

MARCELO DE PAIVA ABREU
ORGANIZADOR

A ORDEM DO PROGRESSO

**DOIS SÉCULOS DE POLÍTICA
ECONÔMICA NO BRASIL**



POLÍTICA ECONÔMICA EXTERNA E INDUSTRIALIZAÇÃO, 1946-1951

Sérgio Besserman Vianna

1. Introdução

Este capítulo trata de descrever e analisar a política econômica no primeiro período de governo do pós-guerra, e é baseado no Capítulo 1 de Vianna (1987). Dada a ausência de um maior volume de pesquisa primária, assim como de material bibliográfico sobre o tema, em vez de uma divisão por subperíodos, optou-se por sua organização em quatro seções, além desta introdução, que procura, de forma bastante breve, situar o período no cenário internacional. A seção 2 trata da política de comércio exterior, a seção 3 da substituição de importações por ela induzida, a seção 4 das relações internacionais e do movimento de capitais, é a seção final da política econômica doméstica.

A política econômica no governo Dutra possui, porém, períodos distintos, delimitados por dois marcos relevantes. O primeiro foi a mudança na política de comércio exterior, com o fim do mercado livre de câmbio e a adoção do sistema de contingenciamento às importações, entre meados de 1947 e início de 1948. O segundo foi o afastamento do ministro da Fazenda, Correa e Castro, em meados de 1949, indicando a passagem de uma política econômica contracionista e tipicamente ortodoxa para outra, com maior flexibilidade nas metas fiscais e monetárias.

O importante a notar é que ambos os marcos fazem parte de um mesmo processo de progressiva desmontagem da ilusão liberal que norteou a formação do governo Dutra. Essa ilusão, assim como seu gradual desaparecimento, por sua vez, só são compreensíveis à luz dos acontecimentos do cenário internacional.

As perspectivas que o governo Dutra tinha em seu início foram fundamentalmente determinadas pela ideia de um mundo organizado de acordo com os princípios liberais de Bretton Woods. É um equívoco imaginar, contudo, que a reorganização da economia mundial no imediato pós-guerra tenha resultado de uma implementação automática das decisões da conferência de Bretton Woods em 1944.

Na verdade, o restabelecimento do sistema padrão-ouro-divisas tendo o dólar como moeda internacional de reserva, o objetivo de livre conversibilidade das moedas após um curto período de transição, a criação do Fundo Monetário Internacional para zelar pelos aspectos monetários dos acordos de Bretton Woods e conceder empréstimos aos países cujos balanços de pagamentos apresentassem

déficits, a criação do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) com a função de reduzir obstáculos ao comércio internacional, e o fato de o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento ter sido criado sem possuir recursos para ajudar efetivamente os países europeus no esforço de reconstrução (indicando a disposição original norte-americana de impedir que Japão e Alemanha resurgissem como potências econômicas), revelam que Bretton Woods era compreendido como um sistema de equilíbrio e que o objetivo norte-americano era o de moldar a economia do pós-guerra congelando a relação de forças entre os Estados Unidos e o resto do mundo capitalista, tanto em seus aspectos econômicos quanto políticos.

A realidade, entretanto, não era essa. Não havia equilíbrio possível nas condições do imediato pós-guerra. Os Estados Unidos haviam crescido 11% em média ao ano de 1940 a 1945 enquanto Europa e Japão tiveram parte de suas populações dizimadas, suas economias desarticuladas e seus parques produtivos em parte destruídos.

Desde 1941 o governo norte-americano encarou a reconstrução econômica posterior à guerra por um prisma liberal e multilateral. Entretanto, multilateralismo e não discriminação exigem condições estruturais normais. "Um sistema dessa natureza, que normaliza a concorrência internacional, era perigoso logo depois da guerra. Arriscava reduzir inutilmente as trocas entre países europeus, a pretexto de salvaguardar os 'direitos' dos exportadores norte-americanos que então não tinham concorrentes. Só os Estados Unidos podiam, entre 1945 e 1949, fornecer ao mundo inteiro os bens de consumo e os equipamentos de que este necessitava; só a economia norte-americana saíra consolidada e enriquecida do último conflito mundial. A volta ao multilateralismo em 1947 era prematura." (Niveau, 1969, p. 399-400)

