

Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL MG

Instituto de Ciências Sociais Aplicadas – ICSA

Matheus Israel de Melo Abreu

**Política Econômica do Governo Dutra (1946-1950):
A reestruturação econômica do Brasil no Pós-Guerra**

Varginha – MG

2021

Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL MG

Instituto de Ciências Sociais Aplicadas – ICSA

Matheus Israel de Melo Abreu

**Política Econômica do Governo Dutra (1946-1950):
A reestruturação econômica do Brasil no Pós-Guerra**

Trabalho de conclusão do PIEPEX apresentado ao Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Alfenas como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciência e Economia.

Orientador: Thiago Fontelas Rosado Gambi

Varginha – MG

2021

Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL MG

Instituto de Ciências Sociais Aplicadas – ICSA

Matheus Israel de Melo Abreu

**Política Econômica do Governo Dutra (1946-1950):
A reestruturação econômica do Brasil no Pós-Guerra**

A banca examinadora abaixo-assinada aprova o Trabalho de conclusão do PIEPEX apresentado como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em Ciência e Economia pelo Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Alfenas.

BANCA EXAMINADORA

Professora Dra. Kellen Rocha de Souza

Instituto de Ciências Sociais Aplicadas

Professora Dra. Nildred Stael Fernandes Martins

Instituto de Ciências Sociais Aplicadas

Sumário

| | |
|---|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO | 6 |
| 2. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E CONJUNTURAL DO PERÍODO ANTERIOR A 1946 | 6 |
| 3. AVALIAÇÕES DA POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA NO PÓS SEGUNDA GUERRA MUNDIAL | 8 |
| 3.1 Reajustamento do coeficiente de importações (Celso Furtado) | 9 |
| 3.2 O impulso da industrialização pós-segunda guerra mundial: 1946-61 (Werner Baer) | 11 |
| 3.3 A política econômica brasileira 1946-1950 (Fausto Saretta) | 14 |
| 3.4 Política econômica externa e industrialização: 1946-1951 (Sérgio Besserman Vianna) | 18 |
| 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 21 |

RESUMO

Este presente trabalho faz uma revisão bibliográfica sobre as políticas econômicas adotadas no Governo Dutra de 1946 a 1951. Para tanto foi realizada uma revisão de literatura sobre as análises elaboradas por Celso Furtado, Werner Baer, Fausto Saretta e Sérgio Besserman Vianna, com intuito de compreender como distintos autores analisaram o governo Dutra. Neste período em questão, a aceleração do crescimento do setor industrial intensificou o desenvolvimento econômico do Brasil. Período importante para o país por ter sido evidenciado o crescimento econômico do país e que foi marcado pelas modificações estruturais do país, pela maior participação do setor industrial na renda interna do país e a menor participação do setor agrícola. Ainda que as avaliações tenham enfoques diferentes sobre o mesmo período, tornou-se possível evidenciar que as análises convergiram sobre o apoio ao setor industrial, em razão das políticas cambiais adotadas pelo Governo Dutra.

Palavras chaves: Governo Dutra. Revisão de literatura. Políticas econômicas.

ABSTRACT

This study presents a bibliographic review of the economic policies adopted by the Dutra Government from 1946 to 1951. For this purpose, a literature review was made based on the analyzes written by Celso Furtado, Werner Baer, Fausto Saretta and Sérgio Besserman Vianna, in order to understand how different authors analyzed the Dutra government. In that period, the acceleration of the growth of the industrial sector, intensified the economic development of Brazil. It was known as an important period for the country, as its economic growth was evidenced, which was marked by structural changes in the country, the greater participation of the industrial sector in the country's domestic income and the lower participation of the agricultural sector. Although the assessments have different approaches over the same period, it became possible to point that the analyzes converged in terms of the support for the industrial sector, due to the exchange rate policies adopted by the Dutra Government.

Key Words: Dutra Government. Bibliographic revision. Economic policies.

1. INTRODUÇÃO

Os anos pós-segunda guerra mundial geraram incertezas e a expectativa de novos tempos para o Brasil, que foram marcados pelo restabelecimento da democracia no país, com o fim do Estado Novo e da Segunda Guerra Mundial. Esse período, pelo contexto histórico, foi extremamente importante para o desenvolvimento econômico do Brasil, pois neste período houve o crescimento econômico do país que foi alavancado pelo crescimento do setor industrial

Com isso este trabalho busca analisar quais foram os efeitos das políticas econômicas adotadas de 1946 a 1951, ou seja, no governo Dutra. Neste trabalho será realizada uma revisão bibliográfica cujo objetivo é evidenciar os pontos de convergência e divergência entre as análises elaboradas pelo Celso Furtado, Werner Baer, Fausto Saretta e Sérgio Besserman Vianna sobre o tema em questão. E conforme afirma Gil (2002) o método de revisão bibliográfica é indispensável nos estudos históricos, pois em muitas circunstâncias não seria possível se informar dos fatos passados, se não houvesse os dados bibliográficos.

Este trabalho se organiza em 3 seções: contextualização histórica e conjuntural do período anterior a 1946; avaliações da política econômica brasileira no pós-guerra; e, por último, a seção sobre as considerações finais. A primeira seção trata dos aspectos conjunturais do primeiro governo de Getúlio Vargas, de 1930 a 1945, para ser possível compreender quais foram os contextos herdados quando Eurico Gaspar Dutra assumiu a presidência do Brasil em 1946. A segunda seção trata das políticas econômicas adotadas no período pós-segunda guerra mundial e quais foram seus resultados em diferentes análises. Por fim, a última seção trata das considerações finais, que evidenciará os pontos em comum na análise dos diferentes autores sobre as políticas econômicas do governo Dutra.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E CONJUNTURAL DO PERÍODO ANTERIOR A 1946

Conforme explica Cano (2007) o governo Vargas iniciou na década de 1930 uma política voltada para a recuperação econômica, para restabelecer os índices de emprego e renda que foram prejudicados pela crise do setor cafeeiro. Setor que era responsável no período por obter a maior renda interna no país e por empregar uma parcela significativa da

população. Período que foi marcado pela discrepância entre a demanda por importação e o volume de divisas disponíveis para importar, devido à queda no volume de exportação.

