



O GOVERNO DUTRA – 1946/1950

O governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1950) se insere no final do período de transição citado acima. Ele teve início após o fim da ditadura do Estado Novo (1937-1945) e foi seguido pelo segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954). O novo presidente assume poucos meses após o fim da Segunda Guerra Mundial, em um contexto internacional bastante delicado, no qual a economia japonesa e as principais economias europeias estavam significativamente destruídas, enquanto os Estados Unidos estavam mais fortes, tanto político quanto economicamente, do que no período anterior à guerra.

Após sete anos de ditadura e do fim da Segunda Guerra Mundial, o governo Dutra tem início propondo um corte com o passado. Esperava-se a regularização dos fluxos comerciais e de capitais e a normalização das atividades econômicas, além da anunciada necessidade de diminuir, dentro do sistema econômico interno, a forte presença estatal. Quanto à política econômica, a proposta da nova administração era de adoção de um regime de câmbio único e livre, com garantia de retorno aos capitais aqui aplicados, de modo a atrair capitais estrangeiros. Os incentivos às importações contidos nessas medidas tinham por objetivo suprir o carente mercado interno de manufaturas, insumos e matérias primas, que foi duramente prejudicado pelos anos de guerra. No lado doméstico, privilegiou-se o equilíbrio das finanças públicas e propôs-se a emissão de moeda na menor quantidade possível (mas sem deixar de fazê-lo quando necessário para atender ao sistema produtivo). Propôs-se, também, reformular o sistema tarifário (Saretta, 1995).

Ao observar as propostas citadas acima se vê claramente que houve certo otimismo das autoridades quanto ao quadro econômico, principalmente internacional. Vocalizou-se um rompimento com o passado via uma política mais liberal quanto às relações econômicas externas.

Devido a Segunda Guerra e as dificuldades comerciais inerentes ao quadro de conflito mundial, houve repercussão favorável para o sistema produtivo brasileiro, principalmente na indústria manufatureira (sobretudo para o setor têxtil). Deste modo, ao início do governo Dutra, o país contava com saldo em cambiais da ordem de 700 milhões de dólares (valor significativo para a época). Conforme destaca Saretta (1995), este acúmulo de divisas somado às expectativas de regularização do comércio internacional (como acordado em Bretton Woods), além da esperança de que o Brasil fosse recompensado pelos Estados Unidos por lutar ao lado dos Aliados na guerra levou a uma política econômica externa em boa parte “extemporânea e inconsistente”, utilizando as palavras do autor, diante do quadro concreto da economia mundial.

Para a frustração das expectativas brasileiras, as propostas de Bretton Woods não se concretizaram no imediato pós-guerra. Algumas moedas europeias, por exemplo, só se tornaram conversíveis ao final dos anos 50 e muitas delas sofreram desvalorizações. Medidas protecionistas se tornaram regra geral no comércio internacional e, apesar dos capitais norte-americanos não deixarem de entrar no Brasil, o fluxo foi menor do que se esperava e do que se necessitava – os EUA estavam mais preocupados, naquele momento, com a reconstrução europeia do que com a América Latina (Saretta, 1995).

Diante deste quadro, após um pouco mais de um ano desde a posse de Dutra, as autoridades precisaram fazer alterações na política econômica externa, posto que as moedas conversíveis já haviam sido gastas. A partir de maio de 1947 a intervenção estatal na área externa aumenta, e tal intervenção é feita via controle de importações, adotando um critério de essencialidade, privilegiando produtos básicos como trigo, petróleo, remédios, matérias primas

para indústrias, insumos, entre outros. O câmbio permanece estável graças a ocorrência de operações vinculadas que, na prática, correspondiam à existência de uma outra taxa de câmbio (Saretta, 1995).

Conforme já ilustrado, a crise cambial que se instala no segundo ano de governo do General Dutra mostra o grande equívoco cometido pelos formuladores da política econômica ao analisar o complexo quadro internacional vivido. A quantidade de divisas cambiais era, de fato, insuficiente para as imensas necessidades de “reaparelhamento econômico” do país no período.

