

inflação e crescimento econômico: uma análise da política de Vargas ao final do estado novo*

inflation and economic growth at the end of the “estado novo”

Francisco Luiz Corsi**

Universidade Estadual Paulista, Marília, SP, Brasil

RESUMO

O presente artigo trata das políticas de combate à inflação no período final do Estado Novo (1943-1945), marcado por crescente pressão inflacionária no contexto do final da Segunda Guerra Mundial e de crise do regime. Defendemos aqui a proposição segundo a qual as políticas que buscavam debelar a inflação estavam subordinadas a diretriz de manter o crescimento econômico. O combate à inflação baseava-se sobretudo no controle de preços e em medidas voltadas para a ampliação da oferta. A política anti-inflacionária do governo Vargas estava diretamente condicionada pelas disputas políticas em torno da transição e dos rumos da economia.

Palavras-chave: Estado Novo, inflação, crescimento econômico

ABSTRACT

This article is about the measures that were taken against the inflation in the final period of Estado Novo. Characterized by an inflationary pressure increasing in the end of World War II and the regime crisis. We stand for the idea that the measures concerning the end of the inflation were subordinate to the economic development. The struggle against inflation was mainly based on the control of the prices and measures to extend the supply. The anti-inflationary policy of Vargas' mandate was directly conditioned by political disputes around the transition and the direction of the economy.

Keywords: Estado Novo, inflation, economic development

* Uma versão preliminar desse artigo foi apresentada no IX Congresso Brasileiro de História Econômica e na 10ª Conferência Internacional de Empresas, realizados em setembro de 2011 na Universidade Federal do Paraná.

Submetido: 29 de novembro de 2012; aceito: 3 de agosto de 2013.

** Professor de Economia da Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) da Universidade Estadual Paulista (UNESP).

Introdução

O presente artigo trata das políticas de combate à inflação no período final do Estado Novo (1943-1945). Estas políticas não podem ser compreendidas fora do contexto de crise do regime. A questão da inflação foi uma das arenas de disputa política pelos rumos da democratização e da economia. O artigo defende a proposição segundo a qual as políticas adotadas pelo governo Vargas para debelar a inflação ao final do regime instaurado em 1937 estavam subordinadas a diretriz do projeto de desenvolvimento do Estado Novo de manter o crescimento econômico e condicionada pela tentativa de assegurar o apoio das massas populares em um quadro de carestia e de avanço da oposição, que tinha na questão da inflação ascendente um dos seus principais motes de crítica ao governo. Dessa maneira, a política anti-inflacionária adotada no período em pauta só pode ser compreendida a partir dessa dupla determinação. Este enfoque consiste na contribuição do presente artigo, uma vez que esta perspectiva não é enfatizada pela literatura, que na abordagem do problema privilegia, muitas vezes de forma parcial, as discussões relativas às medidas monetárias, fiscais, de controle de preços e de ampliação da oferta, não apresentando uma análise global do processo, particularmente no que diz respeito aos seus aspectos políticos. Mesmo Bastos (2004: 102-115), que defende que algumas medidas para deter o processo inflacionário foram tomadas como respostas aos avanços da oposição liberal a partir de princípios de 1945, não confere a devida atenção para uma questão chave que começava a delinear-se naquela conjuntura, qual seja: a irrupção da classe trabalhadora na cena política depois de um longo silêncio. Sua análise enfatiza a ampliação da oferta como núcleo da política de Vargas referente à inflação. Ponto, sem dúvida, da maior relevância.

A prioridade dada ao crescimento tem que ser entendida a partir do projeto de desenvolvimento esboçado ao longo do Estado Novo. Nesta fase, delineou-se um projeto de desenvolvimento centrado na industrialização e na busca de autonomia nacional, o que não significava, no entanto, qualquer postura nacionalista radical. Vargas acreditava ser possível desenvolver o país com base no capital nacional e com ampla ação estatal na economia, contando para tanto com financiamento e apoio político dos EUA para transformar o Brasil em uma potência regional.

Este projeto, que vinha se delineando desde a década anterior, não era algo acabado e só adquiriu contornos mais nítidos e densidade no período ora em discussão¹.

A entrada do Brasil na guerra, que significou, entre outros aspectos, a consolidação do alinhamento brasileiro aos EUA², abriu uma crise no regime, que de imediato alijou a partir da crise ministerial de julho de 1942 os setores mais a direita da ditadura, identificados com o Eixo³. A opção pelo apoio as forças aliadas seria, pouco tempo depois, um elemento central na queda do Estado Novo. Contudo, Vargas, até fins de 1944, conseguiu barrar o avanço das forças oposicionistas, utilizando habilmente o estado de guerra como base para uma política de unidade nacional, ao mesmo tempo em que reprimia os opositores. Dessa maneira, buscava justificar a união de todos os brasileiros em torno do seu governo. Ao final do período, radicalizou o discurso industrialista e nacionalista, sem, no entanto, abandonar a aliança estratégica com os EUA, apesar das crescentes pressões de Roosevelt pelo fim do regime autoritário⁴. Procurou também aproximar-se da classe trabalhadora,

¹ Projeto nacional de desenvolvimento não é compreendido aqui como um projeto que integra os interesses coletivos da nação, pois a sociedade é dividida em classes e o interesse nacional é percebido e definido a partir da posição de cada classe. São entendidos como projetos que distintos setores de classe têm para a nação. As forças que saíram vitoriosas da Revolução de 1930 definiram paulatinamente um projeto visando à industrialização e a autonomia nacional. Este projeto sustentava-se em uma tácita aliança de classes constituída gradualmente em torno do fortalecimento do mercado interno e do avanço da indústria. A questão da existência de um projeto de industrialização no período é um ponto polêmico na literatura. Contudo, não caberia discuti-lo aqui, dados os limites do presente artigo. Entre outros, ver a respeito os seguintes autores: Abreu (1999), Villela e Suzigan (1973) e Fonseca (1989).

² O processo de alinhamento do Brasil aos EUA teve início em 1939 com a chamada Missão Osvaldo Aranha. Este processo não foi nada linear e no seu decorrer o governo Vargas buscou condicionar o apoio brasileiro aos aliados ao fornecimento de armas e a concessão de financiamentos para o desenvolvimento do Brasil. Os recursos para levar a cabo o estratégico projeto de Volta Redonda e para a constituição da Companhia Vale do Rio Doce foram, por exemplo, obtidos no bojo desse processo. Também decorreram do alinhamento aos EUA os acordos comerciais, assinados a partir de 1942, de fornecimento de matérias-primas, que tanto contribuíram para impulsionar as exportações brasileiras. A aliança com os EUA foi a linha mestra da política externa durante esse período. Ver a respeito Corsi, (2000).

³ Ver a respeito Carone (1976: 285-319).

⁴ Ver a respeito do assunto, entre outros, Bandeira (1973: 298-299) e Hilton (1987). As primeiras pressões parecem datar de abril de 1943. Ver carta a Vargas, classificada como

conclamando-a a mobilizar-se e participar dos sindicatos oficiais, com o objetivo de recompor suas bases de sustentação que estavam desmoronando, em virtude do paulatino afastamento de setores das classes dominantes que até há pouco tempo o apoiava⁵. O aprofundamento da política trabalhista era a maneira pela qual Vargas buscava bases políticas e sociais para tentar conduzir a transição para a democracia e garantir sua sobrevivência política⁶.

Observa-se a tentativa do governo Vargas de transformar a simpatia difusa dos trabalhadores em um apoio político mais consistente por meio de ampla propaganda e de medidas voltadas para os seus interesses e de largo apelo popular, como por exemplo, a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o congelamento dos alugueis e o aumento de 30% no salário mínimo em 1943. O discurso oficial construiu uma ideologia da outorga dos direitos trabalhistas, na qual Vargas aparece como o “pai dos pobres” e que seria a base de sua política trabalhista daí para frente (GOMES, 1988)⁷. Mas o mito de Vargas como “o pai dos

confidencial, do embaixador brasileiro no México (GV 43.04.29). Ver também as notas, que tiveram grande repercussão, do embaixador norte-americano de março e setembro de 1945 defendendo a rápida democratização do país (GV 45.03.00/1 e HILTON: 1987).

⁵ Segundo Fausto (1988: 26-27), a relação entre o Estado e a classe trabalhadora passou por três fases entre 1930 e 1945. A primeira, que se estendeu até 1934, caracterizada pela introdução gradual da legislação trabalhista e pela repressão à esquerda e aos setores da classe trabalhadora por ela organizado. A segunda, entre 1935 e 1942, marcada pela forte repressão à esquerda, a organização independente dos trabalhadores e pelo avanço da estrutura sindical controlada pelo Estado, que, porém, carecia de conteúdo. O objetivo era anular qualquer possibilidade de organização independente da classe trabalhadora. A partir de 1943, Vargas busca estimular a mobilização dos trabalhadores e transformar os sindicatos corporativos em organismos ativos, capazes de envolver amplos setores da classe e dar suporte as iniciativas estatais.

⁶ De acordo com Paranhos (1999: 131 e 141): *[a adesão à luta contra o nazi-fascista] imporia ao governo a obrigação de considerar, de uma forma ou de outra, a necessidade de alternativas institucionais [...] Tratava-se, no fundo, de deflagrar uma operação política que assegurasse, no que fosse possível a manutenção do ‘Estado Novo’ e/ou, na pior das hipóteses, que garantisse ao menos a continuidade política de Getúlio Vargas e seus aliados [...]. Nesse período (1942/1945), se insuflará mais energia e dinamismo à política trabalhista do Governo Vargas, em seu esforço para capturar politicamente as classes populares [...]. À ênfase conferida ao mito da doação da legislação trabalhista se somarão o elogio ao ‘Estado Autoritário’ e o anúncio da ‘fundação’ do paraíso da concórdia e da conciliação de classes, o que remeterá, no final das contas, ao culto ao ‘Estado -Providência’.*

⁷ Como assinala Gomes (1988: 309): “o trabalhismo como ideologia política centrada na figura de Vargas, em sua obra social e no tipo de relação – direta e emocional –

pobres” não se sustentava apenas com discurso, propaganda e manipulação governamental, em alguma medida a política de Vargas respondia aos interesses e as aspirações dos trabalhadores (FERREIRA, 2003)⁸. A legislação trabalhista representava o reconhecimento político e social dos trabalhadores pelo Estado.