O resultado foi um forte desequilíbrio nas transações em ouro e dólar do resto do mundo com os Estados Unidos, gerando o período conhecido na história econômica como o de "escassez de dólares". "Foi necessário o malogro da conversibilidade da libra esterlina, em 1947, para que se medisse a natureza e a amplitude de um desequilíbrio que se anunciava duradouro." (Niveau, 1969, p. 314)

Por outro lado, esse quadro econômico sem perspectivas e as difíceis condições de vida, aliados ao prestígio, naquele momento, das forças de esquerda que lideraram a resistência antinazista na Itália e na França, assim como da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, geravam condições para que efetivas rupturas políticas ocorressem na Europa Ocidental.

Nesse contexto, os Estados Unidos aceitam postergar os objetivos de Bretton Woods, compreendendo a predominância de seus interesses estratégicos e de organização de sua hegemonia no mundo sobre seus interesses econômicos mais imediatistas. O ano da reviravolta é 1947, sendo a proclamação da Doutrina Truman, que anunciava a disposição norte-americana de combater a expansão comunista, e a aprovação do Plano Marshall os fatos mais significativos. Também nesse ano os comunistas foram excluídos dos governos francês e italiano. No Brasil, foram postos na ilegalidade. A guerra fria havia começado.

No plano econômico, além do aporte de volumosos recursos financeiros à Europa e ao Japão, foi aceita a postergação da livre conversibilidade das moedas e assinado acordo de compensação monetária multilateral entre os países

européus. É o ano em que, no Brasil, são introduzidos controles administrativos no comércio exterior.

Inicia-se longa transição de uma década em direção à livre conversibilidade e ao multilateralismo. Em 1949 procede-se a grandes desvalorizações cambiais em relação ao dólar nas principais moedas do mundo. Os Estados Unidos aceitam discriminações contra produtos norte-americanos nos mercados europeus e japoneses sem adotar medidas retaliatórias. Em 1950 surge a União Europeia de Pagamentos (UEP) consolidando a ideia de uma lenta transição em direção às trocas multilaterais e à conversibilidade geral das moedas. A UEP existiu até o fim de 1958. A história das políticas cambial e de comércio exterior brasileira de 1947 a 1961 relaciona-se com esse movimento na economia mundial.

A percepção desse processo não foi automática e as ilusões do início do governo Dutra foram sendo lentamente erodidas. De qualquer forma, no início do governo o desenrolar dos acontecimentos foi marcado por expectativas bastante favoráveis quanto à situação econômica externa.

De fato, além da perspectiva de uma rápida reorganização da economia mundial de acordo com os princípios liberais de Bretton Woods, havia a esperança de uma significativa alta dos preços internacionais do café, como resultado, principalmente, da eliminação, em julho de 1946, de seu preço-teto por parte do governo norte-americano. Em consequência, as autoridades monetárias e cambiais tornaram-se vítimas de uma espécie de "ilusão de divisas", que se apoiava sobre três pontos: (1) o país parecia estar em situação bastante confortável com relação às suas reservas internacionais; (2) julgava-se credor dos Estados Unidos da América pela colaboração oferecida durante a Segunda Guerra Mundial, e (3) acreditava que uma política liberal de câmbio seria capaz de atrair significativo fluxo de investimentos diretos estrangeiros, dando solução duradoura para o potencial desequilíbrio do balanço de pagamentos.

Confiante na evolução favorável do setor externo, o governo Dutra identificou na inflação o problema mais grave e premente a ser enfrentado. O diagnóstico oficial localizava nos déficits orçamentários da União, que se vinham acumulando nos últimos anos, a causa maior dos aumentos no nível de preços, e em políticas monetárias e fiscais severamente contracionistas, o tratamento adequado.

2. Políticas cambial e de comércio exterior

As políticas de comércio exterior e cambial do início do governo Dutra devem ser analisadas, portanto, à luz da ilusão de divisas, já mencionada, bem como da prioridade dada ao combate à inflação. O câmbio foi mantido grosso modo à paridade de 1939, de Cr\$18,5/US\$, sendo instituído o mercado livre, com a abolição das restrições a pagamentos existentes desde o início dos anos 1930. Os preços no Brasil dobraram em relação aos preços nos Estados Unidos entre 1937 e 1945, o que torna evidente a sobrevalorização da taxa cambial.