Em seu texto, Saretta (1995) destaca que de fato o que comprometeu a política externa foi mais a ausência de dólares do que a liberação das importações (e a conseqüente importação de produtos considerados supérfluos, “desperdiçando” divisas). A insuficiência de dólares diante das necessidades brasileiras é que, segundo ele, levaram ao controle do uso das cambiais a partir da essencialidade da importação, privilegiando insumos e produtos intermediários para a indústria. O outro lado da política de relações externas, a taxa de câmbio, permaneceu estável, apesar da inflação interna e da desvalorização das principais moedas europeias. A estabilidade cambial configurou um benefício significativo para o setor industrial em detrimento das atividades exportadoras, industriais e agrícolas, posto que o setor pôde reaparelhar-se e modernizar-se usufruindo do subsídio implícito contido no câmbio valorizado.

Internamente, na concepção e na execução da política econômica, buscou-se o combate à inflação via corte dos gastos públicos e redução do papel do Estado na economia. É possível afirmar que, nesse sentido, os objetivos de reduzir a inflação, diminuir a emissão de moeda e equilibrar o orçamento foram atingidos (Saretta, 1995).

Gastão Vidigal (de fevereiro até outubro de 1946) e Pedro Luís Correia e Castro (de outubro de 1946 até junho de 1949), os dois primeiros Ministros da Fazenda do governo Dutra, adotaram sua política conforme explicitado acima. Após a curta gestão de Vidigal, que abandona o cargo para se candidatar ao Governo do Estado de São Paulo, Correia e Castro assume, propondo combate à inflação e estímulo à produção, além de reforma no sistema bancário. Ao longo desta gestão houve aperto na política de crédito, visando equilibrar o orçamento do Governo Federal. Houve também diminuição da emissão e remoção de dinheiro de circulação o que, aliado a uma queda no nível geral de preços, resultou em uma significativa queda no ritmo de crescimento – o PIB cresceu 11,6% em 1946 e, em 1947, apenas 2,4%, conforme ilustra a Tabela 1; o crescimento recupera-se ao longo dos anos seguintes, variando entre 6,8% e 9,7% até o fim do governo Dutra. Apesar do sucesso inicial (queda da inflação e superávit fiscal), as medidas adotadas foram consideradas contrárias aos interesses do sistema produtivo, posto que a contenção creditícia se transformou em um empecilho ao crescimento da produção (Saretta, 1995).

Tabela 1 – Produto interno bruto (PIB), variação real anual

Ano	Δ% anual
1945	3,2%
1946	11,6%
1947	2,4%
1948	9,7%
1949	7,7%
1950	6,8%

Fonte: Ipeadata, elaboração própria.

Portanto, conforme defende Saretta (1995), é possível afirmar que a política econômica durante o governo Dutra apresentou um caráter oscilante, partindo de um maior controle dos gastos públicos e da diminuição da intervenção estatal, para rígidos controles sobre setores importantes da economia, déficits e liberalização de crédito, tidos como inevitáveis para o desenvolvimento econômico do país. Apesar de seu início “liberal”, a administração pública foi obrigada a fazer mudanças de rumo significativas, levando o período 1946-1950 a ser considerado como desprovido de metas mais específicas e condizentes com as dificuldades pelas quais a economia nacional passava.

Não é possível negar que as características citadas acima estiveram presentes na gestão

pública ao longo do período, pois mesmo quando houve a proposta do Plano Salte – apresentada por Dutra ao Congresso em maio de 1948, porém aprovada apenas dois anos depois –, ficava clara a impossibilidade da sua execução, sobretudo pela fragilidade das fontes de financiamento.

O PLANO SALTE

O Plano Salte foi elaborado pelo DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), para um prazo de cinco anos e estabeleceu em detalhes os projetos de investimento estatal nas áreas de saúde, alimentação, transporte e energia. A ele cabia o papel de substituto de um mecanismo central de planificação e a iniciativa de conferir caráter coordenado aos investimentos estatais. A dotação global do Plano para um período de cinco anos seria da ordem de 21 bilhões e 300 milhões de cruzeiros (conforme explicitado na Tabela 2 e na Tabela 3) (Brasil, 1950).

Recurso	Cr\$
Recursos orçamentários	13.000.000.000
Empréstimos em divisas	2.000.000.000
Empréstimos em obrigações	5.000.000.000
Total	20.000.000.000
Total já autorizado em 1949	1.300.000.000
Total Geral	21.300.000.000

Fonte: Brasil (1950), elaboração própria.