Entretanto, o apoio político da classe trabalhadora não estava garantido de antemão naquela complexa conjuntura. Ao mesmo tempo em que Vargas buscava impulsionar sua política trabalhista na tentativa de consolidar seu controle sobre as massas urbanas, observava-se grande descontentamento junto aos trabalhadores, que, apesar da dura repressão, não permaneceram passivos diante da deterioração dos salários e das condições de vida e trabalho. Com o início da abertura, eclodiu nas cidades mais importantes do país uma onda de greves, cujo eixo residia na recomposição dos salários, corroídos pela inflação ascendente⁹. Uma característica desses movimentos que chama atenção é o caráter autônomo de muitas greves, organizadas com base em comissões de fábrica e fora da estrutura sindical corporativa. Outro elemento que marcou a conjuntura foi o rápido avanço dos comunistas a partir da Lei da Anistia, que se expressaria na surpreendente votação que o Partido Comunista teve nas eleições de dezembro. Não por acaso articulou-se neste momento o Movimento Unificado dos Trabalhadores (MUT). Também observa-se o surgimento de movimentos contra a carestia. Este quadro sugere que a possibilidade da classe trabalhadora ganhar mais autonomia não estava *a priori* descartada¹⁰.

que ele se propunha manter com a massa assalariada, vinha sendo construído dentro do Ministério do Trabalho desde 1942”.

⁸ Como assinala Ferreira (2003: 19): “não há propaganda, por mais elaborada, sofisticada e massificante, que sustente uma personalidade pública por tantas décadas sem realizações que beneficiem, em termos materiais e simbólicos, o cotidiano da sociedade”.

⁹ Documento do Partido Socialista Brasileiro, de maio de 1945, assinala: “O Partido Socialista [...] [vem] acompanhando as greves inumeráveis, espontâneas, que estão sendo e serão ainda declaradas em diversas regiões do país [...] Essas reclamações coletivas que já estão se transformando em centenas de greves, têm causas exclusivamente econômicas. A alta contínua de todas as utilidades, tornou a vida impossível a todos os assalariados” (GV 45.0520/2).

¹⁰ Carone (1991:313-314) cita vários movimentos de contestação e luta por melhores salários a partir de 1942. Maranhão (1979) realizou extensa discussão sobre os sindicatos e os movimentos grevistas que eclodiram no período, defendendo que esses

O ímpeto desses movimentos e a política trabalhista de Vargas gerou intranquilidade junto à classe dominante. Mas a oposição liberal, que vinha crescendo desde o final de 1943, diante dessa situação viu, como indicou Bastos (2004: 102-115), que um dos pontos vulneráveis de Vargas era a escalada dos preços, que atingia duramente a classe trabalhadora. Imputar à política do governo a culpa pela inflação abria a possibilidade de disputar o apoio das massas urbanas. A luta contra a inflação tornou-se um dos eixos da oposição liberal visando à derrubada do regime.

Não por acaso a alta da inflação tornou-se um dos temas centrais do debate sobre a economia brasileira na fase final do Estado Novo. Entretanto, em virtude da severa censura em vigor no período o tema aparecia relativamente pouco na imprensa, ficava circunscrito às publicações especializadas, como o *Jornal do Comércio*, que publicou, por exemplo, entrevistas críticas de Eugênio Gudinsobre a questão em outubro de 1942. Em geral, os jornais de maior circulação quando tratavam do tema, e o faziam com certa regularidade, discutiam as medidas tomadas pelo governo para deter a alta dos preços, em especial as adotadas pela Mobilização Econômica¹¹. Apesar da censura, encontramos artigos e entrevistas críticos ao governo mais ao final do período em pauta. Em maio e junho de 1944, Gudin publicou no *Correio da Manhã* entrevistas sobre o tema¹². Também foram publicados livros que discutiam o problema¹³. A partir do relaxamento da censura, em janeiro de 1945, desencadeou-se ampla ofensiva ideológica da oposição liberal na imprensa em torno do fim da ditadura e, no que se referia aos rumos da economia, da necessidade de reduzir a presença do Estado na vida econômica, de abrir o país para o capital estrangeiro, de reduzir o grau de proteção à indústria e de alcançar o equilíbrio de preços, sobretudo por meio da contenção dos gastos públicos e da adoção de uma política monetária apertada

movimentos apresentavam um alto grau de autonomia na conjuntura de abertura do regime. Sobre o MUT e sua atuação ver, entre outros, Vianna (1976: 246-253). Sobre Movimentos contra a carestia ver também Carone (1988).

¹¹ Ver a respeito os jornais *Folha da Manhã* e o *Estado de São Paulo* entre 1942 e 1945. Contudo, encontramos vários artigos discutindo a questão da inflação nos EUA.

¹² Estas entrevistas foram republicadas em Gudin (1944).

¹³ Ver, entre outros, Gudin (1944 e 1945) e Sousa Costa (1941 e 1945).

da¹⁴. A oposição liberal, reunida na UDN, buscava articular um projeto para o Brasil.

O debate e as articulações de projetos sobre os rumos da economia brasileira já vinham se desenrolando há algum tempo no interior de eventos que congregavam as classes dominantes, especialistas e membros da burocracia estatal, como o I Congresso Brasileiro de Economia (1943)¹⁵, I Congresso Brasileiro da Indústria (1944)¹⁶ e a Conferência de Teresópolis (1945)¹⁷, e em organismos estatais. Este período foi marcado por um intenso debate sobre os rumos da economia brasileira, cujo ponto alto foi a celebre polêmica entre Roberto Simonsen, principal liderança da burguesia industrial, e Eugênio Gudim, expoente do pensamento liberal no Brasil, sobre a questão do planejamento econômico,

¹⁴ Ver a respeito os jornais Folha da Manhã e o Estado de São Paulo e a revista Observador Econômico e Financeiro ao longo do primeiro semestre de 1945. Ver também a coletânea “Depoimentos sobre a situação política brasileira”, organizada pelo Jornal do Commercio e publicada em 1945, que trás uma série de discursos e entrevistas de expoentes da oposição liberal, publicados em diversos órgãos da imprensa, inclusive a celebre entrevista de José Américo de Almeida de janeiro daquele ano (GV. 5888/82). Ver também artigos de Valetim Bouças publicados no período, em especial o discurso proferido em Ribeirão Preto (20/12/1944), onde tecia severas críticas às posições dos industriais, particularmente contra o protecionismo, e defendia a vocação agrícola do país. Segundo Bouças: “Li agora com surpresa e estupefação, que nos debates do Congresso da Indústria, ora reunido em São Paulo, recomendava-se o aumento das tarifas, o que representa, sem dúvida, mais uma barreira que se levanta para reforçar a defesa do interesse industrial em detrimento da vida do povo [...] Nunca no Brasil foi tão imperiosa a necessidade de desenvolver a produção agrícola [...] Devemos lançar corajosamente o brado de volta à terra” (O Observador Econômico e Financeiro, CVIII, jan., 1945: 9-15).

¹⁵ Evento articulado pela Federação das Associações Comerciais do Brasil e pela Confederação Nacional da Indústria, ocorreu na cidade do Rio de Janeiro entre 25 de novembro e 10 de dezembro de 1943. O evento congregou os principais representantes da indústria e do comércio, além de contar com a participação de representantes do Estado e de outros setores econômicos. O congresso discutiu intensamente os principais problemas da economia brasileira (CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, 3 V., 1943-1946).

¹⁶ Congresso organizado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo e pela Confederação Nacional da Indústria, ocorreu entre 9 e 16 de dezembro de 1944 na cidade de São Paulo (CONGRESSO BRASILEIRO DA INDUSTRIA, 1945).

¹⁷ A Conferência ocorreu em maio de 1945 na cidade do Rio de Janeiro, congregou cerca de 550 entidades de diferentes setores da economia brasileira. Teve forte participação dos setores defensores do desenvolvimento calçado na indústria e no mercado interno (O OBSERVADOR ECONÔMICO E FINANCEIRO, CXII, jun. 1945).

travada, entre fins de 1944 e o primeiro semestre do ano seguinte no interior de comissões e conselhos do Estado e na imprensa.

No I Congresso Brasileiro de Economia, evento realizado a partir da iniciativa da liderança da burguesia industrial, o cerne dos debates consistiu no problema do desenvolvimento. Particular destaque coube às propostas de planejamento de Simonsen como base para o avanço da industrialização. Porém, a questão da inflação foi bastante abordada pelos congressistas. Sobre este ponto, o debate centrou-se na discussão sobre qual a política monetária mais adequada naquele momento. Gudín, Otávio Gouveia de Bulhões e Simonsen polarizaram as discussões. A proposta de Bulhões, que defendia que a política monetária deveria centrar-se no combate à inflação por meio de um aperto monetário e creditício, gerou grande celeuma. Em relação ao crédito, Bulhões propunha um controle seletivo, que deveria levar em consideração a situação de cada setor. A política monetária deveria ser apertada, assim como o equilíbrio das contas públicas deveria ser buscado a todo custo. Era fundamental enxugar o excesso de liquidez. Para tanto, seria necessário, entre outras providências, incrementar a vendas de títulos da dívida pública e taxar os lucros considerados extraordinários. O crescimento econômico deveria ocorrer com estabilidade de preços. Questão que continua ainda hoje a ocupar o centro do debate econômico.

Eugênio Gudín, então relator da matéria, fez firme defesa desses pontos de vista. Relativamente ao crédito, argumentava que

se deve combater, por meio do banco central, a inflação ou deflação, tendo em vista a evolução econômica do país. [...] as restrições ao crédito devem atingir especialmente os setores econômicos inflacionados ou especulativos. [...] Hoje todos os setores estão inflacionados, uns mais outros menos (I CONGRESSO BRASILEIRO de ECONOMIA, 1944: v. 2: 458).

Roberto Simonsen se opôs a proposta de Bulhões e apresentou no plenário uma emenda no sentido de sugerir que a política monetária e a política creditícia deveriam estar subordinadas a necessidade de manter o nível da atividade econômica elevado. Em suas palavras:

A política monetária deve ser orientada de um modo geral, dadas as condições do meio brasileiro, no sentido de incrementar a eficiência das

atividades econômicas e de encaminhar as economias e a formação de novos capitais e iniciativas (ICONGRESSO BRASILEIRO de ECONOMIA, 1944: v. 2: 459).

No debate em plenário, Gudin não criticou abertamente a emenda de Simonsen. Tentou esvaziá-la argumentando que a proposta não caberia no item sobre a política monetária, referia-se muito mais à política bancária. Simonsen, por seu turno, insistiu na pertinência de suas colocações, pois o que de fato estaria em pauta seria “o caráter geral da política monetária”, ponto considerado importante na defesa dos interesses do setor industrial. (I CONGRESSO BRASILEIRO de ECONOMIA, 1944: v. 2: 459).

O encaminhamento dado por Gudin evitou uma polêmica mais aberta. No plenário, as intervenções giraram em torno da pertinência da matéria. Não houve um aprofundamento das posições em confronto. Entretanto, em alguns momentos as posições se explicitaram com maior clareza, como sugere a seguinte passagem de Gudin: “Não posso concordar com uma tese que diz dever a política monetária ser baseada na formação de capitais. Seria a medida largamente inflacionista” (I CONGRESSO BRASILEIRO de ECONOMIA, 1944: v. 2: 461).