Para combater a crise Vargas se pautou em um projeto desenvolvimentista industrial. Nas palavras de Suzigan (1975, p. 447) “seria nos anos 30 que o governo tomaria as primeiras medidas de apoio à indústria”. Com isso, o governo se baseou num projeto voltado para construção da indústria nacional e, portanto, orientado ao mercado interno. E conforme afirma Costa (2007) para o desenvolvimento industrial ter sido viabilizado foram condições imprescindíveis: a ampliação e integração do mercado interno, assim como contar com o apoio efetivo do Estado. Dado que, este momento representou um marco para o desenvolvimento econômico brasileiro, por corresponder a uma modificação no padrão de acumulação da economia brasileira, período em que a produção voltada para o mercado interno passou a ser o fator dinamizador da economia perante a queda no setor cafeeiro.

Contudo, é necessário ressaltar a importância do setor cafeeiro neste processo como explica Suzigan (2000), pois este setor foi responsável por induzir investimentos no mercado interno em atividades subsidiárias e complementares, devido a demanda na produção cafeeira. E também, pela entrada de divisas oriundas da exportação de café que gerava capacidade de importar bens de capital e matérias-primas, que eram fundamentais para a expansão da industrialização.

Durante a gestão de Vargas a taxa de crescimento na indústria de transformação foi expressiva (SARETTA, 1995), sendo necessário ressaltar que foi neste período que se iniciou a transição, ainda que lenta, do padrão da economia brasileira de um modelo primário exportador para um modelo industrial. Uma das razões que explicam o crescimento exponencial da industrialização, como destaca Suzigan (2000), foi a utilização da capacidade ociosa das indústrias existentes e o aumento evidenciado nos níveis dos investimentos realizados, além das políticas econômicas adotadas no período que beneficiaram a expansão da industrialização.

Pela necessidade do contexto “o governo Vargas passou a investir na modernização da economia brasileira, via revisão das legislações que regiam tanto as relações sociais como as econômicas e, na criação de novos órgãos” (CARRARO; FONSECA, 2003. p.11). Desse modo, segundo Costa (2007), o reaparelhamento do Estado promovido pelo Governo Vargas estava diretamente relacionado à necessidade de prover as condições necessárias para o desenvolvimento industrial. Sendo o Estado responsável por fornecer infraestrutura física e institucional ao setor industrial, proteção à produção nacional, e tornar a rede de transportes mais eficiente e constituir uma maior integração do território nacional.

É importante destacar que o Governo Vargas teve problemas para encontrar soluções viáveis para financiar o desenvolvimento econômico perante a redução de capital estrangeiro e a ausência de um sistema bancário nacional para obter financiamentos de longo prazo. Diante disso, como argumenta Corsi (1999), o governo objetivou solucionar a questão apostando no desenvolvimento autônomo e sem excluir a importância do capital estrangeiro para o desenvolvimento do país. Assim sendo o governo Vargas se orientou na mobilização do capital nacional e constituição de um sistema de financiamento alternativo interno, por meio de fundos, impostos específicos e programas paralelos ao orçamento federal.

Com a crescente centralização do governo, o Estado teve espaço para adotar manobras que viabilizaram a gestão de uma política econômica eficaz e com o controle de preços macroeconômicos essenciais, como o salário, câmbio e os juros. Conforme Saretta (1995, p. 114) “deve ser considerado neste contexto, que no pós-1930, a partir da primeira e longa administração de Vargas, o Estado brasileiro modificara-se consideravelmente”. Sendo um marco importante neste período, a modificação estrutural brasileira, com a maior participação do setor industrial na renda interna e a queda de participação do setor cafeeiro.

Portanto, a gestão do governo Vargas foi dinamizada pelo processo de industrialização brasileira, num contexto em que se notou um aumento considerável nos gastos públicos e no nível de intervenção estatal. No qual foi diante dessa conjuntura que a inflação passou a ser um fator preocupante para os formuladores de política econômica, assim como afirma Bastos (2004), que a inflação se tornou um tema central para o governo, à medida que a sua aceleração gerava inquietação nas massas urbanas.

3. AVALIAÇÕES DA POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA NO PÓS SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Para ser possível compreender melhor as avaliações sobre o governo Dutra, é necessário descrever a conjuntura do período. O início do governo Dutra foi marcado por políticas contracionistas, baseado na contenção das despesas e num controle amplo da inflação. Houve a fixação da taxa de câmbio, taxa que foi equiparada nos mesmos níveis de 1937. O governo estabeleceu os mesmos níveis numa tentativa de sobrevalorizar a moeda nacional com objetivo de atrair investimento externo e incentivar a importação pelos custos menores, na intenção de renovar o parque industrial.

Durante a segunda guerra mundial, pela impossibilidade de importar diante do contexto de guerra, o Brasil acumulou reservas internacionais. As reservas internacionais eram essenciais pois permitiam o Brasil importar, porém, no pós-segunda guerra mundial

principalmente os países atingidos pela guerra, suspenderam a conversão de moeda, o que reduziu diretamente a capacidade de importar brasileira.

