

## A QUESTÃO SOCIAL E A QUESTÃO DISTRIBUTIVA NO GOVERNO DUTRA

FERNANDO AUGUSTO MANSOR DE MATTOS<sup>1</sup>

ANDRÉ LUIZ PASSOS SANTOS<sup>2</sup>

### RESUMO

Este artigo propõe uma forma original de organizar dados primários do Balanço Geral da União (BGU) dos gastos sociais sob o mandato do presidente Eurico Gaspar Dutra. Foi elaborada uma pesquisa detalhada dos dados de gastos públicos federais destinados a áreas sociais selecionadas (Educação, Saúde, Previdência Social, Assistência Social e Cultura), comparando-o com a receita total e descrevendo e analisando sua evolução no período 1946-1950. A análise da evolução da magnitude e do perfil dos gastos sociais foi acrescentada a uma interpretação de fontes de dados sobre emprego, rendimentos e desigualdade já feitas em trabalhos de outros autores nos permitirá traçar um quadro da evolução da questão social no governo Dutra, assim procurando cobrir uma lacuna existente para interpretar este período da História Econômica e Social do Brasil. Em breve, com o prosseguimento da pesquisa que vem sendo desenvolvida por estes autores, pretende-se completar o esforço analítico para o período completo da breve Democratização brasileira de 1945-1964, procurando compreender como evoluiu a questão social e seus desdobramentos políticos.

### ABSTRACT

This article proposes an original way of organizing primary data from the General Balance of the Union (BGU) of social spending under the mandate of President Eurico Gaspar Dutra. A detailed survey of federal public spending data for selected social areas (Education, Health, Social Welfare, Social Assistance and Culture) was prepared, comparing it with total revenue and describing and analyzing its evolution in the period 1946-1950. The analysis of the evolution of the magnitude and profile of social spending has been added to an interpretation of data sources on employment, income and inequality already done in the works of other authors, which will allow us to draw a picture of the evolution of the social question under Dutra government, thus looking for cover an

---

<sup>1</sup> Professor-Pesquisador no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF). Professor-visitante no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre e Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da UNICAMP. Visiting-Scholar no ILAS (Institute of Latin American Studies), na Universidade de Columbia (EUA), entre julho de 2017 e junho de 2018. E-mail: [fermatt1@hotmail.com](mailto:fermatt1@hotmail.com)

<sup>2</sup> Mestre em História Econômica pela FFLCH/USP; Doutorando e bolsista no Instituto de Economia da UNICAMP.

existing gap to interpret this period of Brazilian Economic and Social History. Soon, with the continuation of the research that has been developed by these authors, it is intended to complete the analytical effort for the complete period of the brief Brazilian Democratization of 1945-1964, trying to understand how the social question and its political developments evolved.

**PALAVRAS-CHAVE:** Governo Dutra; gastos sociais; distribuição de renda; bem estar social; Balanço Geral da União.

**KEY-WORDS:** Dutra Government; social transfers; income distribution; social welfare; General Balance of the Union.

## **APRESENTAÇÃO**

A segunda metade da década de 1940 foi marcada por importantes transformações tanto na ordem internacional, como decorrência do final da segunda guerra, como também no cenário econômico e político interno na sociedade brasileira (Malan et all, 1977). No âmbito interno, esse período caracterizou-se por um forte impulso no processo de industrialização por substituição de importações, que vinha ocorrendo desde os anos 1930 (Furtado, 1959).

O dinamismo industrializante, por sua vez, promoveu alterações estruturais nos mercados de trabalho regionais (especialmente na região sudeste) e mudanças sociais devido à urbanização. O cenário de democratização também teria efeitos importantes na maneira pela qual o Estado passaria a se relacionar com o próprio processo de desenvolvimento, como também no atendimento das demandas sociais crescentes.

É sob este contexto político, geopolítico e econômico, externo e interno, que devemos avaliar e situar a eleição de Dutra e o desenrolar de seu mandato. O objetivo principal é avaliar a questão social e a questão distributiva do período Dutra, para isto lançando mão de estudos já existentes sobre perfil de rendimentos e também apresentando resultados de uma pesquisa sobre gastos sociais no intervalo 1946-1950.

Este artigo propõe uma forma original de organizar dados primários do Balanço Geral da União (BGU), reforçando conclusões já conhecidas e avançando outras, em comparação a um raro trabalho que usou também dados do BGU (Pires, 2010). Nosso artigo auditou detalhadamente dados de gastos públicos federais destinados a áreas sociais selecionadas (Educação, Saúde, Previdência Social, Assistência Social e Cultura), comparando-o com a receita total e descrevendo e analisando sua evolução no período 1946-1950. A análise da evolução da magnitude e do perfil dos gastos sociais aqui manejados de forma inédita, ao lado de uma interpretação de fontes de dados sobre

emprego, rendimentos e desigualdade já feitas em trabalhos de outros autores nos permitirá traçar um quadro da evolução da questão social no governo Dutra, assim procurando cobrir uma lacuna existente para interpretar este período da História Econômica e Social do Brasil. Em breve, com o prosseguimento da pesquisa que vem sendo desenvolvida por estes autores, pretende-se completar o esforço analítico para o período completo da breve Democratização brasileira de 1945-1964, procurando compreender como evoluiu a questão social e seus desdobramentos políticos.

A contribuição que se pretende dar à literatura é de reforçar os estudos que tratam da questão da distribuição de renda (Baltar e Dedecca, 1992; Colistete, 2009; Mattos, 2015; Mattos, 2017; Souza, 2016), mais conhecidos e numerosos, embora padeçam com as dificuldades com a disponibilidade de informações. Os autores entendem que a questão da desigualdade econômica e social brasileira não pode ser compreendida em toda a sua complexidade sem levar em conta os diversos aspectos do bem estar: transferências governamentais para a prestação de serviços sociais, bem como a forma como são financiados os gastos públicos; e dados primários de renda e emprego obtidos nos mercados de trabalho. Emprego, renda e políticas de proteção social são cruciais para interpretar a situação social e de bem estar. Nosso artigo visa articular esses dois aspectos: transferências de renda via gastos sociais e aspectos do mercado de trabalho, a fim de contribuir para uma compreensão mais apurada da situação social brasileira naquele período histórico ainda pouco estudado.

A literatura econômica e social sobre o período pós-1930 apresenta raros estudos a respeito da política social e dos aspectos relacionados à desigualdade socioeconômica. Um dos problemas para essa carência de estudos reside justamente na falta de dados sobre rendimentos que possam abarcar todo o mercado de trabalho e demais fontes de rendimentos das famílias/pessoas e também na dificuldade de acesso às informações de outro importante componente do bem estar social e, no limite, da complexa questão da desigualdade socioeconômica do Brasil: os gastos públicos sociais. A principal fonte de dados sobre os gastos públicos em geral está registrada nos compêndios do Balanço Geral da União<sup>3</sup>, publicados pelo Ministério da Fazenda e que registra os gastos federais ocorridos desde o Império. O manuseio dos dados do BGU nos permite captar o grau de detalhamento que se deseja imprimir ao estudo que se pretende fazer. Apesar das

---

<sup>3</sup> Esta publicação detalha, de forma desagregada, por ministério e órgãos associados, os gastos efetivamente realizados no ano a que se referem. Trata-se de um balanço efetivo e não deve, portanto, ser confundida com o orçamento, peça legislativa que prevê a arrecadação e gastos para o ano seguinte.

dificuldades para compreender certas informações constantes desta publicação<sup>4</sup>, trata-se da mais abrangente publicação sobre os gastos do governo federal, sendo única no que se refere aos dados que nos dispusemos a recolher para compreender a natureza da política social que se instala no Brasil a partir da redemocratização<sup>5</sup> ocorrida com as eleições presidenciais de 1945 e para a Assembléia Constituinte que faria a nova Constituição Federal de 1946.