A emenda de Simonsen acabou incluída nas conclusões do Congresso, o que indica que os setores defensores da industrialização e de um desenvolvimento calcado no mercado interno eram majoritários no evento. Porém, a questão da estabilidade também foi incorporada as resoluções finais, sugerindo estar a classe dominante dividida acerca desse ponto (I CONGRESSO BRASILEIRO de ECONOMIA, 1944: v. 1: 166).

Estas questões estariam presentes tanto no I Congresso da Indústria quanto na Conferência de Teresópolis, cujos temas centrais continuaram sendo as questões relativas ao crescimento econômico, ao planejamento, à ação estatal na economia e à proteção da indústria. No primeiro destes eventos, mais uma vez uma tese apresentada por Bulhões, intitulada “A evolução dos preços e a indústria nacional”, polarizou os debates acerca da inflação. Bulhões, como um ano antes no I Congresso de Economia, defendia como forma de frear a inflação, causada pelo excesso de demanda, resultante sobretudo dos elevados déficits públicos e dos elevados superávits comerciais, uma política austera de controle do crédito, de corte no gasto público e diminuição da liquidez por meio

de agressiva colocação de títulos do governo. Também seria necessário adotar medidas para corrigir o desequilíbrio entre a produção de bens de consumo e bens de produção. O caso mais urgente seria o atraso da produção agrícola, fazendo-se precisoinvestir mais recursos no setor (O OBSERVADOR ECONÔMICO E FINANCEIRO, CVIII, jan, 1945: 29).

As proposições de Bulhões, apresentadas na Comissão “O reajustamento da produção industrial”, foram criticadas pelos representantes da indústria, particularmente por Simonsen e Leal Marques. O parecer do relator da comissão, Jurandir Pires Ferreira, não deixa dúvidas quanto à opção da burguesia industrial pelo crescimento acelerado. Também sugere que o problema central da inflação seria de oferta, daí a necessidade de centrar esforços na ampliação da produção e na mobilização de capitais. Observa-se neste ponto, como veremos, grande convergência com o enfoque adotado pelo governo Vargas. Ferreira assinalou:

Considerando que pela teoria quantitativa da moeda, o aumento do meio circulante implica na elevação dos preços das utilidades; considerando que a elevação dos preços dos bens de consumo implica numa maior procura de produção; para equilíbrio futuro dos preços pela ampliação da produção: o Primeiro Congresso Brasileiro da Indústria espera que o Governo estimule a máxima mobilização dos bens de produção para melhorar a estrutura econômica do Brasil” (O OBSERVADOR ECONÔMICO E FINANCEIRO, CVIII, jan, 1945: 29-30– Grifos nossos).

Mais adiante afirmou: “Talvez nunca em nossa história tivéssemos tão promissor ensejo de nos industrializarmos. Se não o fizermos (e a qualquer custo) caminhamos para graves situações”. Essa posição norteou as conclusões dessa comissão, que enfatizou “a criação e a máxima mobilização de bens de produção para melhorar a estrutura econômica do Brasil, a ampliação da prospecção de recursos minerais, o fomento da exploração de novas matérias primas e uma política protecionista” (O OBSERVADOR ECONÔMICO E FINANCEIRO, CVIII, jan, 1945: 29-30).

A Conferência de Teresópolis, que também discutiu amplamente o desenvolvimento, a ação estatal na economia, a relação com o capital estrangeiros e o problema da proteção à indústria, aprovando, de modo geral, proposições favoráveis a industrialização e a expansão do mercado interno, no tocante a alta dos preços reafirmou a posição segundo a qual as políticas monetária e creditícia deveriam estar subordinadas a

meta de crescimento acelerado. O seguinte trecho é esclarecedor da posição dos empresários: “É princípio reconhecido pelas classes produtoras a subordinação da política monetária à política econômica geral de fomento das atividades produtivas e à ampliação do capital nacional” (CONFERÊNCIA DAS CLASSES PRODUTORAS. CARTA ECONÔMICA DE TERESÓPOLIS, 1945: conclusão 4 do item VII – Política Monetária e Bancária. O OBSERVADOR ECONÔMICO E FINANCEIRO, CXII, jun. 1945: 159). Esta resolução indica mais uma vez a grande convergência das concepções dos empresários e de Vargas quanto à prioridade de garantir um elevado nível de crescimento econômico¹⁸.

No debate entre Simonsen e Gudin, que foi o ponto alto dessas discussões, explicitou-se a existência de dois projetos para o Brasil¹⁹. Simonsen defendia a industrialização do país por meio de amplo planejamento econômico. Considerava que a industrialização dependia da ação estatal na economia, que deveria ocorrer em vários níveis, a saber: 1- O Estado deveria assumir os setores que a iniciativa privada nacional e estrangeira não estivessem dispostas e/ou em condições de desenvolver; 2- Deveria fomentar o capital nacional por meio de subsídios fiscais e creditícios e de forte proteção tarifária; 3- A política monetária e creditícia deveria subordinar-se à meta de garantir altas taxas de cresci-

¹⁸ Esta parece ter sido a tônica da conferência. Este fato indica que, até maio de 1945, Vargas contava com apoio de parte da classe dominante. No entanto, a posição da classe não parecia tão coesa. Havia divergências entre os empresários de como encaminhar a questão. É o que se depreende da conclusão 2, que elenca uma série de medidas para combater a inflação, destacando, ao mesmo tempo, a necessidade de ampliar a oferta e de adotar rígida política de contenção dos gastos públicos, do crédito e da emissão de moeda. (O Observador Econômico e Financeiro, CXII, jun, 1945: 158).

¹⁹ Ao longo de 1944, travou-se no interior do Conselho Nacional de Política Comercial e Industrial, que foi criado partir da iniciativa do Ministro Marcondes Filho e da liderança da burguesia industrial, acirrada discussão sobre o desenvolvimento econômico e o planejamento da economia brasileira, que resultou em uma proposta de planejamento do desenvolvimento elaborada por Roberto Simonsen. Esta proposta foi encaminhada a Vargas, que a enviou para a Comissão de Planejamento Econômico. E. Gudin foi nomeado relator da proposta de Simonsen. Ver a respeito Simonsen e Gudin (2010) e Diniz (1978). Não caberia aqui discutir todas as questões levantadas pela polêmica. Centraremos nossa atenção apenas no problema da elevação acelerada dos preços à época, embora os problemas do planejamento, da ação estatal na economia, da industrialização, da elevação da renda nacional, da relação com o capital estrangeiro, das relações comerciais sejam de grande importância e estejam direta ou indiretamente ligados ao nosso tema.

mento. O crescimento acelerado com base na indústria seria a única maneira de resolver o problema da pobreza da maioria da população brasileira. O financiamento da industrialização basear-se-ia, em parte, em capitais e recursos públicos norte-americanos, que deveriam fluir em grandes quantidades para o país após o término do conflito mundial. Sua proposta também contemplava o desenvolvimento da agricultura, considerado importante para o equilíbrio da economia e para o próprio avanço da indústria, por meio de subsídios fiscais e creditícios e da formação de um banco agrícola. Gudin, cujas proposições convergiam com as da UDN, defendia um projeto de desenvolvimento econômico baseado fundamentalmente na modernização da agricultura, na industrialização restrita e equilibrada com o crescimento do setor agrícola, na ampla abertura da economia brasileira, na ampla participação do capital estrangeiro, na não intervenção do Estado na economia e no equilíbrio das contas públicas e externas. Para Gudin, o desenvolvimento do país deveria estar assentado nas vantagens comparativas do Brasil, ou seja, na agricultura. Apesar de não ser contrário em tese a industrialização, a indústria ocuparia em sua proposta um espaço bem menor do que na proposição de Simonsen. A excessiva intervenção do Estado e o elevado protecionismo impediriam o bom funcionamento do mercado e, portanto, a correta alocação dos fatores de produção entre os setores da economia. A ação do Estado na economia perturbava o bom funcionamento do mercado. Isto e a adoção de medidas equivocadas de política econômica teriam favorecido a indústria em detrimento de outros setores, em particular da agricultura, que era mais competitiva. Não caberia aprofundar aqui esse ponto (SIMONSEN e GUDIN, 2010).

Neste debate, a questão da inflação foi um dos pontos de destaque, levantado insistentemente por Gudin. Ele não tinha esquecido os debates do I Congresso de Economia e no I Congresso da Indústria, tanto é que afirmou em seu parecer sobre a proposta de planejamento econômico apresentada por Simonsen: “Para uma situação de inflação e de emprego total (como a atual) o remédio é o de estancar a inflação e não o de tentar aumentar a produção” (SIMONSEN e GUDIN, 2010: 90). Resposta às proposições aprovadas nos referidos congressos e a política do governo, que defendiam a necessidade urgente de ampliar a produção e para isso fazia-se necessário mobilizar capitais com fito de combater a inflação. Estas colocações não visavam apenas criticar as posições

presentes no relatório de Simonsen, mas também criticar a política do governo. Ambos continuaram a defender as mesmas posições que vinham expressando, pelo menos, desde 1943.

Gudin considerava que o resultado do excesso de ação estatal na economia, em uma situação de forte aquecimento econômico, que indicaria uma situação de pleno emprego, seria a escalada dos preços, decorrente sobretudo dos elevados déficits públicos e dos elevados superávits comerciais. Na sua visão seria necessário restabelecer os mecanismos de mercado pela redução do papel do Estado na economia e pelo fim das medidas protecionistas, que tanto tinham favorecido os industriais, possibilitando-lhes lucros extraordinários. No curto prazo, o problema da inflação seria o mais premente a ser atacado e o governo não vinha conseguindo enfrentá-lo, em virtude da política econômica expansionista que adotava. O remédio seria o corte do gasto público, do crédito e da emissão de moeda e a abertura econômica (SIMONSEN e GUDIN, 2010)²⁰.