O contexto do mercado internacional no pós-segunda guerra mundial não foi favorável para o setor exportador brasileiro, que se baseava principalmente em produtos primários e que registrou queda no volume de exportações brasileiras. Perante a queda no volume de exportações e o aumento no volume de importações que foi possibilitado pela sobrevalorização cambial, foi evidenciado um desequilíbrio na balança comercial brasileira.

Diante da situação de desequilíbrio na balança comercial brasileira e a redução das reservas internacionais que foram utilizadas para importar, foi necessário o governo Dutra estabelecer medidas de contingenciamento das importações. Por isso em 1947, o governo estabeleceu controles seletivos de importação que priorizou a importação de bens de capital e matérias-primas, e, limitava a importação de bens não essenciais e bens que fariam concorrência aos produtos nacionais. A adoção de medidas com intuito de controlar as importações brasileiras beneficiou diretamente o setor industrial, por acelerar o crescimento do setor gerando a intensificação do crescimento econômico no país.

O governo elaborou o Plano SALTE que não era um plano econômico completo e sim um programa de gastos públicos voltados para as áreas da saúde, alimentação, transporte e energia. Seu objetivo era modernizar, melhorar e potencializar a capacidade produtiva destes setores, que foram considerados como fundamentais para o desenvolvimento do país e que eram defasados. Contudo, o plano falhou pela dificuldade de implementação e principalmente pela ausência da viabilidade para financiar o plano. Por isso, o Plano SALTE não foi concluído e os projetos foram transferidos para outros departamentos, entretanto, é necessário frisar que o plano destacou setores defasados que poderiam se tornar empecilhos futuros para o desenvolvimento do Brasil.

No final do governo Dutra com a mudança de ministro da fazenda, o governo deixou de adotar políticas contracionistas e passou a adotar medidas expansionistas. Neste período, marcado pela mudança de postura econômica do governo, houve a retomada dos índices inflacionários e os desequilíbrios nos gastos públicos.

3.1 Reajustamento do coeficiente de importações (Celso Furtado)

Celso Furtado (2007) analisa que, no período pós- segunda guerra mundial, as importações brasileiras foram liberadas e, com isso, o coeficiente de importação subiu

bruscamente. Um dos motivos para explicar a elevação acelerada dos índices de importação foi o restabelecimento dos preços nos mesmos valores dos preços relativos de 1929 e a pretensão da população em restabelecer o nível dos gastos da época. Contudo, por ter havido um aumento na renda nacional, a capacidade de importar da economia brasileira foi superior às suas possibilidades de pagamento no exterior.

Na visão de Furtado (2007, p.302): “Para corrigir esse desequilíbrio, as soluções que se apresentavam eram estas: desvalorizar substancialmente a moeda ou introduzir uma série de controles seletivos das importações”. O governo optou por adotar os controles seletivos das importações, solução tomada planejando um futuro imediato sem conhecer de forma precisa as consequências. As autoridades econômicas para tomar esta decisão consideraram que, ao optar pela desvalorização da moeda, poderia haver um clima de agitação na sociedade causado pelo aumento dos preços dos produtos importados.

Tendo o governo brasileiro mantido a taxa cambial e considerando o enxugamento das reservas cambiais acumuladas, e pela situação de desequilíbrios na balança de pagamentos ter ficado inalterada, foi imprescindível para o governo optar por um controle sobre as compras no exterior. “Vale a pena chamar a atenção para o fato de que o objetivo imediato do governo – reduzir ou estabilizar o nível de preços – ia ser totalmente perdido de vista” (FURTADO, 2007, p.303). Sendo que ao governo adotar os controles sobre as importações, houve mudanças nos preços internos principalmente nos preços dos bens importados considerados supérfluos, o que rompeu com o objetivo inicial do governo de estabilizar e reduzir o nível de preços.

Conforme o autor segue explicando, para regular e equilibrar os preços seria necessário importar livremente e principalmente os produtos acabados, pois isso aumentaria a oferta e, conseqüentemente, haveria uma redução no nível geral de preços. Contudo, a livre importação dos produtos acabados era uma situação inviável. Por outro lado, a redução drástica na quantidade de importação dos produtos acabados favoreceu e intensificou a expansão da industrialização pela redução de concorrência externa e pelos custos baixos obtidos para importação das matérias primas e combustíveis. Tais condições foram vantajosas e estimularam diretamente o crescimento das indústrias brasileiras ligadas ao mercado interno.

Tendo em vista que somente a elevação dos preços sobre os bens de consumos importados ocasionada pela adoção os controles sobre as importações, não seriam capazes de eliminar totalmente a demanda pela importação dos bens de consumo, cenário que reduziria as divisas disponíveis para importar bens de capital, matéria-prima ou combustível. Se tornou

necessário por parte do governo, realocar as divisas que seriam utilizadas para importar bens de consumo para então importar os bens essenciais para a expansão da industrialização.

Furtado (2007) se propõe a analisar quais seriam as consequências se o governo optasse por adotar medidas de desvalorização cambial para corrigir os desequilíbrios entre a capacidade de importar e a capacidade de pagamento brasileira, tomando como exemplo alguns países latino-americanos. Sendo assim, Furtado (2007) pressupõe que a desvalorização cambial reduziria a capacidade de expansão do setor industrial, e haveria um aumento na renda do setor exportador, o que resultaria em maiores incentivos para o setor exportador em relação aos incentivos para o setor industrial. E a consequência da adoção da desvalorização cambial seria o equilíbrio entre a oferta e a demanda pelos produtos importados, que restabeleceria o coeficiente de importação em níveis normais.