A importância de se estudar as características da política social pós-1945 é instigante por vários motivos, destacando-se pelo menos três: (a) comparar (como propôs Pires(2010), em trabalho pioneiro, que abre uma importante agenda de pesquisa, ainda muito a ser explorada pelos estudiosos da História Econômica brasileira) como evoluiu o perfil e a magnitude do gasto público social desde o mandato de Dutra até o final do breve período de democratização (ou seja, até o golpe de 1964), quer seja para avaliar como a própria democratização afetou as políticas públicas, quer seja para investigar as continuidades e descontinuidades entre Dutra e os presidentes que a ele sucederam<sup>6</sup>; (b) o estudo do perfil e magnitude dos gastos públicos permite avaliar a questão da desigualdade socioeconômica na amplitude que a mesma exige, permitindo que a disponibilidade desses dados se acrescente aos dados de rendimentos gerados no mercado de trabalho brasileiro (os dados de rendimentos do trabalho também são precários para o período, conforme vamos comentar a seguir); (c) a elaboração de um quadro com os

---

<sup>4</sup> Por exemplo: gastos sociais são intrincados. Não é possível saber em que proporções os repasses públicos para orfanatos foram usados em educação, saúde e assistência social. Quanto aos lançamentos de despesas do Ministério da Educação e Saúde (havia um único ministério para as duas áreas até o período que estamos analisando), não se pode entender que todos os gastos com essas duas áreas provinham deste orçamento, pois em outros ministérios também poderiam ocorrer despesas relacionadas a educação e saúde, nem que todos os gastos do Ministério de Educação e Saúde foram de natureza social. O Ministério da Agricultura, por exemplo, mantinha sob sua responsabilidade o financiamento do ensino agrícola e veterinário; o Ministério da Justiça, a responsabilidade pela manutenção de escolas correcionais e manicômios judiciários, e assim por diante. Certos gastos de custeio foram efetuados de forma centralizada pelo Ministério de Educação e Saúde, não permitindo assim distinguir se foram gastos com educação, saúde ou meramente administrativos, o que nos conduziu a não considerá-los e oferecermos ao leitor o total de gastos do Ministério como mais um indicador a ser considerado. Ademais, existe uma limitação ainda maior (e talvez insanável) que se relaciona ao fato de que os registros se restringem a gastos na esfera federal, mesmo que muitos sejam relacionados a transferências a unidades da federação ou municípios. Menos mal é que, conforme lembra Pires (2010), os gastos públicos na esfera federal representavam mais do que 50% do total dos gastos públicos feitos no Brasil naquele período (Pires (2010) destaca que, entre 1932 e 1944, os Anuários Estatísticos do Brasil registravam gastos para as três esferas do governo, mas tais informações deixaram de ser publicadas a partir do final da Segunda Guerra – justamente o período que nos importa neste artigo).

<sup>5</sup> Bresser-Pereira (2014) e Santos (1979).

<sup>6</sup> Conforme lembra Pires (2010), no debate político do período 1946-1964 havia predominância de temas relacionados ao desenvolvimentismo e ao seu principal aspecto, a industrialização, de tal forma que “as considerações relativas às políticas sociais fossem conduzidas a plano secundário, subordinadas ao ‘objetivo nacional’ do desenvolvimento” (Pires, 2010; p. 531).

indicadores de gastos sociais no Brasil poderia permitir uma comparação internacional, tanto para aquele período, como para tentar cotejar qual era o perfil dos gastos sociais de países hoje desenvolvidos quando tinham a renda per capita e o grau de desenvolvimento do Brasil. Levando-se em conta esses três aspectos abre-se uma ampla agenda de pesquisas sobre o tema, e este artigo pretende registrar um primeiro esforço de um conjunto de estudos sobre a evolução do gasto público social no Brasil e seu papel na questão do debate sobre a desigualdade brasileira, com toda a complexidade de suas causas históricas<sup>7</sup>, bem como todas as suas manifestações.

Para descrever e analisar este rico período da História brasileira, este artigo se divide em duas seções, além desta apresentação e da conclusão. Na primeira seção, fazemos uma descrição sucinta dos principais temas presentes no debate econômico dos anos 1940, procurando compreender como e em que contexto a questão da desigualdade de renda aparece como tema importante no cenário político brasileiro. Para descrever a questão distributiva do período, lançamos mão de estudos já elaborados por outros autores, diante das limitações da base de dados relacionados ao período, durante o qual apenas os Censos Industriais disponibilizavam informações organizadas de rendimentos. Na segunda seção, apresentamos os dados da pesquisa que foi desenvolvida para redigir este artigo. Trata-se de dados de gastos públicos obtidos no BGU e trabalhados segundo uma metodologia própria, conforme pretendemos discorrer ao longo do texto.

Nas conclusões, pretende-se destacar como as principais conclusões obtidas em cada seção compõem um quadro tão abrangente quanto possível – diante da disponibilidade e limitações dos dados e de suas séries históricas – da evolução da situação socioeconômica do Brasil na segunda metade dos anos 1940 e de seus condicionantes políticos. A pesquisa pretende em breve se ampliar para períodos imediatamente posteriores ao de Dutra, algo que ainda não foi possível dada a demanda enorme de tempo para desenvolver a pesquisa sobre gastos públicos com o grau de detalhamento a que nos propomos fazer.

---

<sup>7</sup> Em muito poucas palavras: a herança escravista; a elevada concentração fundiária desde os tempos da colonização; a falta de reforma agrária ao longo do processo de industrialização (diferentemente das experiências históricas de outros países); a precariedade do mercado de trabalho, desde a sua constituição como tal, quando da abolição da escravidão; e a realidade de períodos democráticos curtos (e também não-plenos, conforme pontuam, pelo menos, Bresser-Pereira (2014) e Santos (1979)), como ocorreu, por exemplo, na própria época de Dutra.

## 1. Evolução do debate econômico nos anos 40 e a ascensão do tema da distribuição de renda

A inflação era, na primeira metade dos anos 1940, o principal tema do debate econômico no Brasil (Corsi, 2013). A abertura comercial adotada pela equipe de Dutra no imediato pós-guerra tinha justamente como um de seus principais objetivos buscar combater a inflação (Corsi, 2013; Bastos, 2004). As mudanças ocorridas na gestão da política comercial a partir de 1947<sup>8</sup> refletiam a necessidade de gerir as reservas e enfrentar os problemas de balanço de pagamentos que, por si sós, já seriam resultado do próprio desdobramento do processo de industrialização por substituição de importações, mas que se avolumavam também diante do cenário externo ainda incerto do imediato pós-guerra (Malan et al., 1977). O esgotamento das reservas conversíveis exigia do governo medidas para enfrentar o problema de divisas. Estas medidas também expressavam a preocupação com o problema da inflação, já que se tentava evitar, a todo custo, uma desvalorização cambial, considerada quase consensualmente ineficaz para melhorar a situação do balanço de pagamentos (Saretta, 1995; Bastos, 2004; Bastos, 2010), e certamente problemática em termos de impulsionamento dos custos de produção e, portanto, da inflação.

O cenário da guerra havia gerado dificuldades de abastecimento da indústria com insumos e maquinário, tornando os custos de produção cada vez mais onerosos para os empresários. De todo modo, a leitura que se tornou hegemônica acerca das causas da inflação era a de que a supostamente excessiva regulação estatal do final do regime do Estado Novo teria causado a “carestia” e pressão sobre os preços de produção (Bastos, 2004; Corsi, 2013).

As agruras pelas quais passou o setor industrial durante a II Guerra acendeu o debate sobre a industrialização brasileira. Ademais, a realidade se impunha no sentido de que a suposta “vocação agrícola”<sup>9</sup> do Brasil já não era mais algo que se levava a sério. Esse contexto econômico e a realidade do imediato pós-guerra é que deu azo ao famoso “debate pioneiro” (1944-1945) sobre desenvolvimento (Teixeira et al., 2010), entre

---

<sup>8</sup> Segundo resume Huddle (1964), depois de um período em que foi adotado um mercado livre de câmbio para as transações comerciais, a preço fixo (e câmbio valorizado), que perdurou até junho de 1947, seguiram-se um período de controle de câmbio por cooperação (jun47-fev48), um período de regime simples de licença prévia (até junho de 1949), e um regime de orçamento de câmbio com licença (até janeiro de 1951). Estas medidas refletiam uma progressiva necessidade de enfrentar os problemas de balanço de pagamentos, em cenário internacional ainda instável.

<sup>9</sup> O discurso da “voca o agrícola” no Brasil vinha do final do século XIX, mas, segundo Bielschowsky (1988; pág. 270 em diante), ainda no início dos anos 1940 havia resquícios desta crença.

Eugênio Gudín e Roberto Simonsen, que, em poucas palavras, tratava do papel que deveria ter o Estado e a política econômica na promoção da industrialização. Em poucas palavras, Gudín considerava que o Estado não deveria adotar políticas explícitas de promoção da industrialização, mas ater-se ao combate à inflação, considerado por ele o problema central da economia brasileira. Roberto Simonsen, por seu lado, pontuava que, assim como ocorrera (na sua avaliação) nos países então já desenvolvidos, o Estado deveria ser posto em favor do incentivo à Industrialização e esta, por conseguinte, teria o papel de desenvolver as forças produtivas e funcionar como uma forma de superar ou pelo menos reduzir a pobreza. Ou seja, em que pese a presença da questão da pobreza ter aparecido nos termos do “debate pioneiro” (Teixeria e Gentil, 2010), o cerne do referido debate entre Simonsen e Gudín repousava na questão do desenvolvimento econômico, em especial das atividades industriais. Segundo Bielschowsky (2000[1988]), referindo-se a este período (meados dos anos 40), “até o início dos anos 60, o debate econômico centrou-se na problemática do desenvolvimento das forças produtivas, deixando-se em plano secundário as questões mais diretamente sociais, como distribuição de renda e da propriedade” (Bielschowsky, 2000; PP. 264).