Sector	Cr\$	% do Total
Saúde	2.640.056.410	13,3%
Alimentação	2.733.400.000	13,7%
Transporte	11.345.620.000	57,0%
Energia	3.190.000.000	16,0%
Total	19.909.076.410	100,0%

Fonte: Brasil (1950), elaboração própria.

Anos	Dotações Orçamentárias		Operações de Crédito		TOTAL
	Comuns	Constitucionais	Obrigações do Plano Salte	Empréstimos do B. Brasil	
1950	1.900	–	1.000	500	3.400
1951	2.200	340	1.000	450	3.990
1952	2.400	310	1.000	400	4.110
1953	2.550	335	1.000	350	4.235
1954	2.600	365	1.000	300	4.265
Total do quinquênio	11.650	1.350	5.000	2.000	20.000
Total já autorizado para 1949	1.300	–	–	–	1.300
Total Geral	12.950	1.350	5.000	2.000	21.300

Fonte: Brasil (1950), elaboração própria.

Desse total, 57% seriam destinados aos transportes, 16% à energia, 13,7% à alimentação e 13,3% à saúde, como mostra a Tabela 4 (Brasil, 1950).

Quanto às propostas do Plano cabe, dentro do tema deste trabalho, analisar de forma mais detalhada aquelas relacionadas ao setor de energia. Dentre outras medidas, o Plano Salte propunha: lavras e industrialização do petróleo e do gás natural; investigação das reservas de turfa, linhita, xistos pirobetuminosos e areias betuminosas; exploração intensiva dos recursos hidráulicos; barateamento e intensificação da produção do carvão-de-pedra nacional; racionalização e redução progressiva do consumo de lenha e de carvão vegetal; reflorestamento e estímulo à silvicultura; e incentivo ao uso da eletricidade na tração ferroviária e urbana, aquecimento, bem como estímulo à criação de instituições técnicas experimentais a fim de estudar a utilização das fontes energéticas nacionais. O financiamento das atividades de exploração da energia elétrica viria, majoritariamente, do capital privado, inclusive estrangeiro, ficando o governo responsável apenas por amparar e estimular as empresas concessionárias (Calicchio, 2015b).

Visando colocar em prática o Plano Nacional de Eletrificação, o Salte adotou as recomendações e conclusões gerais elaboradas pela comissão especial instituída em 1944 e

reunida no Conselho Federal do Comércio Exterior. O Plano também defendeu a eletrificação rural e estudou a viabilidade de se implantar uma indústria de material elétrico – os estudos foram feitos pela Comissão da Indústria e do Material Elétrico (Calicchio, 2015b).

Quanto a seus limites, eles dizem respeito ao conteúdo do projeto de desenvolvimento econômico que o Plano Salte expressava, posto que ele não foi concebido visando promover uma transformação significativa nos parâmetros industriais do país, apesar de estabelecer metas de diversificação, expansão industrial e identificar e buscar superar obstáculos mais problemáticos que se colocavam no processo de desenvolvimento econômico – a precária infraestrutura de transportes e energia. Porém, definia uma forma lenta e conservadora de desenvolvimento (Draibe, 1985).

Ao propor a superação dos grandes obstáculos ao desenvolvimento – principalmente relacionados à infraestrutura energética e de transportes, como colocado acima – o Plano Salte se aproxima dos principais objetivos de Getúlio Vargas em seu segundo governo, quanto ao combate aos chamados “pontos de estrangulamento” da economia brasileira (tais objetivos serão melhor desenvolvidos na segunda parte deste capítulo). Um dos pontos cruciais a serem superados, a questão energética, será abordada em maiores detalhes no terceiro capítulo deste trabalho.

Conforme destaca Draibe (1985), do ponto de vista técnico-econômico, o Plano se omitia no estabelecimento de uma ordem hierárquica de execução: “(...) pretendendo cobrir, na sua ação, todas as unidades da federação, os grandes eixos e os pequenos ramais, sugeria empreender simultaneamente a totalidade das obras, para o que evidentemente o volume de recursos era insuficiente.” (Draibe, 1985, p.148). Ainda segundo a autora, o Salte foi elaborado sobre bases financeiras precárias, além de não contar com apoio de nenhum órgão central de controle que pudesse garantir sua execução, posto que os projetos seguiam sob arbítrio dos diferentes ministérios. As fontes financeiras do Plano eram dotações orçamentárias comuns, somadas àquelas determinadas pela Constituição, tanto federais quanto estaduais e municipais, conforme ilustra a Tabela 3. Apesar de várias vezes insistirem em recorrer a empréstimos externos, tentou-se financiar o Plano com recursos quase que exclusivamente nacionais. Como já citado, o fluxo internacional de capitais neste momento se movia para as economias centrais, visando sua recuperação pós-guerra (Draibe, 1985).

