J. *Controle de câmbios: regime jurídico e penal: ensaio com referência à legislação cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1955.
- Lessa, C. *Quinze anos de política econômica*. 1ª Ed. 1964. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- Lessa, C. & FIORI, J.L. Houve uma política nacional-populista? *Anais, XII Encontro, ANPEC*, 1984.
- Malan, P. *Foreign exchange-constraint growth in a semi-industrialized economy: aspects of the Brazilian experience, 1946-16*. PHD, Berkeley: University of California, 1976.
- Malan, P et al. *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939/52)*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.
- Malan, P. *Relações Econômicas Internacionais no Brasil (1945-1964)*. Fausto, B. (1984) (Org.), *HGCB. Tomo III. Vol. IV* São Paulo: Difel, 1984.
- Mayer & Benjamin. José Pires do Rio. Beloch & Abreu (1984) *Dicionário histórico-biográfico brasileiro: 1930-1983*. Forense-Universitaria: FINEP, 1983.
- Monteiro & Cunha. Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico no Brasil: 1934-1963. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 4(1), fev. 1974.
- Moura, G. *O aliado fiel: a natureza do alinhamento brasileiro aos Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Tese de doutorado (University College London). Trad. CPDOC-FGV, 1984a.
- Moura, G. *Tio Sam chega ao Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1984b.
- Pires do Rio, J. *A moeda brasileira e seu perene caráter fiduciário*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1947.
- Saretta, F. *O elo perdido: um estudo da política econômica do governo Dutra (1946-1950)*. Campinas: UNICAMP (PhD), 1990.
- Skidmore, T.E. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. 1ª Ed. 1967. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

Simonsen, R. Discurso na Inauguração do CNPIC, em 1943. In Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. *Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944, p. 37-41.

Simonsen, R. Alguns aspectos da política econômica mais conveniente no período após-guerra. R. Simonsen (1973; ed. Edgar Carone) *Evolução industrial do Brasil e outros estudos*. 1ª Ed. 1943. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1973.

Simonsen, R. A Planificação da Economia Brasileira. Simonsen, R., e Gudin, E. *A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira*. 1ª Ed. 1945. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977, p. 21-40.

Simonsen, R. O Planejamento da Economia Brasileira. Simonsen, R., e Gudin, E. *A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira*. 1ª Ed. 1945. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977, p. 143-207.

Simonsen, R. Devem pleitear as nações latino-americanas sejam atendidas, no Plano Marshall, as suas aspirações. Simonsen, R. (1973; Ed. Edgar Carone) *Evolução industrial do Brasil e outros estudos*. 1ª Ed. 1947. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1973.

Sola, L. *The Political and Ideological Constraints to Economic Management in Brazil: 1945-1963*. Tese de Ph.D., University of Oxford, 1982 (em port.: *Idéias econômicas e decisões políticas*). 1ª Ed. 1982. São Paulo: EDUSP, 1998).

Tavares, M. C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira*. 1ª Ed. 1963. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

Tota, A. P. *O imperialismo sedutor*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

Vargas, G. *A política trabalhista no Brasil 1946-1948*. São Paulo: J. Olympio, 1950.

Vargas, G. *Campanha Presidencial, 1950*. São Paulo: J. Olympio, 1951.

Vianna, S. B. *A política econômica no segundo governo Vargas (1951-1954)*. 1ª Ed. 1985. Rio de Janeiro: BNDES, 1987.

Vianna, S. B. *Política econômica externa e industrialização: 1946-51*. Abreu, M. P. (Org.) *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. 1ª Ed. 1990a. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

Legendas

EUG - Arquivo Eugênio Gudin, CPDOC-FGV.

GV - Arquivo Getúlio Vargas, CPDOC-FGV.

SC - Arquivo Souza Costa, CPDOC-FGV.