Em seu texto de resposta a Gudin, Simonsen (SIMONSEN e GUDIN, 2010) buscou focar a discussão nos pontos que julgava mais importantes, quais sejam: o planejamento, a ação estatal na economia e a industrialização. Grande parte de sua resposta a Gudin enfatiza esses pontos. O problema da inflação tem menor espaço em sua replica. Para ele o problema central era o do desenvolvimento e não o da estabilidade dos preços. Sugere que seria preciso buscar formas alternativas de enfrentar a alta dos preços. Para ele, Gudin buscava tratar o problema inflacionário, que também reportava grave, a partir de políticas inadequadas aos países pobres:

As diretrizes da política econômica e financeira que o relator oferece ao país demonstram a subordinação de suas críticas às rígidas regras de alguns economistas [...] Não compreendeu o relator que esses princípios estudados quanto aos países supercapitalizados, dotados de avançado aparelhamento econômico em relação ao emprego total e ao desequilíbrio entre as forças de produção, não são os que mais interessam aos países novos, de estrutura econômica fraca, de economia semicolonial, com produção não diversificada, que, com ausência de instituições e aparelhamentos econômicos e financeiros e baixa densidade demográfica, vivem em estado de crise per-

²⁰ Mais adiante discutiremos as posições de Gudin com maior detalhe.

manente, que ainda mais se agrava com as repercussões das depressões cíclicas dos países supercapitalizados” (SIMONSEN E GUDIN, 2010: 165-166)

No contexto de crise do regime autoritário e exacerbação da inflação as propostas liberais de Gudin ganharam terreno à medida que a situação do Estado Novo se deteriorava, a guerra chegava ao fim e nutria-se a expectativa da economia mundial caminhar para uma rápida reorganização pautada no livre comércio e na livre circulação de capitais de acordo com as propostas norte-americanas amplamente vencedoras na reunião de Bretton Woods. As posições de Gudin em defesa do livre comércio estavam afinadas com as posições norte-americanas defendidas na referida reunião, da qual ele participou como membro da delegação brasileira, e com as resoluções da Conferência de Chapultepec (O Observador Econômico e Financeiro, CXI, abril, 1945: 163-175)

Enfim, dois projetos de como encaminhar a economia brasileira estavam se delineando naquele momento. Projetos que também correspondiam a diferentes propostas de como conduzir a transição do regime autoritário para a democracia. De um lado, a oposição conservadora que defendia a democracia liberal, uma transição sem Vargas e um desenvolvimento calcado em reduzida participação do Estado na economia, no livre comércio, na livre circulação de capitais e na vocação agrícola do país. De outro, Vargas e os heterogêneos setores, não menos conservadores, da classe dominante que o apoiavam. Setores que advogavam uma abertura democrática no regime, a continuidade da política industrializante e a ampliação do mercado interno, o que requeria sobretudo protecionismo e ampla ação estatal na economia. O alijamento das classes subalternas do processo de transição era um ponto em comum dos diferentes setores da classe dominante (VIANNA, 1976). Mas Vargas tinha no apoio dos trabalhadores uma importante base de sustentação, que buscava consolidar à medida que setores dominantes que o apoiavam se distanciavam, em parte devido as suas próprias ações. Vargas ao nomear Gudin como parecerista da proposta de planejamento econômico de Simonsen na Comissão de Planejamento Econômico, sabidamente um liberal identificado com os interesses agrário-exportadores e com o capital estrangeiro, contribuiu para contrariar os setores que até então estavam com ele. Tomou essa iniciativa, como sugere Diniz (1978), para barrar a ascensão de Simonsen, como já tinha feito ao forçar a demis-

são de Aranha do Ministério das Relações Exteriores em 1944. Além disso, o apoio político dos trabalhadores se mostrava cada vez mais importante para sua autonomia em relação à classe dominante. Isto o levava provavelmente a apostar na radicalização da conjuntura como forma de sobreviver politicamente, o que implicava crescente aproximação em relação aos trabalhadores. Neste intrincado contexto, a política de combate à inflação se mostraria um dos eixos da luta política.

A política de combate à inflação

A partir de 1943 a economia brasileira voltou a apresentar um bom desempenho até 1945, depois de uma fase de baixo crescimento entre 1939 e 1942, decorrente, provavelmente, dos amplos impactos da guerra no Brasil. Em 1943, a economia cresceu 8,5%. No ano seguinte, 7,6% e, em 1945, 3,2%, cabendo destacar o desempenho do setor industrial como líder do crescimento. Os superávits comerciais, que vinham crescendo desde 1941, continuaram a fazê-lo no período em pauta, mantendo uma média anual de 282,7 milhões de dólares entre 1943 e 1945. Nesta fase, a inflação não parou de crescer, seguindo também tendência delineada a partir de 1941. Os preços ao consumidor na cidade do Rio de Janeiro aumentaram 10,2%, em 1943, 12,9%, em 1944 e 16,7% no ano seguinte (ABREU, 1992: 298-401)

Gudin, um dos principais críticos da política econômica do governo à época, creditava a elevação dos preços, sobretudo, aos déficits públicos, cobertos por meio de emissão, e ao acúmulo de saldos positivos na balança comercial, que também implicavam na emissão de moeda para comprar as letras de exportação. O excesso de dinheiro em circulação geraria pressões inflacionárias em uma situação na qual a economia estaria a pleno emprego dos fatores de produção. Quadro agravado pela redução das importações. Os preços também estariam sendo pressionado em virtude de um desequilíbrio setorial entre os investimentos no setor de bens de capital e os gastos com a produção de bens de consumo, sobretudo derivados do incremento da construção civil e, principalmente, das obras públicas. Nesta situação, advogava que o governo deveria ter adotado medidas para restringir a liquidez. Ao não conseguir esse objetivo, o governo teria sancionado a inflação. Ele recomendava:

1- o equilíbrio tanto do orçamento normal quanto do de guerra, que deveria ser financiado por meio do lançamento de obrigações de guerra; 2- a colocação no mercado de obrigações especiais, que deveriam ser obrigatoriamente subscritas pelos exportadores, pelas empresas com lucros excessivos e pelos institutos de previdência social, com o objetivo de absorver a liquidez; 3- a redução drástica dos investimentos públicos; 4- aumento de impostos e 5- a permissão para que o público pudesse adquirir ouro (GUDIN, 1944; SIMONSEM e GUDIN, 2010: 133-141; MALAN, 1977:39-41).

O ministro da Fazenda, Sousa Costa, embora ortodoxo e conservador como seus críticos da oposição liberal, era acima de tudo um pragmático na condução da política econômica. Também considerava que os desequilíbrios orçamentários e os superávits comerciais eram causas importantes da inflação. Mas não deixou de enfatizar o papel da escassez de mercadorias decorrentes da situação de guerra na elevação dos preços. O governo Vargas também concordava com aspectos do diagnóstico elaborado pela Missão Cooke, segundo o qual uma das causas importantes da inflação residiria no caráter “oligopolista” do setor industrial e nos problemas de distribuição de mercadorias (A MISSÃO COOKE, 1948: 94-95). Entretanto, para o ministro o enfrentamento do problema da inflação estava subordinado à necessidade de manter o crescimento do país. Desenvolvimento como base da autonomia nacional era a viga mestra da política econômica de Vargas. Em 1945, respondendo aos ataques da oposição liberal, assinalou:

Se o governo tivesse deliberado reduzir o meio circulante em correspondência integral com a diminuição de entrada de mercadorias do estrangeiro, evitaria em parte a elevação dos preços dos produtos nacionais, mas simultaneamente, teria dificultado sobremaneira a produção destinada a fazer as vezes dos produtos que não pudessem ser importados. E, como muitos deles são absolutamente indispensáveis à economia nacional, como sejam os combustíveis, adotado tal política, ter-se-ia provocado uma depressão em plena guerra, seria uma providência favorável do ponto de vista monetário, mas contrária ao estímulo da produção” (SOUSA COSTA, 1945: 39-40).

Um documento do Ministério da Fazenda, datado de 24 de abril de 1944 e classificado como confidencial, considerava que as principais causas da inflação eram as seguintes:

O estudo feito demonstrou que as elevações de preço são simplesmente sintomas de arraigados distúrbios econômicos e que o tratamento desses sintomas não atinge as fontes do problema. Indicava o referido estudo [referência a estudo realizado no Ministério da Fazenda] como fatores básicos de grande importância, as insuficiências de produção, os transportes inadequados e a distribuição do poder aquisitivo [...] Deve-se também mencionar [...] a inflação de crédito no Brasil (SC 44.01.20²¹).

Este documento sugere que para o Ministério os principais determinantes da inflação eram tanto de ordem estrutural quanto monetária. A partir dessa concepção, a política de combate à inflação baseava-se em uma série de medidas, quais sejam: medidas voltadas para o enxugamento da liquidez (busca do equilíbrio orçamentário, introdução de novos impostos e colocação de títulos do governo no mercado), controle de preços, “racionalização” da produção e dos meios de transportes, medida antitruste, controle dos salários e incremento da oferta. Buscava-se de forma moderada o equilíbrio das contas públicas e o enxugamento da liquidez. Apesar desses objetivos não terem sido alcançados, medidas nessa direção foram adotadas. A dificuldade de colocação de títulos públicos no mercado, que só conseguiam ser absorvidos, em boa medida, por meio de medidas que obrigassem sua subscrição em virtude da debilidade do sistema financeiro e da baixa remuneração dos títulos, estreitava a margem de manobra do governo, que tinha que enfrentar oposição considerável a essas medidas. Também denotava o irrealismo de muitas das propostas da oposição liberal. A alternativa seria aplicar severa política recessiva, o que não parecia estar no horizonte político de Vargas, sobretudo em um contexto de crise do regime.

A política fiscal foi expansiva, embora o governo tivesse como meta declarada o equilíbrio das contas públicas. Mesmo que em níveis inferiores aos verificados no período 1930–1942, observa-se a ocorrência de déficits em todos os anos do período 1943–1945²². Em 1945, Sousa

²¹ Arquivo Sousa Costa. As referências dos documentos pesquisados nos arquivos Getúlio Vargas (GV), Osvaldo Aranha (OA) e Sousa Costa (SC) do CPDOC-FGV indicam o código de localização do documento com base na data de cada um. A sigla segue a data do documento na seguinte ordem: ano, mês e dia. Sob uma determinada classificação pode-se encontrar mais que um documento.