Por fim, Furtado (2007) analisa que as políticas cambiais tiveram um efeito que não foi pretendido inicialmente, isto é, favoreceu o setor industrial ligado ao mercado interno, responsável por estabelecer uma redistribuição de renda do setor exportador para o setor produtivo com a adoção da restrição cambial pelo governo. Para ele: “A política cambial, baixando relativamente os preços dos equipamentos e assegurando proteção contra os concorrentes externos, criou a possibilidade de que esse enorme aumento de produtividade econômica fosse, em grande parte, capitalizado no setor industrial” (FURTADO, 2007, p. 309). Sendo assim, de acordo com o autor, a redistribuição de renda que aconteceu no pós-guerra foi um acontecimento mais complexo, por não se tratar de uma redistribuição estática e, sim, de uma apropriação do empresariado do aumento da renda real ligado ao contexto de favorecimento ao setor industrial. O aumento da produtividade econômica brasileira, foi amparada pelas políticas cambiais adotadas, que foi responsável por diminuir o preço dos equipamentos e assegurar proteção contra a concorrência externa. E com isso o empresariado industrial se beneficiou das políticas cambiais voltadas para o controle seletivo das importações que refletiram na expansão do setor industrial, e possibilitou a apropriação considerável do aumento na renda real.

3.2 O impulso da industrialização pós-segunda guerra mundial: 1946-61 (Werner Baer)

Baer (2009) pondera que o período de industrialização posterior à Segunda Guerra Mundial apresentou uma conjuntura semelhante aos anos de depressão em 1930 pelas dificuldades características na balança de pagamentos. E o governo, por meio da

industrialização, objetivou a modernização e a expansão do desenvolvimento do país, tendo em vista que não poderia contar apenas com as exportações dos produtos primários para alcançar o desenvolvimento econômico pretendido.

Seja no período que antecedeu ou sucedeu a segunda guerra mundial, a exportação brasileira se concentrava em: café, cacau, açúcar, algodão e fumo, e se destinava principalmente para os Estados Unidos e para a Europa Ocidental. Contudo, era evidente a dependência brasileira em relação a este setor, seja pela renda obtida ou pela quantidade de pessoas que eram empregadas no setor, sendo que as mudanças no volume ou no preço das importações causavam impactos diretos na economia.

E por isso, para Baer (2009, p.70), “os formuladores da política econômica do período pós-guerra eram pessimistas quanto ao futuro dos mercados para as exportações tradicionais brasileiras”. E, de fato, o desempenho das exportações brasileiras ficou abaixo do esperado (BAER, 2009, p. 71). O que propiciou tal desempenho negativo foi a tendência do comércio internacional no pós-guerra de não comercialização de produtos primários, além dos preços elevados dos produtos brasileiros no mercado externo, principalmente o café, o que resultou na perda de competitividade no mercado internacional e encorajou o surgimento da concorrência. E também fez parte da compreensão dos formuladores de políticas econômicas sobre o contexto desfavorável para exportações brasileiras, que os países desenvolvidos tendiam a importar um volume menor de matéria-prima dado o avanço nas técnicas produtivas. Conforme explica Baer (2002), foi diante desta conjuntura que o governo decidiu modificar a estrutura econômica brasileira fundamentando-se na necessidade do avanço da industrialização.

De acordo com Baer (2009, p.72), “a queda drástica das importações ocorrida durante a Segunda Guerra Mundial e o incremento de exportações causaram um aumento substancial das reservas cambiais”. Em 1945 o governo criou um regime cambial sem restrições, exceto para as operações de remessas de lucro. Com isso não havia neste período restrição quantitativa para importar e o país dispunha de moeda estrangeira para as transações. Neste contexto o governo manteve o cruzeiro valorizado no mesmo patamar do período que antecedeu a guerra, que era de Cr\$ 18,5 por dólar, conforme explica o autor.

A valorização da moeda nacional, segundo o autor, foi uma política governamental adotada diante da preocupação com os impactos que seriam causados por uma possível desvalorização cambial. Diante das circunstâncias econômicas, o governo visou consumir as reservas cambiais acumuladas durante a segunda guerra mundial para atender as demandas

crecentes por importação e para conter a inflação, que era a principal preocupação do governo. Queimar as reservas cambiais resultaria em um aumento no déficit da balança de pagamentos, por significar um aumento na oferta via aumento das importações, e assim manteria os preços baixos. O resultado dessas ações foi o esgotamento de maneira rápida das reservas cambiais devido ao aumento substancial do volume de importações. Baer (2009) afirma que neste período houve uma redução na taxa de crescimento do país, contudo, não é possível confirmar que a causa da redução foi o aumento substancial no volume das importações.

Diante dos desequilíbrios na balança de pagamentos e a valorização crescente da moeda nacional, que estimulava a demanda por importação, tornou-se imprescindível a adoção de medidas restritivas para conter as importações, como a adoção do sistema de licenciamento das importações.

O sistema de licenciamento das importações que foi adotado, era de responsabilidade do Departamento de Exportações e Importações do Banco do Brasil (CEXIM) e era dividido por categorização de prioridade, sendo que havia prioridade para importação de bens de gêneros de primeira necessidade, alimentos essenciais, matéria-prima, combustíveis e bens de capital. E impunha empecilhos para a importação de bens de consumos que eram considerados supérfluos e também para as operações de remessa de lucro e repatriação de capital.