De todo modo, a rápida urbanização, a aceleração do processo de desenvolvimento industrial, o dinamismo do mercado de trabalho<sup>10</sup> e o consenso segundo o qual a Indústria era já uma realidade irreversível abriu espaço para uma ampliação do debate econômico para além da questão da inflação. Obviamente, o contexto político interno de democratização, com as eleições de dezembro de 1945, mas também com as eleições para a Assembléia Constituinte de 1946, acabariam alçando a temática da desigualdade e da pobreza, bem como outros aspectos da questão social, a uma posição também importante do debate econômico.

O desenvolvimento industrial estimulava essa discussão. O período Dutra foi marcado por uma mudança importante na estrutura produtiva, com destaque para as modificações ocorridas na estrutura industrial do período, com efeitos sobre todas as demais atividades (Bastos, 2010; Saretta, 1995). Infelizmente, os dados mais organizados de emprego e salários restringem-se às informações geradas pelos Censos Industriais,

---

<sup>10</sup> Para ilustrar tal fenômeno, vale citar algumas informações retiradas da série de Estatísticas Históricas do IBGE: o conjunto de pessoas ocupadas na indústria de transformação, em 1940, representava cerca de 10,9% do total da PEA e em 1960 já havia subido para cerca de 13,0%; na mesma trajetória, os trabalhadores assalariados (e não os trabalhadores autônomos ou os empregadores, por exemplo), que em 1940 perfaziam cerca de 44,0% do conjunto da PEA, passaram a representar 50,6% da PEA já em 1950, no último ano completo do governo Dutra.

dado que naquela era não havia pesquisas domiciliares por amostragem e os Censos não captavam dados de emprego e renda com detalhamento.

Uma ilustração do que ocorria no mercado de trabalho do setor manufatureiro, refletindo as mudanças da estrutura produtiva, pode ser retirada de informações constantes das Estatísticas Históricas do IBGE, compilando dados dos Censos Industriais de 1939, 1949 e 1959 (únicas fontes de dados organizados sobre emprego e renda no período). Olhando-se os dados ali expressos, pode-se perceber, por exemplo, que a participação salarial por setores industriais sofreu mudanças significativas entre 1939 e 1959. Enquanto setores tradicionais como indústria têxtil e a de produtores alimentares percebiam uma queda de suas respectivas parcelas no conjunto dos salários industriais (no caso do setor têxtil, de 27,5%, em 1939, para 18,5% em 1959; no caso da indústria de produtos alimentares, de 15,2% para 11,5% no mesmo período), atividades mais dinâmicas tecnologicamente, e que estavam em expansão, como as indústrias dos ramos metalúrgico, mecânico, química, de materiais de transportes e de material elétrico e de comunicações, mostravam, em conjunto, uma expansão de 15,4% para 31,8% na participação salarial na indústria entre 1939 e 1959. Estes dados devem-se não apenas às mudanças ocorridas no emprego como também nos níveis salariais dentro das atividades industriais em pleno processo de transformações da estrutura produtiva.

Conforme lembra Mattos (2017), um debate mais organizado sobre a questão da distribuição de renda somente se instalaria no Brasil a partir da divulgação dos resultados do Censo Demográfico de 1970, a partir dos quais foi possível comparar os dados com os do Censo de 1960 e assim poder avaliar a evolução do perfil distributivo naquela década. Foi o que deu origem ao famoso debate distributivo do Milagre Brasileiro<sup>11</sup>.

A ausência de uma série de dados completa sobre o conjunto do mercado de trabalho da economia brasileira, porém, não nos impede de pelo menos tatear algumas conclusões sobre a questão distributiva dos anos 40 até os anos 1970.

A disponibilidade de dados sobre rendimentos acerca do período em tela restringe-se aos Censos Industriais e foi neles que Colistete (2009) buscou os dados que melhor

---

<sup>11</sup> Um debate mais organizado sobre distribuição de renda e desigualdade somente se consolidaria após a divulgação do Censo de 1970, quando foi possível comparar os dados de renda deste com o Censo de 1960, concluindo-se que tinha havido concentração da renda nos anos 1960. Antes disso, os dados de renda mais confiáveis metodologicamente e com uma série histórica mais longa, que permitisse comparações sobre evolução do perfil distributivo, somente se podia fazer a partir dos dados de Censos Industriais. Para mais detalhes sobre a evolução do debate sobre distribuição de renda, ver: Mattos (2015; 2017). Sobre o debate específico dos anos 1970 e as visões de seus principais antagonistas, ver: Barone, Bastos e Mattos (2017). Mais especificamente a respeito dos fatores estruturais que ampliaram as desigualdades econômicas e as diferenças na distribuição pessoal da renda sob o “Milagre”, ver: Mattos, Bastos e Barone (2018).



expressam as questões distributivas daquele período<sup>12</sup>. A análise do processo de distribuição de renda dentro do setor industrial, se, por um lado, não é abrangente de toda a economia (partes expressivas dos rendimentos continuaram sendo geradas em atividades agrícolas ou em atividades de serviços de diversos tipos, tanto no meio rural como no urbano em expansão), de todo modo é relevante e ilustrativo, pois as atividades industriais estavam em franco crescimento, que se preservaria ainda por algumas décadas (cerca de 9,0% ao ano em média, de 1945 até 1978), conduzindo o crescimento da economia brasileira e suas transformações sociais e urbanas. O estudo de Colistete (2009) oferece uma excelente pesquisa sobre a questão distributiva em termos funcionais (repartição da renda entre lucros e salários nas atividades industriais), traçando um quadro bastante elucidativo sobre o setor mais dinâmico da economia brasileira, e legando um esforço que se revela uma boa aproximação ao que aconteceu, em termos distributivos, no conjunto da economia do pós-guerra como um todo, o que abarca, evidentemente, o período Dutra, que é nosso objeto de estudo.

Colistete (2009) pondera, muito apropriadamente, que, entre 1947 e 1950, houve recuperação dos valores reais dos salários<sup>13</sup> na produção em atividades manufatureiras, segundo ele algo que “pode ser considerado um resultado relativamente inesperado”, dadas as condições institucionais então vigentes. Entre estas adversidades, podemos mencionar, com base no próprio autor, assim como outros estudos sobre o mandato de Dutra (Saretta, 1995; Bastos, 2004; Corsi, 2013), dificuldades para a organização dos trabalhadores, devido a ofensivas do governo Dutra sobre os sindicatos (a despeito do ambiente – sempre contraditório - de democratização então vigente) e o não-reajuste do salário-mínimo durante o todo o período Dutra, conforme vamos voltar a mencionar mais à frente. Pode-se supor que a expansão das atividades industriais tenha gerado as condições, no mercado de trabalho urbano-industrial, para os referidos aumentos salariais

---

<sup>12</sup> O autor lembra, muito apropriadamente, que a questão distributiva nesse período, no Brasil, desperta muito interesse em pesquisadores do tema, pois o Brasil, assim como outros países da América Latina e tantos outros da África, esteve entre os poucos que não perceberam uma melhora significativa na distribuição de renda naquele período. Além disso, o caso brasileiro é peculiar pois se tratou de uma época de significativo crescimento econômico em um país com elevada concentração de renda, a qual se concentrou ainda mais, nos anos 60, quando foi possível aquilatar esse fenômeno, dada a disponibilidade de dados naqueles anos. Em contraste, vale mencionar estudo de Bértola e Weber (2016), no qual mostram que no Chile e no Uruguai o processo de industrialização foi acompanhado de algum grau de melhoria do perfil distributivo, que somente não se desdobrou de uma forma mais significativa porque o próprio processo de industrialização, nesses países, revelou-se pouco dinâmico, em termos de diversificação setorial, e pouco longo, contrastando com o que aconteceu no Brasil, por exemplo. De todo modo, é interessante ficar esse registro, que pode estimular novos estudos que tenham por objetivo estudar experiências comparadas de desenvolvimento econômico e evolução do perfil distributivo entre países latino-americanos.

<sup>13</sup> Calculados segundo três diferentes índices de inflação.

(reais). Estes aumentos, no entanto, não se colocaram acima dos ganhos de produtividade gerados dentro destas atividades, de tal forma que a participação dos salários industriais no produto manufatureiro declinou (bem como declinou o chamado custo unitário do trabalho<sup>14</sup>). No caso do custo unitário do trabalho, houve uma queda, entre 1945 e 1950, de cerca de 22%, 16% e 3,5%, respectivamente, usando-se os deflatores IPC-MTb, IPC-SP e IPA-DI. Pela análise cuidadosa de Colistete (2009), portanto, pode-se constatar que houve, no período Dutra, uma clara (embora não expressiva)<sup>15</sup> piora da distribuição funcional da renda no setor industrial.