Eram vários os objetivos dessa política. Em primeiro lugar, atender à demanda contida de matérias-primas e de bens de capital para reequipamento da indústria, desgastada durante a guerra. Em segundo lugar, esperava-se que a liberalização das

importações de bens de consumo (também objeto de forte demanda reprimida) forçasse a baixa dos preços industriais através do aumento da oferta de produtos importados pelo câmbio sobrevalorizado. Além disso, de acordo com a crença generalizada de que o setor externo havia sido importante fonte inflacionária no período da guerra, acreditava-se possível fazer política anti-inflacionária reduzindo as reservas em dólares, através de saldos negativos na balança comercial. Em terceiro lugar, a política liberal de câmbio, afora exprimir a congruência das diretrizes governamentais com a ideologia liberal predominante e os compromissos internacionais do país, refletia a esperança de que a liberalização das saídas de capital pudesse estimular também ingressos brutos em proporção significativa no futuro.

A ilusão que primeiro se evidenciou como tal foi a falsa avaliação da situação das reservas internacionais. É preciso notar que, durante o governo Dutra e, com destaque, antes do estouro dos preços do café em 1949, o problema fundamental do setor externo da economia brasileira era o saldo de pagamentos em moedas conversíveis, especialmente dólares norte-americanos. As reservas internacionais acumuladas durante a guerra não permitiam financiar déficits da magnitude dos observados com a área conversível: em fins de 1946, dos US\$760 milhões de reservas totais, apenas cerca de US\$100 milhões eram reservas líquidas disponíveis para a área conversível; o restante compunha-se de libras esterlinas (bloqueadas de fato), moedas inconvertíveis (somando US\$273 milhões) e ouro depositado nos Estados Unidos, como se verifica na Tabela 5.1.¹ As reservas em ouro (US\$365 milhões, 50% do total), porém, eram consideradas pelo governo brasileiro como reserva estratégica, a ser preservada para emergências futuras.

TABELA 5.1 Brasil: Disponibilidades cambiais, posição em 31 de dezembro, 1945-1952, US\$ milhões.

ANOS	MOEDAS CONVER- SÍVEIS	MOEDAS COMPENSA- DAS	MOEDAS BLOQUEA- DAS	OPERAÇÕES EM CRUZEI- ROS	TOTAL EM MOEDA	OURO NO PAÍS E EXTERIOR	TOTAL
1945	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	269	365	634
1946	92	n.d.	273	n.d.	365	365	730
1947	33	105	216	n.d.	354	379	700
1948	62	109	154	21	346	342	688
1949	121	43	128	45	337	342	679
1950	128	36	70	16	250	342	592
1951	-30	6	11	15	2	342	344
1952	-24	-111	0	90	-45	342	297

Fonte: Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1977, p. 165).

¹ As discrepâncias em relação aos dados do Anexo Estatístico (coluna 19) refletem reestimativas das reservas totais pelo Banco Central do Brasil. Estas reestimativas não incluem, entretanto, a decomposição das reservas tal como apresentada na Tabela 5.1.

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 outros países de moeda forte. A observação agregada da balança comercial para os primeiros anos do pós-guerra é enganosa. Tanto o superávit de 1946 como o aparente equilíbrio de 1947-1948 resultaram do excesso de exportações FOB sobre importações CIF para áreas de moeda inconvertível. Assim, o Brasil, até 1948, estava acumulando saldos em moedas fracas, isto é, sem poder de comando imediato sobre recursos reais, e acumulando déficits em moedas fortes, especialmente em 1947, quando o déficit com a área convertível chegaria a superar os US\$300 milhões (cerca de US\$200 milhões já no primeiro semestre) (Malan, Bonelli, Abreu e Pereira, 1977, p. 65). Parte importante deste desequilíbrio é explicável pela Segunda Guerra Mundial, que tornou extremamente difícil obter mercadorias da Europa e preservou a capacidade de fornecimento dos Estados Unidos, de onde se originaram cerca de 60% das importações brasileiras em 1946-1947 e para o qual se destinaram apenas 40% das exportações brasileiras naquele biênio (Malan, Bonelli, Abreu e Pereira, 1977, p. 147).