A partir do Salte é possível enxergar as articulações políticas dominantes e as forças sociais do período, porque tal como elas o Plano não era anti-industrializante e não elegia a agricultura como caminho a ser privilegiado para o futuro. Além disso, assim como essas forças, o Plano também não tinha a industrialização como requerimento urgente e meta central para a nação. Conforme argumenta Draibe (1985), o Salte “Resumiu e expressou as diretrizes econômicas do governo Dutra: continha as prioridades e a forma de conceber o desenvolvimento econômico do país, que projetava extrema lentidão” (Draibe, 1985, p.157).

A seguir, cabe destacar o surgimento da Comissão do Vale do São Francisco durante o governo Dutra e a forma como ela se insere no setor elétrico brasileiro.

A COMISSÃO DO VALE DO SÃO FRANCISCO

Outro ponto relacionado ao setor elétrico que merece destaque foi a criação da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), a partir da Lei nº 541, de 15 de dezembro de 1948. Ela seria encarregada de elaborar e coordenar um plano (chamado Plano Geral para o Aproveitamento Econômico do Vale do São Francisco) visando o aproveitamento do potencial hidrelétrico do Rio São Francisco, a distribuição de suas águas pelos seis estados que ele cruza e a modernização dos transportes ao longo dele (Calicchio, 2015a).

O Plano Geral para o Aproveitamento Econômico do Vale do São Francisco só foi apresentado pela CVSF ao Congresso Nacional em dezembro de 1950, no fim do governo Dutra. A tramitação legislativa do mesmo foi longa, só chegando ao fim em 1955, com a promulgação da Lei nº 2.599, em setembro de 1955, pouco antes de Juscelino Kubitschek assumir (Calicchio, 2015a).

A subseção seguinte analisa brevemente a Missão Abbink, que visava retomar o princípio de cooperação econômica estabelecido anteriormente pela Missão Cooke, de 1942, a fim de estudar os fatores que promoviam e os que retardavam o desenvolvimento econômico brasileiro, em especial aqueles relacionados à energia elétrica.

A MISSÃO ABBINK

Outro projeto de desenvolvimento econômico para o país foi realizado enquanto o Plano Salte tramitava pelo Congresso. O projeto ficou a cargo de uma comissão mista formada por técnicos norte-americanos e brasileiros e foi chamado de Comissão Técnica Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos (CMBAAE), mais conhecida como Missão Abbink (levando o sobrenome do chefe da delegação americana, John Abbink). O acordo para a criação da CMBAAE foi estabelecido em setembro de 1947, prevendo para o ano seguinte a formação da Missão. O objetivo explícito da Missão Abbink era estudar elementos conjunturais e estruturais que representavam obstáculos ao desenvolvimento do país e, como inspiração maior, a vontade de elaborar para a América Latina um plano do teor do Plano Marshall (Draibe, 1985; Malan, 1980; Ribeiro, 2012).

Os obstáculos ao desenvolvimento identificados foram: carência energética; forte dependência do setor externo; elevado crescimento populacional; inexistência de um mercado nacional unificado; baixa produtividade geral da economia; desequilíbrios regionais e setoriais; sistema de transportes deficiente; dificuldades no combate de surtos inflacionários; inexistência de um mercado organizado de capitais (o que, inclusive, dificultou o financiamento do Plano Salte); e a fragilidade e desarticulação do sistema financeiro (Draibe, 1985; Malan, 1980).

Para a elaboração da estratégia de desenvolvimento econômico, a Missão partiu do suposto que a economia brasileira estava em pleno emprego, de modo que as propostas se concentraram em medidas fiscais e financeiras de caráter ortodoxo, sugerindo a adoção de uma política de contenção de crédito firme, com exceção da agricultura, contenção salarial e corte de gastos públicos (Draibe, 1985).