Estudo de Baltar e Dedecca (1992), realizado 17 anos antes do de Colistete, já haviam adiantado algumas conclusões que seriam futuramente expostas no trabalho (muito mais completo) mencionado imediatamente acima. Os resultados analisados pelos autores referem-se aos Censos Industriais e se referem ao período 1939-1959. Já de início, Baltar e Dedecca (1992) anunciam que “a parcela ocupacional abrangida por essa fonte de informação é relativamente pequena”. Destacam, porém, que os dados captam “o núcleo da classe operária brasileira” (pág. 17). Os autores mostram, por exemplo, que “o crescimento generalizado dos salários industriais, entre 1949 e 1959, não correspondeu ao mesmo nível de avanço da produtividade”. Ademais, os autores mostram dados que ilustram uma certa piora do perfil distributivo e aumento da concentração funcional da renda ao longo do processo de transformação industrial nas décadas de 1930, 1940 e 1950, a partir de informações do Censo Industrial (“única série histórica disponível”, segundo os autores), dos anos (1939, 1949 e 1959) em que foram realizados nesse período.

---

<sup>14</sup> Segundo Colistete (2009), o custo unitário do trabalho mede o custo do trabalho da empresa ao produzir uma unidade de produto; ou seja, mede-se pela razão definida entre o salário real e a produtividade do trabalho. Para ver as equações formuladas pelo autor, ver: Colistete (2009; p. 394-5).

<sup>15</sup> Surpreendentemente, para alguns, nos anos seguintes (II Vargas e JK), os mesmos indicadores mostram maior distanciamento entre salários reais e produtividade ao longo dos anos 1950. Os anos 50 não são objeto de análise pormenorizada aqui, mas fica o registro e o convite para analisar estes dados e outros do período imediatamente seguinte (por intermédio de uma análise conjunta entre a evolução de indicadores de rendimentos e indicadores de gastos sociais, conforme pretendemos fazer aqui). Por ora, faz-se mister alertar que o referido distanciamento se deveu aos expressivos ganhos de produtividade ocorridos nas atividades industriais nos anos 1950 (que talvez tenham sido mesmo os principais objetivos dos governos desenvolvimentistas de Vargas e Juscelino). De todo modo, parece que esta trajetória de distanciamento entre salários reais e produtividade, nos anos 1950, revele a tibieza da Democracia brasileira e as dificuldades estruturais (em poucas palavras: limitações institucionais e políticas) que a sociedade brasileira desde sempre revelou para fazer-se menos desigual. Só para ilustrar a precariedade da democracia brasileira, vale registrar que Bresser-Pereira (2014), muito apropriadamente, destaca um fato que muitas vezes passa despercebido ou gera quase nula preocupação entre economistas: a democracia brasileira não era plena, pois os analfabetos não podiam votar (este direito foi concedido aos analfabetos apenas a partir da Constituição promulgada em 1988). Só para ilustrar, estudo de Ferraro (2002) mostra que, em 1950, os analfabetos representavam cerca de 51% da população.

A partir de informações disponíveis em estudo do IBGE intitulado “Estatísticas Históricas do Século XX”, os autores constroem indicadores que permitem avaliar a evolução salarial na amostragem de empregos industriais disponível, bem como do próprio valor real do salário mínimo legal. O salário mínimo legal (tabela 1) sofreu queda real expressiva na década de 1940. Entre 1939 e 1949, perdeu mais de 56% do seu valor. Recuperou-se, porém, no período de auge do nacional-desenvolvimentismo, tendo percebido aumento real de cerca de 190% entre 1949 e 1959.

Baltar e Dedecca (1992) mostram que houve uma significativa expansão do desvio padrão dos salários médios dos ramos industriais entre 1939 e 1949 (período que abarca o mandato de Dutra) e, depois, também entre 1949 e 1959. Tal resultado é esperado, uma vez que a instalação de novos setores industriais, muitos dos quais com salários acima da média dos setores preexistentes, ocorrida durante o período da chamada industrialização pesada, tenderia mesmo a ampliar a dispersão salarial dentro do setor manufatureiro. O dado mais interessante, porém, para os propósitos deste artigo, mostra que houve uma importante mudança na relação entre salário médio industrial e salário mínimo. Esta relação era igual a 0,9, em 1939, e saltou para 2,4 em 1949, recuando para 1,1 em 1959, quando o valor real do salário mínimo havia crescido substancialmente em relação a 1949, conforme exibem os dados da tabela 1. O forte aumento da relação salário médio industrial/salário mínimo, entre 1939 e 1949, deveu-se ao fato de que, no período, houve aumento de cerca de 10% no salário real médio da Indústria, enquanto o salário mínimo perdia, conforme já mencionamos, mais de 56% de seu valor real (idem, 1992).

O referido estudo permite notar, portanto, que a evolução dos salários reais não acompanhou o crescimento da produtividade ocorrido no longo período que se inicia no mandato de Dutra, mas cuja realidade se mantém – e com maior ênfase – ao longo do processo de industrialização pesada, incluindo a época do Plano de Metas. Deve-se ponderar que o elevado aumento do salário mínimo, a partir dos anos 50, quando passou a ser objeto de preocupação dos governos de então, que decidiram reajustá-lo periodicamente, não impediu a perda de participação dos salários na indústria – embora tenha favorecido uma menor dispersão salarial dentro destas atividades, ao proteger os salários mais baixos, cujo peso relativo, nos ramos de atividades mais tradicionais, era ainda significativo.

Pelo que já foi apresentado até aqui, percebe-se que a democratização iniciada pela eleição de Dutra mostrou suas limitações e contradições. Por um lado, não impediu crescimento dos salários reais em algumas atividades mais dinâmicas da produção

industrial, mas mostrou sim diversos obstáculos (que se somam a fatores histórico-estruturais, como a dificuldade de posse à terra, à elaboração de políticas tributárias progressivas, a uma adequação melhor das instituições em geral a uma sociedade urbano-industrial, como as que permitiram, por exemplo, a consolidação de experiências nacionais de Welfare State nos países desenvolvidos europeus<sup>16</sup>) para que os trabalhadores destas atividades mais dinâmicas pudessem usufruir de parcelas maiores dos ganhos setoriais que estavam gerando com seu trabalho (ou, se quisermos analisar a questão de uma forma mais abrangente, não foram criadas as condições sociais e políticas para que o conjunto dos trabalhadores pudesse usufruir de parcelas crescentes dos ganhos sistêmicos gerados pelo dinamismo da atividade industrial, tanto na era de Dutra quanto nos anos seguintes, quando as alterações da estrutura produtiva seria ainda mais dinâmicas, em continuidade ao processo de industrialização). Sobre os anos 1950, vale ponderar, embora não sejam o objeto de nossa análise, que houve governos mais comprometidos, por exemplo, com a recuperação dos valores reais legais do salário mínimo, conforme se vê na tabela 1, contrastando com o que ocorreu sob Dutra, que manteve sem qualquer reajuste o salário mínimo, embora o mesmo já viesse perdendo poder de compra de forma expressiva desde sua introdução, em 1940<sup>17</sup>.

Tabela 1  
Evolução do Salário Mínimo Real  
Governos Dutra, II Vargas e JK  
1945= base 100

1940	146,2
1945	100,0
1946	87,8
1947	67,0
1948	61,9
1949	62,9
1950	59,4
1951	54,9
1952	147,4
1953	121,4
1954	147,5
1955	165,7

<sup>16</sup> Em claro contraste ao que o ocorria em países democráticos desenvolvidos no mesmo período, em que todos exibiram melhoria de seus perfis distributivos (Kerstenetzky, 2012 e Piketty, 2014).

<sup>17</sup> O governo Dutra não promoveu qualquer reajuste no salário mínimo. Ao final da década de 1940, portanto, dado que a inflação acumulada no período foi alta, notadamente por causa do período da II Guerra, o valor real do salário mínimo havia caído vertiginosamente, apesar de ter tido um aumento real importante em 1943 (no caso, ainda sob a primeira presidência de Getúlio Vargas). Na sua implementação, o salário mínimo tinha valor real semelhante ao salário médio na indústria de transformação (Souen, 2013).

1956	168,3
1957	183,0
1958	159,2
1959	178,2
1960	149,6

Fonte: IPEADATA, com base no IBGE.

Elaboração dos autores.

Os dados apresentados até aqui, apesar das limitações de sua série histórica e de sua abrangência, permitem concluir que o processo de industrialização brasileira, mesmo quando se tornou mais dinâmico e se desenvolveu sob um ambiente de Democracia formal, desdobrou-se sob um contexto de elevada e crescente concentração de renda. De todo modo, para uma interpretação mais abrangente da questão da desigualdade sócio-econômica, torna-se imperioso completar a análise feita até esta altura do texto incluindo um estudo acerca da evolução dos gastos sociais, tanto de seu perfil como de sua magnitude.

A experiência internacional ensina que, em países onde houve períodos com uma trajetória descendente da desigualdade de renda em tempos de paz<sup>18</sup>, ocorreu também uma alteração positiva e auto alimentadora entre dinamismo dos mercados de trabalho e expansão dos serviços públicos<sup>19</sup>, para os quais teve papel decisivo o aumento de carga tributária per capita - e de forma progressiva (cobrando mais dos ricos do que dos pobres, na proporção da renda)<sup>20</sup>.