²² A análise das finanças públicas no período, como mostraram Szmrecsány e Coutinho (1990), deve englobar tanto os orçamentos da União quanto os orçamentos do Plano

Costa, apesar de reconhecer os inúmeros problemas que o governo enfrentava na luta contra a inflação, fez veemente defesa da política fiscal expansiva e procurou responsabilizar, veladamente, os empresários, que resistiam comprar os títulos públicos, pelo financiamento inflacionário do déficit do governo. O ministro não creditava à estreiteza do mercado financeiro os problemas verificados na absorção dos títulos públicos. Depois de listar os consideráveis gastos na área militar, que exigiam enorme comprometimento de recursos, assinalou:

No Ministério da Fazenda reúnem-se as verbas para atender o serviço da dívida pública [...] e ainda as destinadas à subscrição de capital relativo aos grandes empreendimentos industriais que o governo vem fomentando, como Volta Redonda, Vale do Rio Doce e banco da Borracha[...] basta rememorar as obras vultosas e imprescindíveis levadas a cabo pelo governo em todo o território nacional: saneamento da baixada Fluminense, obras contra as secas, ampliação das redes ferroviárias e rodoviárias, instalação da Fábrica Nacional de Motores [...] nenhuma das quais, me parece, possa ser considerada excessiva, tendo em vista a utilidade do empreendimento [...] Os planos de obras públicas foram realizados em equilíbrio Os déficits verificados no período foram cobertos com operações de crédito e se, quando agravados pelas despesas de guerra não o puderam ser inteiramente, isto não decorre da incapacidade do mercado de capitais, mas da falta de compreensão do interesse geral (SOUSA COSTA, 1945: 19-26)

O governo Vargas diante das dificuldades buscou formas alternativas de financiar os investimentos públicos. O Estado Novo utilizou amplamente os fundos, os programas e as entidades de administração descentralizadas dotados de recursos próprios, como o Plano de Obras Públicas

de Obras e Equipamentos e do Plano de Financiamento de Guerra. Para o período 1939-1945, os recursos alocados nos orçamentos dos planos e no Orçamento de Guerra equivaleram a 26% do orçamento da União. Para 1943 e 1944, as despesas reunidas nos orçamentos paralelos equivaleram a 40% das despesas totais da União. A despesa pública total da União (orçamento geral da União, orçamento de guerra e orçamento do Plano de Obras Públicas e Equipamentos) manteve-se em torno de 10,5% em relação ao PIB nos três anos em pauta, indicando a manutenção dos gastos em um momento de dificuldade de ampliar as receitas, o que denota a continuidade da política fiscal expansiva e que o governo não recorreu a corte de gastos para tentar debelar a alta dos preços. (SZMRECSANYI e COUTINHO, 1990: 78-80).

e Equipamentos, o Plano de Financiamento de Guerra²³, o Departamento Nacional do Café, o Instituto do Açúcar e do Alcool etc., como forma de ampliar e flexibilizar o gasto público. Isto não se deveu, aparentemente, a inadequação da estrutura tributária, mas sim as dificuldades em majorar a receita pública. A composição das fontes das receitas públicas sofreu consideráveis alterações no período, acompanhando as transformações estruturais em curso na economia²⁴. Os programas e os fundos paralelos ao orçamento da União permitiam liberdade de ação para o Estado ampliar seus gastos em infraestrutura e na implantação da indústria de base, constituindo “uma modalidade não ortodoxa de financiamento público” (SZMRECSANYI e COUTINHO, 1990: 73-74).

Segundo Szmrecsányi e Coutinho (1990: 81): “Getúlio Vargas talvez possa ser considerado pioneiro na utilização da receita tributária como ‘instrumento de desenvolvimento econômico’”. A política fiscal expansiva ao manter o nível dos investimentos públicos contribuía para expandir a capacidade produtiva e dessa maneira ajudava a debelar o processo inflacionário.

A concepção segundo a qual o incremento da oferta seria fundamental para combater a inflação fica evidente na questão da formação de fundos voltados para reequipar o setor industrial no pós-guerra. Um dos pontos centrais dessa questão foi a criação, em janeiro de 1944, do imposto sobre lucros extraordinários. Este imposto não tinha por objetivo apenas enxugar o excesso de liquidez na economia. Seu outro objetivo principal era criar um fundo para o reaparelhamento e a modernização da indústria no pós-guerra, estando assim articulado ao combate a inflação também pelo aumento futuro da oferta²⁵. A esse respeito Sousa Costa assinalou:

Os produtos manufaturados acusam alta violenta que ultrapassa de muito o custo de produção. Daí a enorme margem de lucros. São esses lucros

²³ Sobre o Plano instituído em 1942 e seu esquema de financiamento ver Malan (1977: 220 e Villela e Suzigan (1973: 220-221).

²⁴ Sobre a evolução da estrutura tributária no período ver, entre outros, Szmrecsanyi e Coutinho (1990: 73-74).

²⁵ Gudín também defendia a introdução de um imposto sobre os lucros extraordinários, mas advogava que os recursos advindos com essa medida deveriam ser esterilizados, enquanto Sousa Costa propunha a formação de um fundo para reequipar o setor industrial no pós-guerra (Gudín, 1944).

acumulados que devem propiciar o aparelhamento industrial depois da guerra, permitindo a baixa acentuada dos preços [...] É em atenção a esse programa de racionalização da indústria que o governo vem insistindo tanto no congelamento de tais lucros e na formação de reservas (SOUSA COSTA, 1945: 42-45) (Grifos nossos.)

Fica claro que o governo avaliava ser a modernização e expansão da produção industrial importante no combate à inflação. Juntamente com esse imposto foram criados os Certificados de Equipamento²⁶. Essas medidas geraram grande insatisfação junto à burguesia, que não aceitava a tentativa do Estado restringir-lhe os lucros²⁷. Também não concordava com a rentabilidade dos Certificados de Equipamentos, bem inferior a inflação do período. Sousa Costa reputava essa postura aos estreitos horizontes do empresariado:

A resistência oposta à obrigatoriedade do congelamento dos lucros, quando da criação do imposto sobre lucros extraordinários, e a relutância de muitas entidades financeiras em se contentarem, no presente, com remunerações modestas, demonstram a dificuldade de compreensão dos problemas que estamos enfrentando [...] Confirma-se assim, o acerto da política econômica do governo, no sentido de proporcionar à indústria a formação de reservas destinadas à renovação de instalações (SOUSA COSTA, 1945: 42-45).

A aplicação dessa lei marca o início do afastamento dessa classe, que até então apoiava o Estado Novo, do governo, o que contribuiria para a crescente deterioração do regime (CORSI, 2000), embora apoiasse

²⁶ O pagamento do referido imposto poderia ser substituído pela aplicação do dobro do montante devido em Certificados de Equipamentos, que renderiam 3% ao ano e poderiam ser resgatados em moeda de curso internacional na compra de bens de capital no pós-guerra. Também foi criado o Depósito de Garantia, um seguro destinado a cobrir eventuais prejuízos da empresa, que poderia optar pela aplicação nesse fundo ao invés de pagar o imposto sobre lucros extraordinários. Em 1945, avançou-se na constituição de instituições para operacionalizar esses fundos. Foram criadas a Comissão de Investimentos e a Junta dos Lucros Extraordinários, que tinham por função operacionalizar a liberalização dos Certificados e solucionar eventuais problemas sobre o assunto (CORSI, 1991).

²⁷ Sobre a insatisfação do setor empresarial em relação à taxaço dos lucros considerados extraordinários consultar Almeida, Maria H. T. (1978: 127-131).

outros aspectos da política econômica, considerada expansiva e voltada para a manutenção do crescimento, como ficou claro nas discussões travadas no I Congresso Brasileiro de Economia, no I Congresso brasileiro da Indústria e na Conferência de Teresópolis.

Da mesma forma que a política fiscal, as políticas monetária e creditícia também foram expansivas durante todo o período²⁸. A expansão dos meios de pagamentos não foi compensada pela colocação obrigatória de Letras do Tesouro e Obrigações de Guerra, nem pela introdução dos Certificados de Equipamentos, dos Depósitos de Garantia e pelo Imposto sobre os Lucros Extraordinários. Cabe destacar que o enxugamento da liquidez não visava apenas deter a elevação dos preços, mas vinculava-se também à formação de fundos de investimentos destinados a expansão e modernização da economia no pós-guerra.

A política cambial também estava em consonância com o objetivo de garantir o desenvolvimento econômico. A taxa de câmbio estabelecida em 1939 (Cr\$ 18,50 por dólar) permaneceu sem alteração ao longo do período. Os crescentes superávits comerciais acarretaram um acúmulo de reservas que, ao final da guerra, alcançaram a cifra de 634 milhões de dólares (MALAN, 1977).

Esses superávits representavam uma pressão para a valorização da moeda. Algumas análises apontam que o câmbio fixo representava uma desvalorização implícita do cruzeiro, que dificultava o combate à inflação e favorecia os setores exportadores em detrimento do industrial (HONORATO e OLIVEIRA, 1995). Por um lado, a valorização da moeda diminuiria as pressões inflacionárias, pois diminuiria os superávits comerciais e tornaria os produtos importados mais baratos. Todavia, a valorização da moeda, por outro lado, teria pouco efeito sobre os preços, à medida que não implicavam necessariamente em maior volume de importação de combustíveis, bens de capital e insumos para a indústria, pelo motivo de as exportações dos EUA, nosso maior parceiro comercial, estarem sujeitas a rígidos controles e a disponibilidade de praça marítima. Dessa forma, a valorização da moeda seria inócua, nesse aspecto, para combater a inflação, além de desestimular as exportações, prejudicando o setor exportador sem beneficiar outros, podendo ter efeitos

²⁸ Uma discussão detalhada sobre as políticas monetária e creditícia pode ser encontrada em Malan (1977: 203-212; 228-243).

negativos para o crescimento. Ao gerar um superávit menor reduziria os recursos que poderiam ser utilizados para o reaparelhamento do parque industrial após o término do conflito, que era uma das prioridades do governo. Também geraria atritos com os norte-americanos, que deveriam pagar mais por nossos produtos²⁹ (MALAN, 1977).

O governo Vargas optou por manter o crescimento econômico como prioridade, não cedendo às pressões para valorizar a moeda³⁰. Para o Ministro da Fazenda, Arthur de Sousa Costa, mudanças na política cambial beneficiariam os especuladores. O governo deveria manter o valor do cruzeiro, não se deixando dobrar pelas pressões para mudar o câmbio (SOUSA COSTA, 1945; CORSI, 1991)³¹.

²⁹ O setor exportador sofreria com a valorização, pois sua remuneração em cruzeiros seria reduzida exatamente em um momento de incremento de seus custos de produção devido à inflação. Para os industriais, uma valorização naquele momento seria inócua, pois as importações de bens de capital e matérias-primas, como já foi assinalado, não dependiam apenas do nível do câmbio. O setor industrial parecia bastante preocupado em enfrentar uma forte concorrência de produtos importados quando da normalização da economia mundial no pós-guerra, devido à valorização da moeda. As resoluções do I Congresso Brasileiro de Economia, do I Congresso da Indústria e da Conferência de Teresópolis indicam que, para esse setor, a definição de uma política tarifária protecionista, que favorecesse as importações de máquinas, equipamentos e matérias-primas, era muito mais importante que a valorização da taxa de câmbio que, aliás, foi relativamente pouco discutida nesses eventos (MALAN, 1977). Ver também Furtado (1982). Para este autor, a manutenção da taxa de câmbio no período em pauta favoreceu o setor exportador. Mas uma valorização da moeda poderia deter o avanço do processo de industrialização via substituição de importações, pois resultaria em uma estrutura de preços relativos favorável aos produtos importados, subvertendo as relações de preço que na década de 1930 tinham sido centrais para deslanchar o referido processo.