O término do conflito mundial afetou também as pautas de exportação e importação do Brasil, com a volta ao mercado dos antigos fornecedores e o início da recuperação econômica. Cai a exportação brasileira de matérias-primas e, principalmente, de manufaturas: estas chegaram a representar 20% da pauta em 1945, caindo para 7,5% em 1946 e continuaram em queda até alcançar menos de 1% em 1952. As importações, por sua vez, enfrentam não apenas as pressões resultantes da necessidade de reequipamento, como um intenso acréscimo de preços, que sobem 64% entre 1945 e 1947.

As reservas em moedas convertíveis reduziram-se rapidamente (chegando a apenas US\$33 milhões, em fins de 1947), e o Brasil começou a acumular atrasados comerciais (US\$82 milhões, em fins de 1947). Muitos fornecedores suspendem suas remessas para o Brasil e diferentes indústrias têm seu ritmo de produção ameaçado por falta de matérias-primas importadas. A imposição de controles seletivos sobre as importações surge, portanto, como necessidade.

A decisão de manter fixa a taxa de câmbio era equivalente a uma revalorização cambial. A alternativa de desvalorização foi posta de lado pelo governo por várias razões: em primeiro lugar, devido à lição aprendida de que a demanda estrangeira pelo café era relativamente inelástica com respeito ao preço, de modo que uma taxa de câmbio sobrevalorizada poderia ser utilizada para sustentar os preços internacionais do café. Em segundo lugar, pela prioridade concedida ao combate à inflação e à convicção das autoridades governamentais de que alterações na taxa cambial refletiam-se significativamente no nível de preços domésticos. Em terceiro lugar, mais de 40% das exportações dirigiam-se à área de moedas inconvertíveis e/ou bloqueadas, e o café representava mais de 70% das exportações para áreas de moeda convertível; assim, mesmo supondo significativa elasticidade-preço da oferta de outras exportações que não o café, não era justificável uma política de superávits comerciais na área de moedas não convertíveis. Essas, além de não ajudarem a minorar o problema cambial com a área convertível, exerceriam pressão para a expansão da base monetária. Finalmente, dada a inelasticidade relativa a preços da demanda de importações, a desvalorização dificilmente reduziria o dispêndio

total em produtos importados, assim como não asseguraria qualquer seletividade na composição da pauta (indispensável diante da precariedade dos fornecimentos à atividade industrial).

Os controles cambiais e de importações do pós-guerra começam a ser estabelecidos em julho de 1947, com a instituição do regime de controle de câmbio por cooperação, segundo o qual os bancos autorizados a operar em câmbio eram obrigados a vender ao Banco do Brasil 30% de suas compras de câmbio livre, à taxa oficial de compra. Atendidos os compromissos do governo, o Banco do Brasil forneceria câmbio de acordo com uma escala de prioridades que favorecia a importação de produtos considerados essenciais. O controle instituído não foi rigoroso e a crise cambial não provocou imediata revisão do pensamento econômico do governo: as restrições ao comércio exterior eram apresentadas como passageiras e destinadas a serem abandonadas assim que os mercados mundiais se recuperassem. Apenas em fevereiro de 1948 foi adotada a primeira forma do sistema de contingenciamento a importações, baseado na concessão de licenças prévias para importar de acordo com as prioridades do governo; tal sistema iria permanecer, na prática, até a liberalização ocorrida no início do governo Vargas, e, na legislação, até a Instrução 70, em outubro de 1953.²

Analísado em função de sua capacidade de reduzir o déficit com a área conversível, o sistema de licenciamento de importações funcionou a contento. O déficit de US\$313 milhões, de 1947, foi reduzido para US\$108 milhões em 1948 e transformado em pequeno superávit de US\$18 milhões em 1949. Esse resultado foi obtido, em grande parte, graças à redução das importações originárias da área de moeda conversível, que declinaram, continuamente, de US\$923 milhões em 1947 para US\$527 milhões em 1950. Outro fator também relevante foi a modesta queda dos preços de importação – de quase 6% entre 1948 e 1950 –, derivada da primeira recessão norte-americana no pós-guerra, em 1949. Com a área de moeda inconversível ocorrem superávits em 1947 e 1948 e razoável equilíbrio entre 1949 e 1951.