O estudo da evolução do perfil e da magnitude dos gastos sociais é o tema da próxima seção, na qual apresentamos o cerne de nossa pesquisa.

## **2. EVOLUÇÃO DOS GASTOS SOCIAIS SOB DUTRA**

A interpretação da evolução do perfil e da magnitude dos gastos sociais sob o mandato de Dutra, tarefa central da pesquisa que deu origem a este artigo, ajuda a ilustrar

---

<sup>18</sup> Sobre o contexto peculiar de redução da desigualdade na distribuição de renda ao lado de crescimento econômico, conforme ocorreu no pós-segunda guerra na Europa Ocidental, ver, pelo menos: Piketty (2014) e Hobsbawm (1995).

<sup>19</sup> A provisão de bens e serviços públicos teve papel fundamental para promover a igualdade social e também para o próprio dinamismo do desenvolvimento econômico ocorrido nos países desenvolvidos. Tal tema, historicamente, foi muito pouco estudado para os casos dos países periféricos, tal como sustentam, de forma pertinente e original, trabalho de Oliveira e Bastos (2016), que comentam que os teóricos da Teoria do Desenvolvimento (que se debruçavam, justamente, sobre as questões atinentes ao desenvolvimento de países periféricos, nos anos 1950 e 1960) pouco se importavam com a questão da provisão de bens e serviços públicos ao longo do processo de desenvolvimento de suas forças produtivas (em uma palavra: industrialização), talvez, segundo os autores, por haver, naquela altura, um entendimento tácito segundo o qual a expansão da renda per capita, por sí só, já seria suficiente para promover um processo de equalização social e melhoria geral do bem estar da população.

<sup>20</sup> Ver, pelo menos: Kerstenetzky (2012); Atkinson (1995; 2015).

as transformações ocorridas no período e a esclarecer sobre as demandas sociais então em curso sob o cenário de democratização (embora parcial e incompleta, conforme já comentamos) do período.

É nesta seção que apresentamos os dados organizados com base na pesquisa feita em torno das informações disponíveis no BGU, conforme exposto na tabela 2. Metodologicamente, esses dados foram tratados de forma inédita. Foi realizada uma minuciosa auditoria nos gastos de todos os ministérios e órgãos, rubrica a rubrica, a fim de recolher aquelas diretamente associadas a cada uma das cinco áreas de gastos sociais estudadas. Não fazemos qualquer espécie de estimativa, o que torna esse trabalho mais rigoroso, embora menos abrangente que o de Pires (2010). Os dados dos Balanços Gerais da União estão organizados com todos os tipos de rubricas contábeis, como, por exemplo, custeio, investimentos e transferências. Na pesquisa feita para a elaboração deste artigo, retiramos apenas os dados considerados de natureza social (que são os gastos com educação, saúde, previdência, assistência e cultura) efetivamente realizados. Para efeito de avaliação acerca da trajetória do gasto social e de seu peso relativo, também reunimos dados a respeito da Receita Total da União. Neste caso, também são considerados os dados efetivamente executados, ou seja, valores efetivamente arrecadados, reunindo todos os tipos de receitas, tais como receitas correntes, receitas de capital e receitas eventuais. A decisão de comparar os dados dos gastos sociais com as receitas deve-se ao fato de que os compêndios internacionais (como os da OCDE, por exemplo, ou da Organização Mundial de Saúde) costumam assim proceder, ou seja, avaliar a evolução do perfil e da proporção dos gastos públicos em comparação com o total das receitas.

A democratização no Brasil, que ocorre após a queda do Estado Novo (1937-1945), simbolizou-se não apenas nas eleições presidenciais vencidas pelo general Eurico Gaspar Dutra, mas também, na mesma data, pelas eleições para a realização de uma Assembléia Nacional Constituinte, que toma posse em 1946 e naquele ano mesmo elabora uma nova Constituição Federal. Os ares democráticos deram origem à institucionalização de mecanismos, órgãos executores e leis que buscavam atender às demandas sociais crescentes que então se instalavam naqueles anos (Draibe, 2004), em contexto também de uma acelerada urbanização e crescimento demográfico, fenômenos que, por sua vez, vinham tendo forte impulso desde pelo menos os anos 1930, quando tomava corpo um processo de Industrialização no Brasil.

Um primeiro resultado que salta aos olhos na tabela 2 é que a Receita variou pouco ao longo dos anos do mandato de Dutra (1946-1950), ao mesmo tempo em que os gastos

sociais cresceram significativamente e também mudavam de perfil (conforme vamos analisar a seguir). Esta realidade de expansão dos gastos sociais repete um padrão internacional de expansão de serviços típicos de bem estar, que têm também como uma característica marcante o fato de serem intensivos em Trabalho. O aumento do nível e do perfil do emprego público também foi uma marca do período<sup>21</sup> – e, da mesma maneira, também estava ocorrendo nos países europeus desenvolvidos, nos EUA<sup>22</sup> e demais países desenvolvidos não europeus (Canadá, Austrália, Nova Zelândia, especialmente). A questão do emprego público, porém, não será objeto de análise neste artigo, apesar da sua relevância, da mesma forma como não serão feitas comparações internacionais. O comentário sobre o cenário externo é para ilustrar que o contexto interno de democratização, também era, de alguma forma, influenciado pelo que ocorria no imediato pós-segunda guerra nos países desenvolvidos, onde a expansão dos Estados de Bem Estar Social<sup>23</sup> ocorria tanto nos países vencedores do conflito mundial, como nos que haviam sido derrotados (Itália e Alemanha). De todo modo, a menção de passagem feita aqui ao emprego público serve para, de alguma forma, também destacar que sua própria expansão (isso é notório nas informações brutas que deram origem aos dados aqui organizados, pois há denominações explícitas a gastos com pessoal) afetou o aumento dos gastos sociais, uma vez que, para a expansão dos serviços em questão, era inevitável a contratação de servidores, em todos os níveis da federação, para atender às demandas da população por políticas públicas.

A tabela 2 exhibe a evolução dos gastos de natureza social selecionados e organizados para esta pesquisa<sup>24</sup>. A tabela apresenta também a trajetória da receita total (segundo explicamos acima) para cada ano do mandato de Dutra.

Tabela 2

Evolução dos gastos sociais e da receita total

Balancos Gerais da União - BRASIL

1945-1950

valores em milhares de reais (**)	1946	1947	1948	1949	1950	50/46 (***)
Gasto total do MES (*)	1.416.179	1.920.982	2.335.057	2.841.988	3.092.936	118,40
Educação	456.127	783.484	865.462	1.151.555	1.235.376	170,84

<sup>21</sup> Para um estudo detalhado sobre a evolução do emprego público no Brasil, ver: Mattos (2011 b).

<sup>22</sup> Para um estudo detalhado sobre a evolução do emprego público em diferentes experiências internacionais de países desenvolvidos, ver Mattos (2011 a).

<sup>23</sup> Sobre fundamentos teóricos e experiências nacionais de Welfare State, inclusive casos de países periféricos e do Brasil, em particular, ver: Kerstenetzky (2012).

<sup>24</sup> Todos os dados de receitas e de gastos foram corrigidos pela variação do IGP-DI da FGV, e trazidos a valores de janeiro de 2020. A opção por este índice deve-se ao fato de que o mesmo já existia desde 1944.

Saúde	214.387	387.607	711.561	1.001.016	755.224	252,27
Previdência	1.900.628	1.637.790	1.887.033	2.239.807	1.956.252	2,93
Assistência	175.507	319.389	269.463	530.034	502.302	186,20
Cultura	36.677	28.507	37.006	50.894	64.774	76,61
<b>TOTAL SOCIAIS</b>	<b>2.783.326</b>	<b>3.156.777</b>	<b>3.770.525</b>	<b>4.973.306</b>	<b>4.513.928</b>	<b>62,18</b>
RECEITA TOTAL (RT)	20.065.010	23.384.758	24.542.434	24.942.665	23.991.766	19,57
<b>memo (em % em relação à RT)</b>						
Educação/Receita Total	2,27	3,35	3,53	4,62	5,15	
Saúde/Receita Total	1,07	1,66	2,90	4,01	3,15	
<b>Total Sociais/Receita Total</b>	<b>13,87</b>	<b>13,50</b>	<b>15,36</b>	<b>19,94</b>	<b>18,81</b>	

Fonte: Balanços Gerais da União. Elaboração dos autores.

(\*) MES = Ministério da Educação e Saúde.

(\*\*) Dados deflacionados pelo IGP - DI, da FGV. Valores de janeiro de 2020.

(\*\*\*) var. % acumulada entre 1946 e 1950.