Conforme explica Baer (2009) o controle cambial exercido pelo governo durante 1945 e 1950 foi competente para equilibrar a balança de pagamentos. Entretanto, na época, surgiram questionamentos acerca do funcionamento do controle, seja pelo uso do critério da tradição para conceder as licenças de importação, que não levava em consideração as necessidades das novas indústrias, seja pelo excesso de demanda das importações, que se confrontava com a lentidão e irregularidades do sistema de licenciamento das importações, inclusive a corrupção. Em 1951, no contexto da guerra da Coreia, o governo brasileiro relaxou o controle cambial. Em conformidade com que explica o autor esse relaxamento evidenciou a preocupação com a política de industrialização.

Para Baer (2009) os efeitos das políticas econômicas no pós-segunda guerra mundial se refletiram na expansão do setor industrial, o que ocasionou a elevação dos índices de crescimento do país e colocou a indústria como setor crucial para a dinamização da economia. Entre os anos de 1947 e 1962 a taxa média de crescimento econômico foi superior

a 6% e houve um aumento no produto real de 128%, assim como aponta BAER (2009, p.84). Por outro lado, neste período, pelos investimentos serem realizados por meio da importação, a balança de pagamentos apresentava déficits constantes.

Um dos resultados da adoção do controle sobre as importações foi a modificação na estrutura econômica causada pela substituição das importações. A qual alterou o arranjo de importações no setor industrial, pela queda do nível de importação dos bens processados para dar prioridade às importações de bens de capital e matérias-primas. E também, pela consolidação posterior das indústrias de bens de capital.

Baer (2009) destaca que o impulso da industrialização que ocorreram no governo Dutra, foram consequências iniciais das medidas voltadas para conter os desequilíbrios na balança de pagamentos. Contudo, se tornaram gradualmente medidas conscientes principalmente na década de 1950, para a expansão do setor industrial.

Todavia, a estratégia de industrialização com o objetivo de substituir as importações, resultou em uma série de problemas como aponta Baer (2009), que seriam empecilhos para o crescimento econômico futuro. Como a crescente pressão sobre a rede de transporte rural-urbano e o sistema do comércio agrícola, setores que eram precários e se tornaram fundamentais devido crescimento populacional. Tal crescimento impulsionou a demanda por comida nos centros urbanos e rurais, e poderia resultar no aumento dos preços relativos dos alimentos e em tensão social.

E outros problemas, como aumento da taxa de inflação, que mesmo que pudesse ter fornecido impulso para a industrialização, futuramente poderia ser prejudicial para o desenvolvimento econômico. E também as desigualdades regionais ocasionadas pelos investimentos desiguais que beneficiariam principalmente a região sul e sudeste brasileira, a necessidade de reforma do sistema educacional a fim de fornecer mão-de-obra mais qualificada e o aumento da dívida externa brasileira. Com isso, como afirma Baer (2009), pelo fato das políticas voltadas para a substituição das importações terem sido unilaterais, alguns aspectos negligenciados tornaram-se um problema significativo para o crescimento econômico posterior do país.

3.3 A política econômica brasileira 1946-1950 (Fausto Saretta)

Saretta (1995) destaca que, no pós-guerra, o Brasil tinha expectativa de novos

tempos com o retorno da democracia e o fim da Segunda Guerra Mundial. O governo projetava inclusive uma maior liberdade econômica com uma menor intervenção na economia, e também entendia a necessidade de reconstrução do país. A necessidade de reconstrução se deu pelos problemas oriundos do Estado Novo, que evidenciou a preocupação do governo com a inflação e a necessidade de reequipamento do setor industrial.

O governo apresentava uma perspectiva otimista quanto à situação futura, seja pelo acúmulo de divisas no período da segunda guerra mundial, seja pela boa relação com os Estados Unidos, fruto da cooperação durante a guerra e pelo Brasil contribuir com a participação da Força Expedicionária Brasileira (FEB) e pelo fornecimento de matérias-primas. Por esse vínculo com os EUA, o governo brasileiro presumia uma relação especial com os EUA que pudesse se concretizar em investimentos futuros no Brasil, fundamentais para o plano de reconstrução nacional.

Gastão Vidigal foi o primeiro ministro da fazenda da gestão de Dutra e as políticas propostas por ele, se baseavam em reconstruir a economia nacional se amparando no controle rígido dos gastos públicos e num papel menor do Estado. Como destacou SARETTA (1995), inicialmente o governo não propôs mudanças de direção bruscas no sentido da política econômica como um todo. As medidas observadas como inovadoras se deram no âmbito das políticas externas. Ao promover maior liberdade cambial pelo Decreto-Lei 9.023/1946, que reduziu as quotas para exportação e extinguiu a separação entre câmbio livre e câmbio oficial, o governo brasileiro facilitou a entrada maciça de capital estrangeiro.

Conforme indica Saretta (1995) a gestão de Vidigal foi alicerçada na política de estabilidade do orçamento, controle nos gastos públicos, na redução da ingerência do Estado na economia, e buscou avançar as relações econômicas externas ao adotar o câmbio fixo para frear a inflação e atrair capital estrangeiro. O descontrole dos gastos públicos era visto como problema proveniente do Estado Novo pela emissão em excesso de moeda. Em 1946 Pedro Luiz Corrêa e Castro tornou-se Ministro da Fazenda e, inicialmente, deu continuidade à política de seu antecessor. Contudo, se propôs a promover reformas estruturais, como as reformas tributária e bancária.

Como destaca Saretta (1995) o mais relevante para apurar os resultados da política econômica no Brasil é considerar sua política externa. No pós-segunda guerra mundial o país dispunha de reservas cambiais acumuladas, no entanto, a porcentagem de dólar que o Brasil possuía era limitada. E, no cenário mundial, a hegemonia americana estava sendo

concretizada e o dólar se consolidava como principal moeda do comércio internacional. Diante disso a reserva de dólar que o Brasil dispunha foi consumida rapidamente, fato limitador para as políticas econômicas que o governo planejava. Neste período, ainda em consonância com o autor, o aumento constatado no volume de importação de bens de consumo evidenciou que a adoção de taxa de câmbio fixo, se tratava de uma política cambial equivocada e temerária.