³⁰ Ao final da guerra, contudo, alguns contemporâneos a partir do fato da inflação ter sido mais intensa no Brasil que nos EUA discutiam não a valorização, mas desvalorização do cruzeiro, que estaria valorizado em cerca de 30%. Segundo Gudin (SIMONSEN e GUDIN, 2010:104): “O poder de compra da moeda nacional decaiu consideravelmente [...] Postas as taxas cambiais em seu nível natural, a mercadoria americana aqui chegaria 30 ou 40% mais cara”. Para Sousa Costa, a desvalorização prejudicaria os compradores de títulos públicos e de certificados de equipamentos, e acarretaria uma desvalorização dos fundos destinados à modernização da economia. A desvalorização também teria efeitos negativos em relação à inflação (COSTA, 1945).

³¹ Nas palavras do ministro: “não faltaram conselhos no sentido de que se elevasse o valor do cruzeiro. Esqueciam-se, contudo, que com a alta do cruzeiro relativamente ao dólar, nas condições predominantes na economia mundial, seria difícil o desenvolvimento da exportação e, conseqüentemente, a formação de reservas [...] Devemos preservar o valor da moeda a todo transe [...] Cumpre defender o valor

A análise de Sousa Costa parece consistente. Como assinala Malan (1977), em uma situação marcada pela aceleração inflacionária, pelas restrições de importações e pela elevação dos preços dos produtos exportados e importados, que também eram fatores importantes da inflação, a manutenção da taxa de câmbio parece ter sido a política mais sensata.

A opção por não utilizar de forma ampla as políticas monetária, creditícia, fiscal e cambial para deter a subida dos preços, pois elas estavam subordinadas a meta de manter o crescimento, levou o governo Vargas a buscar alternativas. Aliás, postura também presente em muitos outros países. Durante a guerra, o governo introduziu vários controles sobre o mercado. Dentre essas medidas destacam-se o congelamento dos aluguéis, o tabelamento de preços de produtos considerados essenciais, o racionamento de produtos escassos e a racionalização de setores essenciais, como os transportes. A execução dessas medidas ficou a Cargo da Coordenação da Mobilização Econômica, criada em setembro de 1942, com o objetivo de preparar a economia brasileira para enfrentar a situação de guerra³². Seu âmbito de atuação era bastante abrangente, englobando o controle de importações e exportações, o racionamento de energia elétrica e combustíveis, o controle de preços e o planejamento das atividades industriais e dos transportes (COORDENAÇÃO DA MOBILIZAÇÃO ECONÔMICA, 1946-1948)³³.

Outra medida para conter a elevação dos preços consistiu no arrocho dos salários pelo menos até 1943, quando Vargas iniciou sua política de mobilização dos trabalhadores. Durante o período, parte da legislação trabalhista foi suspensa em nome do esforço de guerra. Até os dissídios coletivos passaram a depender de autorização do Ministério do Trabalho. O salário-mínimo instituído em 1940, segundo Vianna (1978: 239), beneficiou os trabalhadores urbanos empregados no comércio e nos serviços, que tinham uma remuneração média inferior ao mínimo estabelecido por lei, mas em relação aos trabalhadores do setor industrial o

do cruzeiro como ponto básico da nossa política monetária [...] cumpre que todos se convençam que o cruzeiro será defendido” (SOUSA COSTA, 1945: 36, 46-47).

³² Esta comissão substituiu a Comissão de Controle e Abastecimento (1939) e a Comissão de Defesa da Economia Nacional (1940).

³³ Sobre a criação e atuação da CME, particularmente em relação aos Setores de Preços e Abastecimento da comissão ver COORDENAÇÃO DA MOBILIZAÇÃO ECONÔMICA, 1946-1948 e SC 44.01.20.

mínimo situou-se próximo ao salário médio recebido por esses trabalhadores. Mesmo assim o efeito sobre a ampliação do mercado interno foi positivo. O mínimo só seria reajustado em 30% em 1943, mas é difícil precisar o impacto desse aumento na inflação.

Segundo ainda Vianna (1979: 251): “Entre 1940 e 1944, na Guanabara, o salário-mínimo real decaía de um índice de 100 para 81. O salário médio da mão-de-obra não qualificada para o índice de 87, descendo para taxas ainda mais aviltadas nos setores qualificados”. Mesmo as greves desencadeadas a partir do início de 1945, depois do relaxamento dos controles sobre os sindicatos não recuperaram o poder de compra dos salários:

O movimento grevista, que se desencadeia, apenas na aparência inaugura uma política ‘distributiva’. A rigor, consistia numa tentativa de atingir os salários reais do mercado da década de 30, depreciados em 1937 e mais ainda em 43, com a mobilização econômica para a guerra. Os metalúrgicos, por exemplo, que em suas greves de caráter econômico conseguiram de 30 a 40% de aumento, não elevaram seu padrão de vida em relação ao decênio anterior (VIANNA, 1978: 251).

Dessa forma, parece não ser possível creditar aos salários o aumento dos preços. O próprio governo reconhecia que a política em relação aos salários vinha sendo de contenção moderada. Um documento do Ministério da Fazenda, de 1944 e classificado como confidencial, assinalava que a política salarial era de caráter anti-inflacionário³⁴, mas recomendava, em consonância com as novas diretrizes do governo, um aumento salarial ante a queda do poder aquisitivo dos trabalhadores, apesar de sugerir ao mesmo tempo propostas de endurecimento no combate a inflação, baseadas no corte de gastos e investimentos públicos e arrocho monetário, o que indica a existência de divergências no interior do ministério (SC 44.01.20).

O controle de preços, o racionamento e a contenção dos salários não eram suficientes, sozinhos, para conter o processo inflacionário, dado que as políticas monetária, creditícia e fiscal tinham um caráter expansionista. Mas o governo Vargas esperava que como resultado de seu pro-

³⁴ “A política brasileira de salários durante a guerra tem sido de natureza moderada e de aspecto anti-inflacionário” (SC 44.01.20)

jeto de desenvolvimento ocorresse uma ampliação da oferta e assim os preços cairiam

O projeto de desenvolvimento, a inflação e a crise final do Estado Novo

O programa de desenvolvimento do Estado Novo, que deveria acarretar um aumento da oferta, contribuiria para deter a escalada dos preços. No setor de transportes, os principais projetos então em fase de implantação eram os seguintes: ampliação da rede rodoviária, reorganização e reforma da estrada de ferro Vitória-Minas, eletrificação da estrada de ferro Sorocabana, sinalização da estrada de ferro Central do Brasil e complementação da ligação ferroviária entre o Sul e o Nordeste do país. No setor de energia, existiam dez projetos de construção e ampliação de usinas hidrelétricas e termoeletricas. Além disso, o governo procurava equipar melhor o Conselho Nacional do Petróleo, visando intensificar a pesquisa e a produção. Dois projetos eram de maior interesse: a exploração de petróleo na Bahia e de xisto em São Paulo. O Estado também estava empenhado direta ou indiretamente na construção de fábricas e usinas em importantes setores da economia, a saber: fábricas de alumínio, de papel e celulose, de vidro plano, de álcalis, de motores de avião. A construção da Usina de Volta Redonda era particularmente importante, pois quando entrasse em operação acarretaria substancial aumento da oferta de aço, constituindo-se em projeto estratégico para o avanço da industrialização. Mas a empresa só entrou em operação em 1945. Outro projeto importante foi criação da Cia. Vale do Rio Doce, financiado, como Volta Redonda, por capitais externos. (CORSI, 2000: 214-218).

A Comissão de Mobilização Econômica (CME) também adotou medidas que visavam o aumento da produção. O Setor da Produção Industrial (SPI), departamento da CME, também criado em 1942, tinha por finalidade planejar o setor industrial do país. O SPI realizou estudos sobre a situação da indústria brasileira e propôs medidas para reorganizar, racionalizar e incrementar a produtividade do setor. Teve importante atuação nos setores siderúrgico e metalúrgico, estimulando o aumento e a diversificação da produção. Também estimulou a indústria química, de artefatos de borracha, de calçados, de vestuário e de materiais de construção. Contudo, suas realizações ficaram aquém das expectativas

de seus próprios membros. Muitos projetos não saíram do papel. A principal causa disso parece ter sido a crônica falta de recursos (MALAN, 1977).

Paralelamente às tentativas de implantar um planejamento setorial da indústria por meio da CME, o governo Vargas procurou dar continuidade à experiência de planejamento global da economia, iniciada com o Plano Especial de Obras Públicas e de Reparcelamento da Defesa Nacional (1939), que vigorou até 1943. Em dezembro desse ano, foi anunciado, em substituição ao Plano Especial, outro plano quinquenal, o Plano de Obras e Equipamentos. Esse plano tinha por objetivo desenvolver a indústria de base e a infraestrutura de transportes e energia. O objetivo de aprofundar o desenvolvimento aparece separado dos problemas de defesa, representando um avanço em relação ao plano anterior³⁵ (COSTA, 1971)³⁶.

O governo Vargas procurou criar mecanismos de financiamento de seu projeto de desenvolvimento que não fossem inflacionários, como o do Plano de Obras e Equipamentos. Também contava com recursos externos para enfrentar a questão crucial do financiamento. A partir do alinhamento do Brasil aos EUA o governo Vargas condicionou a aliança, como já mencionamos, ao financiamento do desenvolvimento³⁷. A construção da Usina de Volta Redonda, por exemplo, contou com empréstimos norte-americanos em torno de 45 milhões de dólares. Vargas e amplos setores da classe dominante esperavam que, após o término do

³⁵ Entretanto, o governo Vargas não avançou na concepção e execução do planejamento econômico, embora o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), como assinalou Draibe (1985: 104-108), tivesse, em alguns relatórios, reconhecido as deficiências do plano de 1939 e sugerido medidas para corrigi-las. Contudo, as falhas continuaram graves: não havia um rol de projetos pré-definidos, uma comissão ou organismo responsável pelo acompanhamento e pelo controle dos projetos e um mecanismo que liberasse as verbas de acordo com o cronograma de cada projeto (estas eram liberadas em cinco parcelas iguais). Esses problemas descaracterizam o Plano de Obras e Equipamentos, tornando-o, na verdade, como o seu antecessor, um orçamento de investimentos paralelo ao orçamento da União

³⁶ Sobre as bases financeiras do plano ver Malan (1977: 490).

³⁷ Vargas procurava colocar-se como “aliado especial” dos EUA (MOURA, 1984). Para Vargas isso significava que caberia ao Brasil um papel de “potência associada” no pós-guerra e não o de um país subordinado. Vargas esperava avançar na industrialização do país com base no fortalecimento do capital nacional e do mercado interno, garantir a soberania nacional e conseguir um papel de destaque na América do Sul, contando para alcançar esses objetivos com amplo financiamento e apoio político norte-americano.

conflito mundial, robusto fluxo de capitais entraria no país. O concurso do capital estrangeiro era considerado fundamental para o desenvolvimento do Brasil³⁸.