Os dados revelam que as receitas exibiram uma certa estabilidade ao longo do mandato de Dutra, uma vez que o total arrecadado cresceu pouco menos de 20%, no acumulado do período (última coluna). Por outro lado, os gastos sociais, como um todo, cresceram 62%, de tal forma que perfaziam quase 14% do total das receitas em 1946 e saltaram para quase 19% delas em 1950 (última linha). Dentro desse agregado (gastos sociais), mereceram destaque a evolução dos gastos com educação e com saúde. No primeiro caso, houve um crescimento de expressivos 170% reais no acumulado do período, enquanto no caso da saúde, partindo de uma base diminuta, o crescimento foi de 252%; desta forma, os gastos com educação, que em 1946 representavam cerca de apenas 2,2% do conjunto das receitas totais do erário federal, saltaram para pouco mais de 5% em 1950, enquanto que, no caso da saúde, a proporção saltou de pouco mais que 1,0% para pouco mais que 3,0%. A parcela destinada à Previdência era, desde 1945, a mais elevada no conjunto dos gastos sociais e assim permaneceu até 1950, mas a evolução mais marcante deu-se nas rubricas de educação e de saúde. Os gastos com assistência social também cresceram bastante, mas partindo de uma base muito menor que as demais mencionadas.

No caso da Educação, os principais motivos para o referido aumento dos gastos residem na expansão de universidades que passavam a ser geridas por recursos federais (à época, ainda não havia a atual denominação de “Universidade Federal”), ou seja, com o orçamento da União. Também houve significativa ampliação dos chamados Fundos de Educação Primária, que são fundos federais repassados a estados (unidades da federação e territórios) e municípios segundo critérios fixados pela Constituição de 1946. No caso



da saúde, mostraram-se crescentes e expressivos os repasses a estados e municípios, mas também transferências feitas para combater endemias e coenças infecto-contagiosas que se alastravam, em diferentes épocas ou de forma crônica (dependendo do caso) tanto nas cidades como nas áreas rurais. Entre estas doenças, incluem-se também endemias que afetavam a produção agropecuária<sup>25</sup>.

Em ambos os casos (educação e saúde), fica claro não apenas que a democratização atendia a demandas sociais e se expressava na Constituição Federal por meio das leis que davam resposta a estas demandas, mas também eram fruto da urbanização e do crescimento populacional que ocorria no período, exigindo mais recursos para atender aos princípios e leis estipulados pela própria Carta Magna. Assim se explica a forte expansão, em termos reais, de cada uma das rubricas e também em relação ao total da arrecadação obtida pela União.

Por fim, cabe também aqui uma explicação adicional, a respeito da rubrica de gastos totais registradas no Ministério de Educação e Saúde (na época, um mesmo e único ministério), conforme mostrado na primeira linha da tabela. Os dados deste agregado referem-se ao orçamento conjunto do ministério e seus gastos não se referem unicamente – como poderia parecer – a atividades de educação e saúde. O ministério realizava alguns gastos de natureza meramente administrativa, necessários ao seu funcionamento, como a manutenção de estruturas regionais de gestão e controle, que não poder ser, ao nosso ver, interpretados como gastos de natureza social. Por outro lado, também merece menção o fato de que alguns dos gastos sociais, como por exemplo, os próprios de educação e de saúde, provinham, em alguns casos, de outros ministérios. Por exemplo: o Ministério da Agricultura exercia gastos com educação (ensino agrônomo e veterinário); o Ministério das Relações Exteriores disponibilizava recursos para o ensino no Instituto Rio Branco; os ministérios militares para o ensino para as escolas militares, e assim por diante. Tratavam-se de gastos que, pelo seu montante, eram menos relevantes do que os que provinham do Ministério de Educação e Saúde, mas existiam.

Algumas das conclusões que se podem captar da tabela 2 corroboram resultados que foram obtidos por Pires (2010), conforme exposto na tabela 3, ao mesmo tempo em que lança desafios para futuras investigações acerca da evolução dos gastos sociais e de seus condicionantes políticos e econômicos. A tabela 3 mostra que houve aumento expressivo dos gastos sociais especialmente no período Dutra. Nas rubricas escolhidas

---

<sup>25</sup> Para mais detalhes a respeito do conteúdo de cada rubrica, convidamos a consultar o Apêndice a este texto.

por Pires (2010) pode-se constatar que, entre 1944 (o autor não apresenta informações para 1945) e 1950, o total de despesas quase triplica, tendo aumentado expressivamente em todos os três itens selecionados.

Tabela 3

Despesas com saúde, educação e previdência social

Valores em cruzeiros constantes e parcela de cada área no conjunto do gasto social

Ano	Educação		Saúde		Previdência Social		TOTAL
	Valor (*)	% do total	Valor (*)	% do total	Valor (*)	% do total	
1932	379,6	44,1	238,1	27,7	243,4	28,3	861,1
1933	404,3	47,1	230,9	26,9	223,2	26,0	858,5
1934	434,3	44,7	270,4	27,8	267,5	27,5	972,3
1935	479,9	47,5	267,7	26,5	262,9	26,0	1010,7
1936	502,1	45,2	303,9	27,4	304,5	27,4	1110,6
1937	567,7	44,0	373,9	29,0	349,8	27,1	1291,4
1938	570,3	40,6	389,9	27,8	443,5	31,6	1403,7
1939	617,7	41,0	459,8	30,5	428,5	28,4	1506,2
1940	659,3	39,1	488,3	29,0	537,2	31,9	1684,8
1941	624,5	36,3	460,9	26,8	633,7	36,9	1719,1
1942	532,4	33,8	422,4	26,9	617,9	39,3	1572,9
1943	490,5	31,6	400,9	25,8	661,2	42,6	1552,7
1944	537,4	31,9	488,8	29,0	659,3	39,1	1685,9
1946	707,8	29,4	587,2	24,4	1111,3	46,2	2406,4
1948	1045,2	32,3	761,7	23,6	1425,5	44,1	3232,5
1950	1449,1	34,1	949,6	22,4	1846,6	43,5	4245,3
1952	1589,6	32,8	1172,5	24,2	2080,2	43,0	4842,3
1955	1750,1	28,9	1430,4	23,6	2868,6	47,4	6049,3
1957	1202,3	15,0	1633,2	20,4	4064,6	50,8	8000,2
1960	2435,9	31,3	1626,5	20,9	3723,6	47,8	7786,1
1962	3505,3	31,8	2086,6	19,0	5415,4	49,2	11007,4
1964	3689,7	29,2	2482,1	19,6	6477,6	51,2	12649,6

Fonte: adaptado de Pires (2010).

(\*) dados em milhões de Cr\$ de 1946.

A tabela 4, elaborada por estes autores, simplesmente reorganiza as informações constantes na tabela 3, feita por Pires (2010), de tal forma a deixar mais explícito o comportamento dos gastos sociais sob Dutra, em comparação com os períodos imediatamente anteriores e os posteriores.

Tabela 4

Variação das despesas sociais totais

e de alguns itens de sua composição

Variação percentual média anual real por períodos selecionados

PERÍODO	Educação	Saúde	Previdência Social	Gasto social Total
	1932-1937	8,4	9,4	7,5
1937-1944	-0,8	3,9	9,5	3,9
1944-1950	18,0	11,7	18,7	16,6
1950-1955	3,8	8,5	9,2	7,3
1955-1964	8,6	6,3	9,5	8,5

Fonte: Elaboração própria com base em Pires (1960).

Em primeiro lugar, o que se percebe pelos dados da tabela 4 é que, justamente no período Dutra foi quando os gastos sociais totais, assim como cada uma de suas rubricas tiveram o maior crescimento. Este movimento destacado parece estar mais associado à promulgação da Constituição de 1946, do que propriamente à figura do próprio Dutra. Interessante notar, também, que no período 1932-1937 o crescimento foi mais expressivo (também em todas as rubricas, excetuando-se a da Previdência) do que no período 1937-1944, sob a vigência da ditadura do Estado Novo (infelizmente, não temos os dados de 1945, o último ano, efetivamente, do referido regime de arbítrio). O que chama a atenção e que merece estudos pormenorizados no futuro<sup>26</sup> é o fato de que, a partir de 1950, o crescimento dos gastos sociais é bem menor do que o ocorrido sob Dutra. Provavelmente o segundo mandato de Vargas e sua característica desenvolvimentista explícita devam ter destinado maiores recursos para atividades de infraestrutura ou outras que gerem “externalidades positivas” para o setor privado, em detrimento dos gastos destinados para as atividades sociais. Ou então, poder-se-ia supor que a parcela mais organizada da sociedade já estivesse se sentindo contemplada e, dado o restrito nível de organização da sociedade civil naquela quadra de nossa História, demandas adicionais não tenham se materializado. De todo modo, deve-se sublinhar que a arrecadação, que se manteve relativamente estável ao longo do período Dutra, exibiu o mesmo tênue ritmo de crescimento nos anos subsequentes, dadas as dificuldades políticas para se realizar um aumento da carga tributária (e, maior ainda, para que a mesma fosse progressiva). De todo modo, é interessante notar que, a partir do mandato de Juscelino Kubitschek e até o golpe de 1964 parece que o ritmo de crescimento dos gastos sociais é retomado, mas ainda a um ritmo menos intenso do que o que caracterizara o período 1944-1950.