Diante da percepção otimista ilusória no pós-segunda guerra mundial, o governo reverteu a política cambial. Conforme ressalta Saretta (1995) por meio da Instrução 25 da superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), houve uma alteração da política econômica. A situação se tornou mais delicada quando a Inglaterra declarou a sua moeda inconvertível e quando os Estados Unidos se posicionaram quanto à prioridade americana, focada na reconstrução das economias europeias e no Plano Marshall, o que frustrava as aspirações brasileiras em relação aos investimentos estadunidenses.

Quanto às políticas internas, o controle das políticas monetária e creditícia brasileiras se mantinha inflexível. Ainda que tenha resultado em equilíbrio fiscal e evidenciado uma queda nos índices inflacionários, a política contracionista adotada pelo governo prejudicava o ritmo de expansão da economia nacional, que carecia de investimentos. Por isso, nesse período de uso de medidas contracionistas, ocorreu uma diminuição da taxa de crescimento do produto (SARETTA, 1995, p.118).

Em 1948, mediante a situação de descontrole na balança de pagamentos, o governo Dutra instituiu o regime de licença prévia para importação e exportação e delegou a Carteira de Exportação e Importação (CEXIM) a implementação do regime de licenciamento de importações, baseado em sistema de prioridades. Fato que evidenciou que as medidas até então adotadas, se afastaram das propostas iniciais que foram planejadas.

Nesse contexto, os desgastes internos na gestão de Correa e Castro, resultaram na demissão do ministro da fazenda em 1948. Manuel Guilherme da Silveira Filho assumiu o cargo. Em 1949, houve uma melhora na perspectiva econômica, e, inclusive, foi um período de reversão na balança de pagamentos, que passou a ser superavitária pela melhora nas exportações causada pelo aumento no preço internacional do café e pelo controle cambial. No entanto, de acordo com Saretta (1995, p.119) “a entrada de Silveira Filho no comando da política econômica representou um divisor de águas no período, marcado pelo aumento da descoordenação administrativa”. Realmente o novo ministro aumentou a emissão monetária e

expandiu o crédito.

No último ano da gestão do governo Dutra as restrições dos controles cambiais foram relaxadas pela pressão da demanda por importação de matéria-prima por parte do setor industrial e pela suposição do início de uma nova guerra, o que poderia resultar em problemas de abastecimento.

Em síntese, para Saretta (1995, p. 121) “a análise das propostas e da efetivação da política econômica do período 1946-1950 permite observar que, ao longo destes cinco anos foi sendo criada uma enorme distância entre a elaboração das primeiras propostas e sua efetivação”. O autor explicita também que o equívoco das primeiras formulações e as improvisações escancarou o erro das avaliações por parte dos formuladores econômicos. Na avaliação de Saretta (1995), foi equivocada a decisão do governo de liberar o câmbio em uma conjuntura problemática como se apresentava no pós-segunda guerra mundial.

De acordo com o autor, devido à ausência de reforma tributária que adequasse os gastos públicos a base tributária ou criasse mecanismos viáveis para o financiamento, era inevitável que o financiamento fosse por meio inflacionário e por meio das políticas monetárias creditícias adotadas pelo Banco do Brasil. O que se mostrou incompatível com as medidas contracionistas e de controle de gastos tomadas pelo governo: “não por outra razão, existia uma incompatibilidade estrutural entre a política de estabilidade e as necessidades do setor produtivo” (SARETTA, 1995, p.125). E isto foi evidenciado pela contradição entre as ações tomadas pelas instituições de crédito que se baseavam em políticas expansionistas e os formuladores de políticas econômicas, que se pautavam em políticas contracionistas.

Conforme dispõe Saretta (1995), entre 1946 e 1950, em virtude do critério de essencialidade das importações, o volume de importações se concentrou nas transações envolvendo matérias-primas, bens de capital e combustível. O Brasil, no pós-segunda guerra mundial, firmou diversos acordos bilaterais para conseguir alcançar posições marginais melhores, mas, tais acordos não trouxeram benefícios. Dessa forma os resultados devem considerar a manutenção da taxa de câmbio fixa, o Decreto Lei 9025/1946 que culminou na liberação cambial e os controles restritivos impostos ao longo do tempo, que privilegiaram o setor industrial.

O uso do critério de essencialidade na concessão das divisas e o câmbio fixo foram fundamentais para o crescimento da industrialização, que culminou na apropriação de renda do setor industrial. Nas palavras de Saretta (1995, p.123): “É evidente o caráter de imprevisto,

mas como foi característico na segunda metade dos anos de 1940, ao buscar resolver questões de conjuntura, a política econômica e os próprios interesses constituídos, possibilitaram um apreciável surto de crescimento industrial”. Entretanto, não se pode considerar que o crescimento industrial foi um objetivo secundário, haja vista as políticas específicas que visavam o crescimento da industrialização antes e durante o governo Dutra.

3.4 Política econômica externa e industrialização: 1946-1951 (Sérgio Besserman Vianna)

Conforme explica Vianna (2014) a política econômica do Governo Dutra foi caracterizada por momentos distintos, sendo o primeiro período designado por alteração na política do comércio exterior, com o fim do mercado livre e a utilização dos sistemas de contingência das importações, e um segundo período caracterizado pela maior flexibilidade nas metas fiscais e monetárias. Vianna (2014, p.105) adverte que “o importante é notar que ambos os marcos fazem parte de um mesmo processo de progressiva montagem da ilusão liberal que norteou a formação do governo Dutra”.