Draibe (1985) destaca que o trabalho da Missão Abbink se resumiu a análises e propostas gerais, sendo que as poucas referências concretas a projetos partiram das metas do Plano Salte. Já Ribeiro (2012) preocupa-se em defender que, apesar da Missão não ter sido tão bem sucedida quanto se esperava, ela não foi um completo fracasso. Muitas das propostas de desenvolvimento sugeridas – ainda que algumas delas não possam ser creditadas exclusivamente à Missão Abbink – como a criação de um Banco Central, de uma Comissão de Valores, de um mercado de títulos dinâmico, do destaque dado ao treinamento de mão de obra e etc., tiveram grande valor em nível de desenvolvimento histórico, isto é, em conjunto com outras experiências de cooperação técnica que a antecederam (como a Missão Taub, de 1941 e a Missão Cooke, de 1942) e que vieram depois (como a Comissão Mista, que será descrita em maiores detalhes no subcapítulo seguinte).

A última subseção sobre o governo Dutra, a seguir, trata dos momentos finais de sua gestão e das heranças deixadas para seu sucessor, Getúlio Vargas.

O FIM DO GOVERNO DUTRA E AS HERANÇAS PARA VARGAS

Concluindo a análise do período 1946-1950, Draibe (1985), a partir de uma visão mais

internalista, centrada na construção de um Estado mais industrializante e intervencionista, destaca que o governo Dutra significou a paralisia da tendência centralizadora e a neutralização da ação intervencionista do Estado, principalmente quanto às tarefas mais cruciais do avanço da industrialização. Saretta (1995), por sua vez, mais focado nas questões externas e quanto à política econômica, defende que o equívoco liberal nos primeiros anos, minimizado pela forte intervenção nos mercados de importação de divisas, somado à Guerra da Coreia e a crise cambial de fins de 1952 teve uma repercussão intensa na economia brasileira, gerando impactos além da década de 50. Porém, apesar da herança problemática, a evolução industrial ocorrida no período é inegável, e essa evolução pode ser atribuída em parte à política econômica adotada. Apesar da manutenção do câmbio sobrevalorizado visar inicialmente o controle da inflação tal política foi, indubitavelmente, aproveitada pelo setor industrial.

Ainda seguindo a visão de Saretta (1995), apesar de o governo Dutra ter início propondo romper com o passado, pouco foi feito nesse sentido. Do ponto de vista econômico, vê-se que a política adotada era influenciada pelos interesses de determinadas classes: o câmbio é mantido fixo, favorecendo os industriais e há pressão para o abandono da política ortodoxa de controle da inflação, adotada pelo Ministério da Fazenda, devido aos seus impactos negativos sobre os negócios e a produção. Do ponto de vista político, a continuidade jaz no fato do próprio presidente ter sido ex-ministro da guerra no regime de 1937. A estrutura partidária que surgiu no fim do Estado Novo se manteve, viabilizando a manutenção de seus interesses no comando da política e da economia. Nas palavras do autor:

“O governo Dutra, que se iniciou prometendo romper com o passado, em pouco tempo mostrou que estava mais comprometido com ele do que supunha. A política econômica encetada naqueles anos também demonstra isto. Tentou ser liberal mas foi talvez até mais intervencionista do que a que se havia praticado no passado. Propôs reformas estruturais que aparentemente eram aceitas por toda a sociedade – como foi o caso dos bancos –, mas não as efetivou. A despeito da democracia, continuou fortemente preso ao que havia sido o Estado Novo que, aparentemente, naqueles anos se queria olvidar.” (Saretta, 1995, p. 428)

Vianna (1989), dando maior atenção às questões relacionadas à conjuntura interna e externa, também faz uma boa síntese do final do Governo Dutra. O autor afirma que seu governo pode ser caracterizado, no setor externo, pelas expectativas favoráveis fruto da elevação dos preços do café e da mudança de postura do governo norte-americano em relação ao financiamento de programas de desenvolvimento brasileiros e, no setor interno, pela retomada do crescimento, do processo inflacionário e pela recorrência do desequilíbrio financeiro do setor público.

Após contextualizar o período imediatamente anterior, analisar-se-á o segundo governo de Getúlio Vargas, dando destaque às medidas de caráter econômico. Conforme explicitado no início do capítulo, o contexto herdado por Vargas deriva das medidas adotadas por Dutra e da situação econômica vivida pelo país no final do ano de 1950, descrita nos parágrafos acima.