De todo modo, é importante registrar que Pires (2010), embora com uma metodologia diferente da que adotamos aqui<sup>27</sup>, também mostrou que nos anos selecionados houve um progressivo aumento dos gastos sociais em relação ao conjunto

---

<sup>26</sup> O trabalho de captação dos dados e de sua auditoria, sobre os anos de 1951 em diante, vem sendo feito pelo segundo autor deste artigo.

<sup>27</sup> Entre algumas diferenças, registre-se que Pires (2020) formula algumas estimativas (que consideramos, de alguma forma, arbitrárias) de gastos efetuados por estados, municípios e institutos de previdência. Ademais, os gastos federais que se baseiam no BGU são de anos selecionados, e não de todo o período – conforme nós fizemos. Infelizmente, Pires também não detalha de que forma apurou esses gastos federais. Ademais, não capta o fato de que boa parte dos gastos de estados e municípios foi viabilizado por repasses constitucionais do governo federal, o que aumentaria a participação da União no total dos gastos sociais para além dos 50% estimados por ele. De todo modo, devemos reconhecer que a metodologia utilizada por Pires (2010) permite avaliar de forma mais ampla o perfil dos gastos públicos, embora com menor grau de acurácia, segundo nossa avaliação, dado o caráter arbitrário de algumas estimativas feitas por ele. No nosso caso, preferimos fazer uma auditoria nos dados e registrar apenas os que foram efetivamente realizados.

dos gastos públicos e também em relação ao PIB. Seu estudo, com dados provenientes de diversas fontes<sup>28</sup>, revelou que a participação dos gastos com saúde, educação e previdência nos gastos públicos totais (Adm. Direta + Sistema previdenciário) passou de cerca de 20% em 1944 (ainda antes da promulgação da CF de 1946, portanto), para cerca de 27% em 1952, atingindo 30% em 1957 e passando um pouco de 30% (atinge 30,5%) em 1962, talvez também em parte devido à queda da arrecadação decorrente da recessão daquele ano. Tal trajetória mostra-se condizente com o processo de democratização do país naquele breve período entre 1945 e 1964. Em Relação ao PIB, os gastos somados com educação, saúde e previdência também mostram salto perceptível no mesmo período, bastando citar que estavam em patamar abaixo de 3,5 % em 1944, mas passaram para quase 5,0% em 1952, e depois ainda subindo para 6,3% em 1957 e quase 6,5% em 1962 (Pires, 2010).

Os dados revelam, portanto, que os gastos sociais, considerando-se ou não os gastos com o sistema previdenciário, foram maiores no período Dutra do que haviam sido no primeiro governo Vargas e também o que seria no mandato subsequente ao de Dutra<sup>29</sup>.

Não se deve perder de vista, no entanto, que o processo de democratização iniciado no mandato de Dutra mostrou-se truncado, expressão das próprias contradições do período, da composição de forças do governo, da postura do próprio presidente e das limitações institucionais que marcavam a sociedade brasileira. O processo de intensa transformação econômica não foi acompanhado de uma proporcional ampliação da capacidade do Estado em promover políticas públicas e estratégias de desenvolvimento social. Desta forma, uma das características desta época reside na própria dificuldade em universalizar os benefícios da política social desenhada pela Constituição Federal de 1946. Conforme se depreende do estudo de Pires (2010), o acesso às políticas públicas era restrito a trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho e pertencentes a certos segmentos de atividade cuja grau de sindicalização era elevado<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Como, por exemplo, do Balanço Geral da União (anos selecionados), do MEC (1957, 1958, 1959, 1960) e do IBGE (Anuário Estatístico do Brasil (Vários anos); FIBGE (1990), p. 616-617.

<sup>29</sup> Vale mencionar trecho bastante elucidativo redigido por Pires (2010), com base em sua pesquisa sobre o perfil e magnitude do gasto público no período 1930-1964. Afirma o autor: “Para o conjunto do gasto social (saúde, educação e previdência social), nos três níveis de governo mais o sistema previdenciário, as taxas anuais médias (geométricas) de acréscimo nos períodos 1932/1944, 1944/1950, 1950/55, 1955/60 e 1960/64 correspondem a 5,0%, 15,6%, 7,3%, 5,2% e 12,9%, respectivamente. Se considerarmos apenas o período 1946-1950, a taxa média se reduz levemente, atingindo ainda o elevado índice de 15,2%” (p. 545). (ou seja, um pouco menor do que no intervalo 1944-1950; mas partir de 1944 não contempla exatamente o mandato de Dutra).

<sup>30</sup> Esta questão está muito bem abordada por Santos (1979), em trabalho clássico no qual ele cunhou o conceito de “cidadania regulada”, que significava o caráter excludente e discriminatório da mesma, uma

Desta forma, apesar do inegável aumento dos gastos sociais ocorrido nos anos em questão, deve-se destacar o caráter pouco abrangente da política social do período e seu limitado poder de influência sobre o dinamismo do padrão de acumulação capitalista. Parcela importante dos gastos sociais provinham de caixas ou Institutos de Aposentadorias e Pensões de grupos específicos de trabalhadores, notadamente os mais organizados sindicalmente, que eram os de alguns segmentos dos servidores públicos e de algumas categorias profissionais que haviam surgido ou se ampliado na esteira do processo de industrialização. Assim, embora crescente, o gasto social ainda atendia a parcela diminuta da população, em um país ainda marcado por forte herança escravista, falta de desenvolvimento econômico regionalmente balanceado, elevada informalidade do mercado de trabalho e dificuldades institucionais para executar políticas sociais mais abrangentes. Entre estas dificuldades institucionais, pode-se mencionar as fraquezas exibidas pelo sistema tributário<sup>31</sup> e, olhando-se de uma forma mais abrangente, as próprias deficiências do sistema democrático<sup>32</sup>, marcado por restrita participação popular.

## CONCLUSÕES

A compreensão da magnitude e das características da desigualdade econômica do governo Dutra (e nos anos seguintes) é bastante desafiadora, por diversos motivos. Em primeiro lugar, por causa da precariedade e carência dos dados necessários para compreendê-la. Dadas as dificuldades com os dados, é preciso trabalhar com os dados e estatísticas disponíveis e, a partir delas, tentar construir um quadro o mais completo possível da realidade socioeconômica e de sua evolução. Isso muitas vezes exige um trabalho paciente e exaustivo de auditoria das informações espalhadas pelas diversas seções do BGU, publicação por nós selecionada para fazer a pesquisa, dada a quantidade

---

vez que a incorporação dos trabalhadores aos direitos sociais (como o seguro social e o atendimento médico individualizado) estavam atrelados à inserção formal dos mesmos ao mercado de trabalho. No que se refere, por exemplo, ao acesso à Saúde Pública, o mesmo tornou-se universal somente com a criação do SUS, décadas mais tarde, na Constituição Federal de 1988.

<sup>31</sup> Aqui, obviamente, o caráter ultra-conservador do Congresso Nacional, tornava inviável uma eventual adoção de uma reforma tributária que ao mesmo tempo ampliasse a carga tributária da UNIÃO e a dotasse de características mais progressivas, acabava jogando contra a elaboração de planos de investimentos em infraestrutura (que teriam sido decisivos para melhorar a estrutura de custos do setor privado), que demandariam recursos fiscais de monta para a sua implementação. Ademais, o período Dutra desmontou ou esvaziou órgãos dedicados a planejamento, gestão e controle da alocação de recursos que haviam sido criados no período anterior (I Vargas) – conforme mencionados no artigo imediatamente anterior.

<sup>32</sup> A contradição do governo Dutra se mostrava no aumento do peso do gasto social quer seja no conjunto dos gastos públicos, quer seja em relação ao PIB, ao mesmo tempo em que esse mesmo governo intensificava suas ações contra as classes populares, conforme ficava claro já em 1947, quando o PCB foi colocado na ilegalidade (repetindo ações que ocorreram, nessa mesma época, em vários outros países da América Latina) e na repressão ao movimento sindical.

abrangente de informações disponíveis, de tal forma que permite captar os dados de que necessitamos, desde que feito o paciente tabalho de auditoria, conforme foi o caso. Estas informações, deve-se registrar, nem sempre estão organizadas de forma clara, coerente e contemplando uma série histórica sem rupturas (para não falar de problemas de consistência metodológica). Em segundo lugar, o desafio ao estudo da evolução do cenário de desigualdade socioeconômica no referido período também se expressa nas próprias contradições do processo de democratização ocorrido no Brasil em meados do século passado (muitas de suas características, infelizmente, persistem até hoje...). Ademais, a tudo isso se somam as naturais e esperadas dificuldades geradas pelo próprio processo de industrialização por substituição de importações, cuja expressão econômica mais evidente reside nos recorrentes problemas de balanço de pagamentos enfrentados desde o início do referido processo de industrialização.