Note-se, porém, que outro fator explicativo importante do resultado obtido na balança comercial coube à recuperação dos preços internacionais do café, a partir de 1949. De janeiro de 1942 a julho de 1946, os preços do produto estavam limitados pelo teto estabelecido no Acordo Interamericano do Café (13,4 centavos de dólar por libra-peso para o café tipo Santos 4), configurando a participação brasileira no esforço de guerra no plano econômico. A liberação dos preços nos Estados Unidos, em julho de 1946, marcou o início da recuperação do preço internacional. A alta iniciada (o Santos 4 chegou a 27,6 cents/libra em fevereiro de 1947), porém, encontrou o mercado norte-americano com estoques substanciais e na posse de grande número de contratos a termo, o que amorteceu e, por fim, ocasionou reversão da tendência dos preços. Em julho de 1947, a cotação voltou a atingir 18,25 cents/libra.

A partir daí o movimento é lento mas firmemente ascensional. A produção havia sido comprimida pelo longo período de preços baixos e pelas fortes geadas de 1947 e 1948, enquanto o consumo, principalmente americano, era crescente.

² Para uma descrição da evolução formal dos controles de câmbio entre 1947 e 1953, ver Huddle (1964).

Em 1948, o Departamento Nacional do Café anunciou a venda de seus estoques remanescentes. O impacto sobre os preços, entretanto, foi contrarrestado pela forte queda dos preços agrícolas nos Estados Unidos, em janeiro de 1949 (que não abalou duradouramente a cotação do café, mas agiu contra sua elevação, ao alastrar a insegurança pelo mercado mundial), motivado pelo início da recessão, que, embora moderada, foi interpretada na época como primeiro sintoma de grave crise econômica. Além disso, o sigilo e a incerteza que cercaram a venda final dos estoques do DNC (que não divulgou o montante exato das disponibilidades a serem postas à venda) fizeram com que sua avaliação só fosse realizada *a posteriori*.

Os importadores americanos hesitavam em refazer seus estoques, na expectativa de uma grande colheita em 1949. Em setembro de 1949, com a desvalorização da libra esterlina, passaram a contar com a desvalorização do cruzeiro e sustaram suas operações, permitindo substancial redução líquida de seus estoques. Assim, quando em outubro de 1949 o governo brasileiro anunciou que não só manteria a paridade do cruzeiro como também que não possuía mais estoques de café, passaram a efetuar grandes compras, precipitando a alta dos preços em um mercado que durante cerca de três décadas estivera sujeito à superprodução.

Outro resultado da manutenção da taxa cambial foi a perda de competitividade das exportações brasileiras – principalmente em relação aos mercados europeus, devido às desvalorizações de 1949 –, mas, também, em geral, dada a inflação interna. As exportações outras que não café contraíram-se significativamente entre 1947 e 1950 (ver Tabela 5.2). Atribuir o fraco desempenho das exportações brasileiras exclusivamente à sobrevalorização do cruzeiro é, entretanto, simplificação perigosa, na medida em que se desconsidera toda uma gama de outras causas: a perda de competitividade, naturalmente decorrente da progressiva reorganização da economia mundial após a guerra; a decisão de evitar acúmulo de moedas inconversíveis com superávits comerciais nessa área; e a opção por reduzir pressões inflacionárias através do aumento da oferta para consumo doméstico.

TABELA 5.2 Brasil: Exportações e importações, 1947-1950, US\$ milhões.

Ano	EXPORTAÇÕES			IMPORTAÇÕES
	Café	Outros	Total	Total
1947	414	743	1.152,3	1.056,1
1948	491	692	1.180,5	973
1949	632	468	1.096,5	957,4
1950	864	495	1.355,5	941,9

Fonte: IBGE. *Brasil em números* (1960).