Para Vianna (2004) foi um equívoco a política liberal do início do governo Dutra no contexto de Bretton Woods. Esse acordo, firmado em 1944, procurou estabelecer um sistema de equilíbrio entre os países; entretanto, no pós-segunda guerra mundial, não havia equilíbrio viável. Devido a destruição dos países europeus, não havia possibilidade de estabelecer uma relação de equilíbrio entre os países, sendo uma conjuntura em que os Estados Unidos concretizavam a sua hegemonia, inclusive com a definição do dólar como moeda das transações internacionais.

Vianna (2014) expõe que o governo apoiou projetos de desenvolvimento econômico com a expectativa da entrada de recursos dos Estados Unidos e um fluxo de capitais privados internacionais. Contudo, a posição americana foi contrária à expectativa ilusória brasileira, pois os Estados Unidos estavam centrados na reconstrução dos países destruídos pela segunda guerra mundial, e orientaram o Brasil a criar condições favoráveis para a entrada de capitais.

No primeiro ano do governo Dutra, em 1946, o ministro da fazenda foi Gastão Vidigal, e neste período, de acordo com Vianna (2014) ocorreu o contrário do previsto inicialmente, pelo aumento considerável do déficit da união, causado pelo aumento dos gastos

públicos oriundos do governo Vargas. A gestão que sucedeu o ministério de Vidigal no mesmo ano, chefiada por Correa e Castro, exerceu políticas severas de contenção fiscal e monetária, que reduziram a emissão de moeda e os investimentos públicos. Todavia a política contracionista foi confrontada pelas medidas expansionistas de crédito do Banco do Brasil, que evidenciaram a preocupação do Banco do Brasil, perante a necessidade de aumento de crédito para financiar o crescimento industrial.

Segundo Vianna (2014) as políticas econômicas voltadas para o exterior do governo Dutra partiram do pressuposto da ‘ilusão das divisas’ e tinham como o objetivo, conter a inflação. O câmbio foi valorizado com o objetivo de atender a demanda de importação por matéria-prima e a necessidade de reequipamento da indústria. Por consequência, ao optar pelo mercado livre, os formuladores econômicos esperavam que a importação de bens de consumo pressionasse a diminuição dos preços industriais, devido ao aumento na oferta dos produtos de bens de consumo. Acreditaram também que a liberação cambial resultaria em ingressos futuros de capital estrangeiro na economia brasileira.

Em consonância com Vianna (2014), nota-se que a ilusão quanto à avaliação das reservas cambiais acumuladas durante a segunda guerra mundial ocorreu pela ausência da consideração da porcentagem que o governo dispunha de moeda conversível. E foi evidenciado que o governo dispunha de uma parcela consideravelmente menor do que havia pressuposto: “o problema fundamental da balança comercial estava no fato de o Brasil obter substanciais superávits comerciais com a área de moeda inconvertível, enquanto acumulava déficits crescentes com os Estados Unidos e os outros países de moeda forte” (VIANNA, 2014, p.109). Dessa maneira o acúmulo das reservas cambiais durante a segunda guerra mundial representou uma situação enganosa.

As reservas cambiais convertíveis foram consumidas rapidamente e o Brasil passou a acumular atrasos comerciais pela indisponibilidade de moeda forte. Havia, então, uma ameaça ao ritmo de produção por uma possível escassez de matéria prima. Assim sendo, como destaca Vianna (2014), o controle seletivo de importações surgiu por necessidade.

O governo manteve a taxa de câmbio fixa para manter o câmbio sobrevalorizado, sustentar o aumento do preço internacional do café e combater a inflação, supondo que uma possível alteração cambial poderia refletir no aumento dos preços internos. A partir de 1947 o governo passou a controlar o câmbio, embora de maneira não rigorosa pois os formuladores imaginavam que as restrições seriam passageiras e contavam com a possibilidade de uma

rápida reorganização mundial. Uma das consequências da manutenção da taxa cambial, como assegura Vianna (2014), foi a perda de competitividade das exportações brasileiras no mercado internacional, exceto para as exportações do café. E se faz necessário considerar também que, além da sobrevalorização da moeda nacional, o que prejudicou o desempenho das exportações foi o contexto de reorganização dos países no pós-segunda guerra mundial.

Em 1948 foi adotado o sistema de licenciamento das importações, visando o controle dos déficits comerciais. Para Vianna (2004) esse sistema obteve um maior sucesso, levando a um superávit na balança comercial em função da queda do volume das importações e também da alta do preço internacional do café, principal produto de exportação do país. É necessário frisar a elevação nos índices de exportação causada pelo aumento do preço internacional do café, o que possibilitou uma maior disponibilidade de câmbio e licenças para importar. A imposição de medidas discriminatórias para a importação de bens de consumos não essenciais ou bens com similares nacionais também foi significativa para a substituição das importações, conforme Vianna (2014).

Segundo o autor, manter a taxa de câmbio sobrevalorizada surtiu alguns efeitos: o efeito subsídio, que permitiu a importação em preços mais baixos dos bens de capital, de matérias-primas e combustível; o efeito protecionista, pelos empecilhos criados e o encarecimento para a importação de produtos de consumo não essenciais e produtos similares; e o efeito lucrativo, que forneceu estímulos para a produção voltada para o mercado doméstico em relação a produção do setor exportador, salvo o setor cafeeiro. Ainda que o governo estivesse empenhado na adoção de políticas de austeridade, Vianna (2014, p. 113) chama atenção “que esses investimentos em substituição de importações foram possíveis, também, graças à política de crédito do Banco do Brasil”.