Ademais, deve-se salientar que, apesar do reacionarismo pessoal de Dutra<sup>33</sup> e do que representava o arco de alianças políticas que sustentavam seu governo, a existência da abertura democrática promoveu, de todo modo, uma mudança qualitativa no processo político, com reflexos sobre a política social. A abertura democrática, apesar das dificuldades e falhas mencionadas neste artigo, ampliou a demanda por serviços públicos, o que não significa que eles tenham necessariamente se tornado universais<sup>34</sup>.

As peculiaridades do momento histórico que é objeto deste artigo, tanto ao nível nacional quanto internacional, bem como os movimentos contraditórios do governo Dutra, aliados às características pessoais do próprio presidente, levaram muitos autores a formularem conclusões apressadas a respeito do desempenho da economia no período e a respeito das características do desenvolvimento econômico (e, em especial, da industrialização) da segunda metade dos anos 1940. Entendemos que os comentários de Bastos (2004; pp. 120-121) acerca do período espelham a questão nos seus devidos (e ponderados) termos: “(...) o período não se caracterizou por um “retorno” ao velho liberalismo presumidamente característico da Primeira República, se com isso se quiser dizer a completa desconsideração dos interesses do “reaparelhamento” da indústria, nos cálculos feitos quanto às opções de política econômica. Negar este extremo não quer dizer, inversamente, que os industriais se tornassem “hegemônicos” em algum período

---

<sup>33</sup> De acordo com Moura (1990), o governo Dutra considerava os movimentos sociais organizados como produto da ação comunista, no mínimo como um instrumento desta ação ou um objeto de manipulação causado pelo comunismo internacional.

<sup>34</sup> Conforme já mencionamos em outra passagem, a construção de um sistema único e universal de saúde pública, por exemplo, somente se instalaria a partir da Constituição de 1988, com a criação do SUS.

do governo. Mas entre admitir que não havia um programa coerente para fomentar a industrialização do país e afirmar que os interesses industriais não eram considerados nos cálculos das decisões ao longo de todo o governo Dutra vai uma distância grande, que permite posições intermediárias (cf. Draibe, 1980; pp. 144-145)”.

A compreensão da natureza política e dos condicionantes internos e externos em que se desenvolveu o mandato de Dutra (e o intenso processo de industrialização ocorrido naqueles anos) é fundamental para analisar a evolução das políticas públicas daquele e dos períodos a ele subsequentes, bem como para compreender a complexidade da desigualdade socioeconômica do Brasil naquela quadra histórica.

Todo este contexto, e as conclusões retiradas dos dados disponíveis (apesar de todas as dificuldades envolvidas em tal tarefa, ou talvez por elas mesmas) para se entender a evolução da desigualdade socioeconômica demandam que esta agenda de pesquisas se estenda para os anos seguintes, quando o cotejamento com os mandatos de Vargas (o segundo), Jk e Jango poderão fornecer novas conclusões acerca dos condicionantes políticos das políticas sociais adotadas no Brasil durante o interregno democrático de meados do século XX.

#### **BIBLIOGRAFIA**

ALVARENGA JR., M. e MATTOS, F.A.M. (2015). A política econômica nos anos 1930: evidências de uma heterodoxia consciente. **Revista Análise Econômica (UFRGS)**; vol. 33; n. 64; setembro de 2015.

ATKINSON, A. B. **Incomes and the Welfare State: essays on Britain and Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

ATKINSON, A.B. **Desigualdade: o que pode ser feito?** São Paulo: Ed. LeYa; 2015.

BALTAR, P.E.A. e DEDECCA, C. (1992). **Notas sobre o mercado de trabalho no Brasil durante a industrialização restringida**. Cadernos do CESIT (texto para discussão n.12). IE/UNICAMP (Campinas).

BARONE, R.; BASTOS, P.P.Z.; MATTOS, F.A.M.. Capital humano ou capitalismo selvagem? Um balanço da controvérsia sobre distribuição de renda durante o “milagre” brasileiro. **Revista de Economia Contemporânea**, [s. l.], v. 21, n. 3, p. 1-25, set./dez. 2017.

BASTOS, P.P.Z. (2004). **O presidente desiludido: a campanha liberal e o pêndulo de política econômica no Governo Dutra (1942-1948)**. História Econômica e História de Empresas, VII, 1 (2004).

BASTOS, P.P.Z. (2010). **Liberal Esclarecido ou Aliado Fiel? Sobre a Natureza da Política Econômica Externa Brasileira no Governo Dutra (1946-1951)**. *Revista Economia*. dezembro de 2010.

BERTOLA, L.; WEBER, J.R. Industrialización y distribución del ingreso en Chile y Uruguay: cajas negras, casilleros vacíos y curva de Kuznets. **Anais do V Encontro da CLADHE**. São Paulo, junho de 2016. (mimeografado).

BIELSCHOWSKY, R. (2000[1998 – quarta edição]). **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto.

BRESSER-PEREIRA, L.C. (2014). **A Construção Política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a Independência**. São Paulo: Editora 34. (Primeira edição)

COLISTETE, R.P. (2009). Salários, produtividade e lucros na indústria brasileira, 1945-1978. **Revista de Economia Política**, vol. 29; n.4; out-dez 2009.

CORSI, F. L. (2013). Inflação e crescimento econômico: uma análise da política de Vargas ao final do Estado Novo. **História Econômica & História de Empresas**, v. 16, p. 343-377, 2013.

DRAIBE, S. **Rumos e Metamorfoses – Estado e Industrialização no Brasil 1930-1960**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 2004.

FERRARO, A.R. (2002). Analfabetismo e níveis de letramento no Brasil: O que dizem os censos? **Educação e Sociedade** (CEDES – UNICAMP). Campinas, vol. 23; n. 81; dezembro de 2002.

FURTADO, C. (1959). **Formação Econômica do Brasil**. (várias edições).

HOBBSAWM, E. **A Era dos Extremos**. O breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, [1994] 1999.

HUDDLE, D. Balanço de pagamentos e controle de câmbio no Brasil: diretrizes políticas e história, 1946-1954. **Revista Brasileira de Economia**: 18(1): 5-40, mar 1964.

KERSTENETZKY, C.L. **O Estado do Bem Estar Social na Idade da razão: a reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2012.

MATTOS, F.A.M. (2011). **Emprego Público nos Países Desenvolvidos: Evolução Histórica e Diferenças nos Perfis**. Texto para Discussão 1578. Brasília (DF): IPEA, fevereiro de 2011.(a)

MATTOS, F.A.M. (2011). **Emprego Público no Brasil: Aspectos Históricos, Inserção no Mercado de Trabalho Nacional e Evolução Recente**. Texto para Discussão 1582. Brasília (DF): IPEA, março de 2011.(b)



MATTOS, F.A.M. (2015). Distribuição de renda no Brasil: meio século de desigualdade (1960-2012). **Insight Inteligência**; ano XVIII; n. 70; julho-agosto-setembro de 2015.

MATTOS, F.A.M. (2017). O debate sobre distribuição de renda ao longo do processo de desenvolvimento econômico do Brasil. **Revista da ABET**; vol. 16; n.1; jan/jun 2017.

MATTOS, F.A.M.; BASTOS, P.P.Z.; BARONE, R. (2018). O “debate pioneiro” sobre distribuição de renda no Brasil: como o padrão de acumulação gestado no governo militar de 1964 afetou o perfil distributivo da economia brasileira. In: MARTINS, M.S.N.; CAMPOS, P.H.P.; BRANDÃO, R.V.M. (org.). Política econômica nos anos de chumbo. Rio de Janeiro: Consequência, p. 23-53.

MOURA, G. **O alinhamento sem recompensa: a política externa do governo Dutra**. Rio de Janeiro: CPDOC, 1990.

OLIVEIRA, B.R. e BASTOS, C.P.M. **Desenvolvimento econômico e provisão de bens e serviços públicos: aspectos teóricos deste debate**. Cadernos do Desenvolvimento, v.11, n.19; jul-dez 2016. Rio de Janeiro: Centro Internacoinal Celso Furtado.

PIRES, J.M. (2010). Desenvolvimentismo versus liberalismo econômico no período populista e o gasto público social. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 3 (40), p. 529-556, dez. 2010.

SANTOS, W. G. (1979). **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus.

SARETTA, F. (1995). A Política Econômica Brasileira - 1946-1950. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 4/5, n.4/5, p. 113-129.

SKIDMORE, T. (1982). **Brasil: de Getúlio a Castelo – 1930-1964**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. (Décima-segunda edição).

SOUZA, P. H. G. F. (2016). **A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013**. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília/UnB.

TEIXEIRA, A.; MARINGONI, G.; GENTIL, D.L. (org.). **Desenvolvimento: o debate pioneiro de 1944-1945**. Brasília (DF):IPEA, 2010.

TEIXEIRA, A.; GENTIL, D.L. O debate em perspectiva histórica. In: TEIXEIRA et all. (org.) (2010). Parte I.