Tentando fazer frente às dificuldades envolvidas na exportação, o governo permitiu aos exportadores de produtos gravosos (assim eram chamados os produtos sem condições de colocação no mercado exterior à taxa oficial de câmbio) vender suas cambiais diretamente aos importadores a uma taxa de câmbio mais favorável,

o que equivalia a uma desvalorização implícita. Essas operações, denominadas vinculadas, surgiram em 1948 por iniciativa de particulares e foram posteriormente regulamentadas e incentivadas pela Carteira de Exportação e Importação (CEXIM), entre outras razões porque ofereciam certa margem de defesa contra a desvalorização da libra esterlina, seja no tocante à penetração de produtos brasileiros em mercados cuja moeda havia sido desvalorizada em linha com a libra, seja com relação à competição em outros mercados, visto que a desvalorização alcançara e favorecera regiões produtoras concorrentes do Brasil. É evidente que, nessas condições, as únicas importações que se tornavam rentáveis para o importador eram as de bens de consumo duráveis, para os quais havia permanente excesso de demanda. O objetivo de colocação de gravosos foi colocado em segundo lugar, diante das possibilidades abertas ao comércio importador, e as operações vinculadas chegaram a movimentar 25% da compra e venda de cambiais no comércio exterior em 1950. Metade do valor das operações vinculadas realizou-se na área do dólar. As principais exportações foram cacau e derivados e madeiras (exclusive pinho) e as principais importações, automóveis e geladeiras.

As importações permaneceram sob o sistema de controle e extremamente comprimidas. 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, como se discutirá adiante.

Dado que a compressão das importações era extrema na área de moeda forte (na área de moeda fraca, expandiram-se as importações, tentando preencher as lacunas), produziu-se tensão em setores chave da economia, nos quais o nível dos estoques estava tão reduzido que a escassez afetava a produção. O aumento da capacidade de importar, devido à elevação dos preços do café e a forte demanda contida por importações levaram o governo Dutra a iniciar certa liberalização na concessão de licenças para importar no segundo semestre de 1950. Como o prazo médio de vida útil dessas licenças ultrapassava nove meses, entretanto, essa liberalização só repercutiu em parte no nível de importações desse semestre (que cresceu 60% em relação ao primeiro), permanecendo as licenças não utilizadas válidas para 1951.

3. Substituição de importações e crescimento industrial

Embora o sistema de controle das importações tenha sido instituído em meados de 1947 com o intuito exclusivo de fazer frente ao desequilíbrio externo, procurando racionalizar e dar melhor uso à moeda estrangeira disponível, terminou por ter grande importância para o crescimento da indústria no pós-guerra. Uma avaliação mais atenta dessa importância deve considerar que o controle teve diferentes fases, através das quais foi sendo crescentemente utilizado com a finalidade de promoção do desenvolvimento industrial por substituição de importações.

A adoção do regime de orçamento de câmbio com licença, em março de 1949, juntamente com o aumento da disponibilidade de divisas decorrentes dos preços do café, parece ter sido um marco importante nesse processo, por possibilitar maior coordenação entre a verificação das disponibilidades de câmbio e a emissão

de licenças de importação. Paralelamente, na medida em que eram apreendidos os efeitos do contingenciamento sobre a substituição de importações de bens duráveis, parecia surgir uma nova mentalidade: embora “o texto legal que instituiu o regime de licença prévia não estabelecesse explicitamente o princípio da proteção à indústria, reconhecia e consagrava, no caso de serem semelhantes ou equivalentes os produtos importados e os de fabricação nacional, a base das restrições ao licenciamento de importações” (CEXIM, *Relatório*, 1951).

Mantinha-se a taxa de câmbio sobrevalorizada e progressivamente impunham-se medidas discriminatórias à importação de bens de consumo não essenciais e daqueles com similar nacional; daí resultou “um estímulo considerável à implantação interna de indústrias substitutivas desses bens de consumo, sobretudo os duráveis, que ainda não eram produzidos dentro do país e passaram a contar com uma proteção cambial dupla, tanto do lado da reserva de mercado como do lado do custo de operação. Esta foi basicamente a fase da implantação das indústrias de aparelhos eletrodomésticos e outros artefatos de consumo durável” (Tavares, 1972a, p. 71).