Do ponto de vista do financiamento interno da acumulação de capital, o governo Vargas procurou reforçar e ampliar os mecanismos de financiamento das empresas privadas e do gasto público sem que fosse necessário ampliar a emissão de moeda³⁹. Também foi discutido intensamente no Conselho Federal de Comércio Exterior, no Conselho de Economia e Finanças, no Departamento Administrativo do Setor Público (DASP), na Missão Cooke e no Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, a constituição de um banco de investimento, capaz de estabelecer linhas de financiamento de longo prazo para investimentos de larga envergadura no setor industrial e de infraestrutura. Também se debatia a necessidade de formação de um banco de financiamento agrícola. Esses temas ocuparam lugar de destaque nas discussões ocorridas nos congressos e conferências empresarias do período. Contudo, esses debates, apesar das várias propostas apresentadas por empresários, não resultaram em nada de concreto, em virtude, sobretudo, do irrealismo das propostas e de elas requererem excessivos recursos estatais (DINIZ, 1978).

Do ponto de vista fiscal, também foi adotada uma série de medidas com o objetivo de aumentar a arrecadação e assim combater o déficit público e dotar o Estado de mais recursos, necessários a execução de

³⁸ A esse respeito Aranha escreveu em carta, datada do início de 1943, a Dutra: “Só temos motivos para acreditar que o programa Vargas de industrialização do país continue a ser executado com crescente ajuda norte-americana [...] É isso essencial e não devemos medir sacrifícios para desenvolver esse concurso” (apud HILTON, 1994: 411). Sousa Costa, em 1945, também foi enfático: “O concurso do capital estrangeiro é indispensável à nossa expansão e desenvolvimento e a confiança que o país lhe inspire o ponto que maior zelo exige de nossa parte” (SOUSA COSTA, 1945: 15).

³⁹ Em 1943, foi criada a Comissão de Financiamento da Produção, cujo objetivo consistia na elaboração de planos de financiamento para setores considerados importantes para a economia e a defesa nacionais. Objetivava atuar tanto no setor industrial quanto no agrícola, intervindo nos mercados e formando estoques reguladores de matérias-primas e outros produtos. Mas proposta possuía lacunas, que a tornavam pouco eficaz, pois não estavam claros os prazos dos financiamentos e os mecanismos para reunir os capitais (MALAN, 1977: 366-367).

seu programa de desenvolvimento⁴⁰. Apesar dos esforços em ampliar a base fiscal do Estado, os recursos continuaram insuficientes para financiar o gasto público e uma ação estatal mais abrangente em prol da industrialização. Aparentemente, não existiam condições políticas e econômicas para uma reforma tributária de grande alcance. A utilização de fundos paralelos e de entidades de administração descentralizada, embora minorasse a carência de recursos, não resolvia aparentemente o problema do financiamento do setor estatal, que continuou dependente da ampliação do crédito e da emissão de moeda (DRAIBE, 1985: 119-124; SZMRECSÁNYI e COUTINHO, 1990). Porém, observam-se avanços na formação de fundos voltados para financiar a iniciativa privada e ampliar a oferta.

A formação de fundos para a modernização e reaparelhamento da indústria no pós-guerra, considerada importante para ampliar a capacidade produtiva e, por conseguinte, ajudar a debelar a inflação, estava vinculada ao processo de controle de importações, pois a questão que se colocava era como utilizar as reservas acumuladas durante a guerra. No início da guerra, o governo Vargas não tinha uma clara política aduaneira, ou de um sistema de controle de importações, que favorecesse seletivamente as importações de bens de capital e de matérias-primas⁴¹. Com a guerra, a situação começou paulatinamente a mudar, pois a carência de importações passou a exigir um controle mais rigoroso do comércio exterior. Paulatinamente, foi se constituindo um arcabouço institucional de controle das importações. Esse processo culminou, em janeiro de 1945, com a promulgação da Portaria Interministerial n.º 7, assinada pelos ministros da Fazenda e das Relações Exteriores. A portaria estabelecia severas restrições às importações de “produtos suntuários e dispensáveis”. Também instituía a Comissão de Estudos das Im-

⁴⁰ Em 1942, foi criado, como já vimos, o Plano de Financiamento de Guerra e o imposto sobre os lucros extraordinários, vinculado aos Certificados de Equipamentos, e o Depósito de Garantia. Em 1942, o Decreto 4178 introduziu no imposto sobre a renda um sistema de alíquotas progressivas, procurando incrementar a carga tributária das faixas mais altas de renda. Um ano mais tarde, verificar-se-iam novas mudanças (Decreto-Lei 5844), objetivando aperfeiçoar a medida anterior (DRAIBE, 1985).

⁴¹ O monopólio do câmbio, associado à moratória de 1937, embora tenha significado a subordinação da política cambial à manutenção do desenvolvimento econômico, não implicou o estabelecimento de um controle seletivo de importações. Ver a respeito Corsi (2000).

portações, destinada a classificar os produtos nas categorias de bens essenciais ou supérfluos, estabelecendo listas a partir das quais realizar-se-ia o licenciamento das importações. O objetivo era claro: resguardar as reservas acumuladas durante o período de guerra e utilizá-las preferencialmente no reaparelhamento do parque industrial (MALAN 1977, p. 453).

A preocupação com a criação de mecanismos não inflacionários para financiar a modernização da economia também estava presente no enfrentamento do problema da dívida externa. Um dos objetivos da renegociação da dívida externa também era resguardar recursos para financiar o setor industrial no pós-guerra. Esta postura ficou clara na negociação do acordo de 1943. O acordo ao garantir uma redução da dívida e dos pagamentos de seus serviços aos credores não comprometeu as reservas, como queriam os norte-americanos, e desta maneira abria a possibilidade de utilizá-las no financiamento do desenvolvimento (CORSI, 2000, p. 244 – 251)⁴².

O aumento da oferta não ocorreu no ritmo esperado. Alguns projetos eram de longa maturação e dependiam de um maior nível de importações, o que só se concretizaria no pós-guerra. O conjunto de medidas adotadas pelo governo Vargas em relação à inflação não conseguiu detê-la. O próprio governo tinha clara consciência dos limites de suas políticas. Documento do Ministério da Fazenda assinala: “Os sintomas da inflação no Brasil são evidentes e não carecem de comentários especiais. As medidas de controle sobre os preços têm sido em grande parte dirigida a esses sintomas e apesar dos heroicos esforços já envidados [...] os preços continuam a se elevar” (SC 44.01.20).

A questão da inflação ganharia ainda mais relevo com a deterioração da conjuntura a partir de março/abril de 1945. A oposição liberal se sentiu fortalecida pela evolução do cenário interno e internacional passou a atacar violentamente Vargas e a clamar abertamente pelo afas-

⁴² Nas palavras de Sousa Costa: “A redução da dívida externa se impõe como a mais imperiosa e urgente necessidade nacional. Inúteis serão os esforços no sentido de modificar a nossa economia, elevando-a do plano agropecuário em que se tem desenvolvido para o industrial, se não for afastado esse peso morto [...] o Brasil carece de utilizar seu crédito em novas operações para o reaparelhamento de sua indústria e utilização de todo o potencial que temos para desenvolver” (GV 43.02.06 - Carta de Sousa Costa a Vargas, datada de 06/02/1943).

tamento do ditador. Um pouco mais tarde, temerosa com as manobras continuístas de Vargas, passaria a articular um golpe com setores das forças armadas até então leais ao regime. A burguesia industrial se distanciava do governo⁴³. A ofensiva da oposição liberal parecia ganhar terreno. A candidatura da situação parecia não ter condições de decolar. No campo ideológico, os liberais aparentemente estavam vencendo. Isto fica claro no exemplo do programa de Dutra no que diz respeito ao combate a inflação, que não diferia das propostas de Eduardo Gomes. Ao mesmo tempo, o descontentamento popular era visível e manifesto nas greves e nos movimentos contra a carestia. Os comunistas, que apoiavam a continuidade de Vargas no poder, também ganhavam terreno. O apoio a Vargas seria uma maneira de se aproximarem das massas e de disputar o controle do movimento operário (CARONE, 1988, SKDMORE, 1982; BASTOS, 2004).

Neste contexto, a crescente dificuldade de Vargas manter coesa sua heterogênea base política e controlar a democratização o levou a radicalizar sua posição, na tentativa de manter o controle do processo de transição do regime e garantir sua sobrevivência política. Buscou impulsionar a mobilização popular, reforçando sua posição de defensor dos interesses nacionais, da industrialização e dos direitos trabalhistas. Dentre suas iniciativas cabe destacar duas, imprimidas quase que simultaneamente. De um lado, o desencadeamento do movimento “queremista”, articulado por forças leais ao governo, em especial por Hugo Borghi, que alcançou significativo apoio popular e promoveu grandes manifestações em prol da permanência de Vargas na presidência até a conclusão dos trabalhos da Assembleia Constituinte. De outro, a promulgação da lei dos Atos Contrários à Economia Nacional (Decreto Lei nº 7.666), a Chamada “Lei Malaia”, em 22 de junho de 1945. Esta lei buscava rea-

⁴³ Desde fevereiro de 1945, o descontentamento de setores das classes dominantes em relação a Vargas e à continuidade do regime era perceptível, quando da realização de cerimônia organizada pela Associação Comercial e pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, no dia 7 daquele mês, para homenagear o chefe de Estado no Teatro Municipal de São Paulo. Compareceram ao evento apenas 50 dos mil convidados pelas associações empresariais, ficando 950 lugares vagos. Também compareceram 120 representantes das repartições públicas estaduais e seis representantes de sindicatos de trabalhadores, que preencheram os lugares a eles reservados. Para Vianna (1976: 245), “A festa de 7 de fevereiro, no Teatro Municipal, marcava seu afastamento das elites daquele estado”.

firmar a posição nacionalista de Vargas, jogar a culpa pela inflação nos empresários⁴⁴, apresentar uma política de controle da inflação diferente daquela proposta pela oposição e pressionar os grandes meios de comunicação, controlados por poucas empresas, que tinham se alinhado a oposição, já que não mais eram disciplinados pela censura⁴⁵.

A “Lei Malaia” estabelecia medidas para impedir a formação de cartéis e trustes, ou qualquer outra forma de manipulação de preços. Para operacionalizar essas medidas foi criada a Comissão Administrativa de Defesa Econômica (CADE), cujas atribuições eram as seguintes. Intervir nas empresas envolvidas em atos considerados contrários à economia nacional, podendo inclusive desapropriá-las. A fusão, a incorporação e a dissolução de empresas de vários setores (indústrias bélicas, básicas, editoriais, de rádio e teledifusão etc.) dependiam de prévia autorização da CADE. Essas empresas, quando organizadas na forma de sociedades anônimas, teriam, além disso, seu capital dividido em ações nominativas. Os funcionários da CADE teriam acesso a todos os livros e documentos das empresas. Em relação às empresas estrangeiras a lei era dura, admitia a possibilidade de desapropriá-las sem indenização em dinheiro (CARONE, 1982: 196-203; CORSI, 2000).