Conforme explica Vianna (2014) a substituição de Correa e Castro por Guilherme da Silveira, em 1949, marcou um ponto de modificação das políticas econômicas do governo Dutra. As medidas monetárias creditícias contracionistas deram lugar a uma política expansionista de retomada de crescimento, contudo, na avaliação do autor, as medidas estavam baseadas no descontrole orçamentário, no aumento do volume de emissão monetária e na retomada do processo inflacionário.

Apesar de criado originalmente para frear o desequilíbrio externo, o sistema de controle de importação foi fundamental para o crescimento industrial no pós- segunda guerra mundial: “há indicações de que, em 1949, começou a surgir novo posicionamento frente à

questão das importações: o sistema de licenças prévias passava a ser encarado conscientemente como instrumento de promoção de substituição de importações” (VIANNA, 2014, p.112).

Notando estas condições Vianna (2014) destaca que o governo Dutra se preocupou inicialmente em seguir com a acumulação industrial e a manutenção dos investimentos que se iniciaram no Estado Novo, sendo que quando os controles sobre as importações foram criados, o governo não percebeu a importância para a industrialização. Sendo que em sua visão a única tentativa planejada do governo em direção ao desenvolvimento econômico foi o já mencionado Plano SALTE.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises dos autores expostas ao longo deste trabalho, ainda que tratem dos mesmos assuntos, apresentam características distintas, fato que caracteriza a modificação do enfoque de cada autor. Furtado (2007) inicia a análise tomando como base, a necessidade do governo de reajustar o coeficiente de importações que subiu bruscamente no início do governo Dutra. Evidencia que o governo adotou como solução medidas de controles seletivos das importações, e que tais medidas, tiveram o efeito não pretendido que refletiram na dinamização da economia ao favorecer a expansão do setor industrial e, por consequência, a redistribuição de renda.

Baer (2009), todavia, analisa que o crescimento exponencial da industrialização fora resultado das medidas iniciais que visavam controlar os desequilíbrios na balança de pagamentos, mas que passaram a se tornar medidas conscientes para o crescimento do setor industrial na década de 1950. E também analisa, que a adoção de medidas visando a expansão industrial, gerou uma série de problemas ligado a questões que foram negligenciadas e que poderiam se tornar empecilhos para o desenvolvimento econômico futuro.

Saretta (1995) avaliou que o beneficiamento do setor industrial, foram efeitos pretendidos, sendo que o governo pautava a necessidade de reconstrução da economia nacional baseada na necessidade de controle da inflação e necessidade de reequipamento do setor industrial. O autor enfatiza que as medidas econômicas adotadas durante o governo se distanciaram da proposta inicial e que as mudanças, escancaram os erros nas avaliações iniciais do governo.

Vianna (2014) por sua vez avaliou que o crescimento industrial durante o governo Dutra, foi intencional, pois o governo se preocupou em dar seguimento com a acumulação industrial e a manutenção dos investimentos na indústria. Contudo, ao adotar inicialmente os controles sobre as importações, o governo não havia percebido inicialmente a importância dos controles sobre as importações como instrumento de substituição das importações, que foi essencial para o desenvolvimento do setor industrial voltado para o mercado interno.

Considerando as avaliações dos autores sobre o governo Dutra é possível constatar que estas convergiram quanto ao apoio do Estado ao setor industrial. As avaliações dos autores identificaram o favorecimento ao setor industrial por meio da concessão de divisas para importar majoritariamente bens de capital e matérias-primas, e das elevadas tarifas cambiais que incidiram sobre os bens não essenciais e os com similares nacionais, e concederam proteção aos produtos nacionais perante a concorrência externa. Os autores analisados nesta pesquisa evidenciaram que o crescimento industrial ocorreu como resultado, intencional ou não, das políticas econômicas, principalmente da política cambial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAER, Werner. O impulso de industrialização pós-segunda guerra mundial: 1946-61. In: **A economia brasileira**. São Paulo: Nobel, 2009.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. O presidente desiludido: a campanha liberal e o pêndulo de política econômica no governo Dutra (1942-1948). **História Econômica & História de Empresas**, v. 7, n. 1, 2004.

CANO, Wilson. **Getúlio Vargas e a formação e integração do mercado nacional**. Desenvolvimento Regional e Local: novas e velhas questões. Aracaju: Editora UFS, p. 33-54, 2007.

CARRARO, André; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. O desenvolvimento econômico no primeiro governo de Vargas (1930-1945). In: **Artigo apresentado no Congresso ABPHE**. Consultado em (Vol. 1, No. 09, p. 2009).

CORSI, Francisco Luiz. O projeto de desenvolvimento de Vargas, a missão Osvaldo Aranha e os rumos da economia brasileira. **História econômica & história de empresas**, v. 2, n. 1, 1999.

COSTA, Júlio Cesar Zorzenon. **Desenvolvimento econômico e deslocamento populacional no primeiro governo Vargas (1930-1945)**. 2007. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Cia das Letras, 2007. Cap.34.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002

SARETTA, Fausto. A política econômica 1946/50, **Revista de Sociologia e Política**, n.4/5, 1995.

SUZIGAN, Wilson. Industrialização e política econômica: uma interpretação em perspectiva histórica, **Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 433-474, dez. 1975.

_____. **Indústria Brasileira: origem e desenvolvimento**. São Paulo: Hucitec/ Editora da Unicamp, 2000.

VIANNA, S. B. Política econômica externa e industrialização: 1946-51. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.) **A ordem do progresso**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.