Esse comentário diz respeito ao período que vai de 1947 a 1952. Em particular, o surto de importações em 1951 e 1952, cujas causas serão analisadas na seção seguinte, permitiu a superação dessa etapa do processo de substituição de importações. Embora sejam anos pertencentes já ao segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954), é válido transcrever aqui a observação do relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) a respeito: “A importação simultânea de volume sem precedentes de bens de capital, tal como em 1951 e 1952, permitindo a criação conjunta ou expansão de indústrias complementares que se fornecem reciprocamente mercado, pode, em determinadas circunstâncias, constituir método mais eficaz de se atingir crescimento industrial rápido do que por meio do fluxo anual de importações mais regulares e ordenadas.” (CMBEU, 1954, p. 115)

Pode-se apontar a existência de três efeitos relacionados à combinação de taxa de câmbio sobrevalorizada (resultado de sua manutenção à taxa de Cr\$18,50/US\$ em período de inflação doméstica, enquanto, no mercado livre, a taxa era 76% maior, em 1950) com controle de importações: efeito subsídio, associado a preços relativos artificialmente mais baratos para bens de capital, matérias-primas e combustíveis importados; efeito protecionista, através das restrições à importação de bens competitivos e efeito lucratividade, resultante do fato de que a taxa de câmbio sobrevalorizada tendeu a alterar a estrutura das rentabilidades relativas, no sentido de estimular a produção para o mercado doméstico em comparação com a produção para exportação.

Com relação a esse último ponto, vale notar que o argumento não é válido para o principal setor exportador, o cafeeiro: “de fato, não obstante uma alta taxa de transferência de recursos do setor café para o setor de produção doméstica desde o imediato pós-guerra até meados dos anos 1950, o preço em dólares do café nesse período aumentou de uma tal maneira que não somente compensou o efeito da transferência de recursos, como permitiu ao café tornar-se uma área com atrativos crescentes para novos investimentos” (Bacha, 1975, p. 139).

Finalmente, é preciso observar que esses investimentos em substituição de importações foram possíveis, também, graças à política de crédito do Banco do

Brasil. O crédito real à indústria cresceu 38%, 19%, 28% e 5% nos anos de 1947, 1948, 1949 e 1950, respectivamente. Em particular, os dados de 1947 e 1948 são significativos, pois nesses anos, como veremos adiante, o governo estava fortemente empenhado em adotar políticas austeras.

É preciso relativizar, portanto, a ideia de que o governo Dutra abandonou as políticas de governo e ações diretas voltadas para a promoção do desenvolvimento industrial. Na verdade, o governo Dutra revela, de certo modo, sua preocupação em dar seguimento à acumulação industrial e à manutenção dos investimentos iniciadas no Estado Novo (particularmente a Companhia Siderúrgica Nacional). Isto se revela tanto no momento em que libera as importações – entre outras razões para satisfazer a demanda reprimida de bens de capital e matérias-primas da indústria nacional –, como após a instalação do controle, quando este evolui paulatinamente no sentido de introduzir critérios de seletividade. Quando o controle foi criado, não se visava nem se percebia a sua importância para o processo de industrialização.

A única iniciativa de intervenção planejada do Estado para o desenvolvimento econômico, porém, foi o Plano Salte, tentativa de coordenação dos gastos públicos visando essencialmente os setores de saúde, alimentação, transporte e energia, prevendo investimentos para os anos de 1949 a 1953. A principal dificuldade do Plano Salte foi a inexistência de formas de financiamento definidas. Já se discutiu a problemática do setor externo; no setor interno, a base parlamentar do governo no Congresso Nacional, onde se discutiu o Plano, era predominantemente liberal. Aprovado pelo Congresso apenas em 1950, o Plano Salte teve implementação fragmentária e foi oficialmente abandonado em 1951. Deu-se também prosseguimento à organização da Companhia Hidroelétrica do São Francisco; foram criadas a Comissão do Vale do São Francisco e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (prevista na Constituição de 1946 e que só foi constituída de fato em 1953).