A medida teve grande repercussão junto à população e aos grupos de esquerda, que a receberam com vivo entusiasmo (SKIDMORE, 1982: 76). Foi, por outro lado, duramente criticada pela UDN, pelas associações empresarias e pelo capital estrangeiro⁴⁶, que a avaliavam como uma interferência inaceitável do Estado na economia. Esta medida marcou o afastamento do empresariado industrial em relação ao Estado Novo. Em nota de repúdio a “Lei Malaia”, assinada pela Confederação Nacional da Indústria, pela Federação das Associações Comerciais do Brasil e pela União das Associações Agropecuárias do Brasil Central, os empresários assinalaram:

⁴⁴ Na exposição de motivos do Ministro da Justiça lê-se que a lei se justificava para “Por enérgico paradeiro aos excessos e desatinos derivados do poder econômico e exercido de maneira despótica contra a população obreira do País e em detrimento dos mais legítimos interesses públicos” (apud CARONE, 1982: 370).

⁴⁵ Esta medida aprofundava a linha estabelecida pela Instrução Interministerial nº 7, que devido ao seu caráter nacionalista contrariou tanto o capital estrangeiro quanto a oposição liberal.

⁴⁶ Sobre as repercussões da “Lei Malaia” nos EUA, ver a correspondência entre Vargas e Carlos Martins, então embaixador em Washington (GV 45.06.27).

O Decreto-lei nº 7.666, um empecilho à livre iniciativa e a expansão da produção, agrava o encarecimento da vida; entrava a formação de capitais nacionais e a importação de capitais estrangeiros, viola os compromissos internacionais assumidos; perturba a vida das empresas que criam riquezas no país e estabelece a tutela absoluta de uma comissão governamental sobre seus atos cotidianos. Desaparece a segurança e suprimem-se os meios de defesa (apud CARONE, 1982: 375-376).

Este processo, que começou a delinear-se, como já assinalamos, com a introdução do imposto sobre os lucros extraordinários e avançou com os descontentamentos em relação à política trabalhista de Vargas e à crescente mobilização da classe trabalhadora a partir do início de 1945, tinha chegado ao seu ápice. O afastamento desses setores, descontentes e temerosos com essa postura do governo e seus desdobramentos, isolou Vargas, o que contribuiu para sua queda. Naquele momento, a classe dominante, que estava cindida entre dois projetos para o Brasil, unificou-se contra Vargas e as concepções liberais ganharam terreno⁴⁷.

A “Lei Malaia” não foi, como sugere Bastos (2004:112), somente uma reação desastrosa a campanha econômica liberal. Foi um elemento importante da tentativa calculada e de risco de radicalizar a conjuntura e ampliar o apoio e a mobilização da classe trabalhadora. Esta linha de ação política fracassou. Vargas não conseguiu conduzir a transição até o final, mas esta estratégia contribuiu para sua sobrevivência política como o “pai dos pobres” e como o grande defensor da industrialização nacional.

Considerações Finais

A política econômica não pode ser analisada de forma deslocada de seu contexto político e social, pois ela expressa as correlações de força

⁴⁷ Na referida nota, ao defenderem-se da acusação de que seriam os principais responsáveis pela inflação, os empresários afirmam: “A acusação é destruída pelos fatos, tanto mais quanto a razão evidente e indisfarçável da alta dos preços está aí claramente expressa nos algarismos oficiais da inflação de papel-moeda e de crédito [...] Crédito e papel-moeda mais do que duplicaram em 10 anos. Para que procurar outra causa para a alta dos preços, quando ela aí está evidente aos olhos de todos? (apud CARONE, 1982: 371-372). Posição bem distinta daquelas assumidas nos congresso e conferências de 1943, 1944 e início de 1945.

entre as classes, os projetos para a nação e a inserção do país na economia mundial. A política anti-inflacionária de Vargas foi fruto dessas complexas determinações. Não podemos entender o debate da época e as políticas econômicas alternativas que eram colocadas pelos contemporâneos sem levar em conta o contexto de desagregação do Estado Novo, as lutas em torno dos rumos da economia brasileira e da transição política, que estavam entrelaçadas, e a inserção da classe trabalhadora na cena política.

O governo Vargas buscava combater a inflação de forma alternativa à ortodoxia, que concebia o problema como sendo fundamentalmente uma questão de excesso de demanda, cujas principais causas seriam o excesso de gasto público e os recorrentes superávits comerciais. Para os ortodoxos a política econômica deveria promover forte contenção da liquidez e do gasto público. A proposta consistia, no fundamental, em adotar uma política restritiva, que muito provavelmente jogaria a economia em uma fase recessiva. Vargas propunha manter o crescimento, avançar no processo de industrialização e debelar a elevação dos preços por meio de controle de preços, contenção moderada dos salários, medida antitrustes, estabelecer mecanismos não inflacionários de financiamento dos investimentos e ampliação da oferta, que resultaria dos investimentos contidos no programa de desenvolvimento. Dessa forma, as políticas creditícia, fiscal, cambial e monetária estavam subordinadas a meta de sustentar o crescimento. Buscava-se o equilíbrio das contas públicas e formas alternativas de se financiar o desenvolvimento. Mas não se sacrificava o crescimento e o aprofundamento da industrialização em nome da estabilidade. Esta política não era fácil de ser executada no contexto de guerra, onde se verificavam enormes carências. Ela não conseguiu estancar o processo inflacionário e as ideias liberais ganharam momentaneamente terreno com o fim da guerra e do Estado Novo. A questão da inflação e a política para combatê-la ocuparam um lugar central nessa complexa conjuntura.

Arquivos Consultados

Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)

Arquivo Getúlio Vargas – GV

Jornais Consultados

- Folha da Manhã (1943-1945)
O Observador Econômico e Financeiro(1945)
O Estado de São Paulo (1943-1945)

Referências bibliográficas

- ABREU, Marcelo P. (org.). *A ordem do Progresso*. Cem anos de política econômica republicana. Rio de Janeiro: Campus 1992.
- ABREU, Marcelo P. (org.). *O Brasil e a economia mundial (1930-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- ALMEIDA, Maria H. T. Estado e classes trabalhadoras no Brasil (1930-1945). Tese de Doutorado. São Paulo: FFCCH-USP, 1978.
- BANDEIRA, Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil*. Dois séculos de história. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- BASTOS, Pedro P. Z. “O presidente desiludido: a campanha liberal e o pêndulo de política econômica no governo Dutra”. In: *História Econômica & História de Empresas*. São Paulo, v.VII, n. 1, jan. –jun. 2004.
- CARONE, Edgard. *A terceira república (1937-1945)*. 2º ed. São Paulo: Difel, 1982.
- _____. *O Estado Novo (1937-1945)*. Rio de Janeiro: Bertrand, 1988.
- _____. *Brasil: anos de crise (1930-1945)*. São Paulo: Ática, 1991.
- CARTA ECONÔMICA DE TERESÓPOLIS. Conferência das Classes Produtoras. Rio de Janeiro: s.n., 1945.
- CNI/FIESP. *Atas do Congresso Brasileiro da Indústria*. São Paulo, s.d., 1944.
- _____. *Congresso Brasileiro da Indústria*. São Paulo Revista dos Tribunais, 1945
- CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA. Rio de Janeiro: Jornal do Comércio, 1943 –1946, 3v.
- CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA COMERCIAL E INDUSTRIAL. *A planificação da economia nacional*. Rio de Janeiro, Imprensa nacional, 1945.
- COORDENAÇÃO DA MOBILIZAÇÃO ECONÔMICA. *Economia de guerra no Brasil*. Rio de Janeiro, 1946-1948, 6v.
- CORSI, Francisco L. *Os rumos da economia brasileira ao final do Estado Novo (1942-1945)*. Dissertação de mestrado. Campinas: IE-UNICAMP, 1991.
- _____. *Estado Novo: política externa e projeto nacional*. São Paulo: EDUNESP, 2000.
- COSTA, Jorge G. *Planejamento governamental: a experiência brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

- DEPOIMENTOS SOBRE A SITUAÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA. Rio de Janeiro: Jornal do Comércio, 1945.
- DINIZ, Eli C. *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- DRAIBE, Sônia M. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil: 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- FAUSTO, Boris. “Estado, classe trabalhadora e burguesia industrial (1920-1945)”. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 20. São Paulo, 1988.
- FERREIRA, Jorge L. “A democratização de 1945 e o movimento queremista”. In: FERREIRA, Jorge L. e DELGADO L. NA. (orgs.) – *O Brasil republicano. O tempo do nacional estatismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- FONSECA, Pedro C. D. *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Nacional, 1982.
- GOMES, Angela C. *A invenção do trabalhismo*. São Paulo/Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ, 1988.
- GUDIN, Eugênio. *Inflação e economia de guerra*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1944.
- HILTON, Stanley. O ditador & o embaixador. Getúlio Vargas, Adolf Berle Jr. e a queda do Estado Novo. Rio de Janeiro: Record, 1987.
- _____. *Oswaldo Aranha: uma biografia*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1994.
- HONORATO, Cezar T. e OLIVEIRA, Geraldo B. “A economia brasileira durante a Segunda Guerra Mundial”. In: COGGIOLA, O. (org.) – *Segunda Guerra Mundial. Um balanço histórico*. São Paulo: Xamã/USP, 1995.
- MALAN, Pedro et alii. *Política econômica externa e industrialização no Brasil: 1939-1952*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.
- MARANHÃO, Ricardo. *Sindicato e redemocratização*. São Paulo: Brasiliense, 1979.
- MISSÃO COOKE NO BRASIL. *Relatório*. Rio de Janeiro: FGV, 1948
- MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira (1935-1942)*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
- PARANHOS, Adalberto. *O roubo da fala*. Origens da ideologia do trabalhismo no Brasil. São Paulo: Boitempo, 1999.
- SIMONSEN, Roberto e GUDIN, Eugênio. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.
- SOUSACOSTA, Arthur. *Finanças e política*. Rio de Janeiro: s. n., 1941.
- _____. *Questões financeiras*. Rio de Janeiro: s. n., 1945.
- SZMRECSÁNYI, Tamás e COUTINHO, Maurício. *As finanças públicas no Estado Novo: 1937-1945*. Revista de Economia Política, V. 10, nº 2, abril-junho, 1990.
- VIANNA, Luiz W. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- VILLELA, Aníbal e SUZIGAN, Wilson – *Política do governo e crescimento da economia brasileira: 1889-1945*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973.