Sem procurar negar a indubitável hegemonia das ideias liberais no governo Dutra, a relativa negligência com a industrialização do Brasil, nem a deliberada intenção de diminuir a intervenção do Estado na economia (contrapartidas da ênfase nas metas de estabilização e contenção dos investimentos governamentais), é preciso qualificar essas posições e situá-las no contexto da época, reconhecendo também que o componente militar da base da sustentação política de Dutra era fundamentalmente o mesmo do Estado Novo e não havia abandonado suas preocupações estratégicas com o “aparelhamento econômico da nação”.

4. Relações internacionais e movimento de capitais

O governo Dutra havia apoiado os projetos de desenvolvimento do país nas suas esperanças de captação de recursos externos através da assistência financeira oficial dos Estados Unidos e no futuro afluxo de capitais privados internacionais. Desde o imediato pós-guerra, entretanto, os interesses e a posição norte-americana sobre industrialização no Brasil mudam completamente e começa a tornar-se progressivamente clara a natureza ilusória das expectativas brasileiras com relação à assistência financeira norte-americana.

Como não podia deixar de ser, a política externa dos Estados Unidos reflete o fato de suas prioridades estarem centradas em outras partes de mundo, particularmente na Europa. Já em 1946 tornava-se pública a posição de considerar que as necessidades de capital dos países da América Latina deveriam ser supridas principalmente por fontes privadas de financiamento, devendo o Brasil ter presente, segundo o governo norte-americano, que seu desenvolvimento dependeria, em última instância, da habilidade de criar clima favorável ao ingresso de capitais privados (Malan, 1984, p. 63-4).

Tal política foi sendo paulatinamente explicitada, o que se dava, em parte, em reação à intensidade crescente das solicitações brasileiras. Estas refletiam preocupação não apenas com os graves pontos de estrangulamento em transporte e energia, mas também com a deterioração do balanço de pagamentos a curto prazo que os preços do café só eliminariam – e temporariamente – a partir de 1949.

Momento importante na definição dessa política foi o relatório da Comissão Técnica Mista Brasil-Estados Unidos, mais conhecida como Missão Abbink, constituída em 1948. Nele se preconizava que o programa de desenvolvimento brasileiro deveria basear-se em três pontos: a reorientação dos capitais formados internamente, o aumento médio de produtividade e o afluxo de capitais estrangeiros. Centrava-se a análise desse terceiro ponto nas medidas internas necessárias para viabilizar a atração de capitais privados internacionais.

Na verdade, entretanto, o relaxamento das restrições à saída de divisas do Brasil, derivado do compromisso com a ideologia liberal e com o projeto norte-americano de uma economia mundial aberta, não levava em conta a existência de fatores que dificultavam o afluxo e favoreciam um movimento de saída líquida de capitais.

Em primeiro lugar, o fluxo de capitais privados internacionais permanece em níveis muito baixos até meados da década de 1950. Em segundo lugar, o objetivo dos Estados Unidos era eliminar as restrições ao comércio internacional. Permaneciam em vigor estritos controles sobre os fluxos financeiros internacionais, o que, ausentes linhas organizadas de crédito, criaria um problema de liquidez mundial somente resolvido no pós-guerra, através da União Europeia de Pagamentos (UEP) e de ajuda financeira norte-americana relacionada ao Plano Marshall e a gastos militares. Em terceiro lugar, parte da saída de divisas deve-se, obviamente, à manutenção de uma taxa de câmbio sobrevalorizada e à expectativa de alteração dessa taxa devido ao equilíbrio forçado no balanço de pagamentos desde 1948, estimulada pela desvalorização da libra esterlina e outras moedas em 1949 e pela proximidade da posse de novo governo. Em quarto lugar, cabe considerar também que, em decorrência do investimento direto ocorrido nestes anos e anteriores – e concomitante aumento do estoque de capital estrangeiro no país (particularmente se se leva em conta os desinvestimentos britânicos então realizados), é natural que ocorresse também algum aumento nas remessas das rendas desses investimentos.

O primeiro indício de que a posição norte-americana com relação ao financiamento de programas de desenvolvimento para o Terceiro Mundo poderia ser alterada é dado no discurso de posse de Truman, em janeiro de 1949. Nele são propostas quatro linhas de ação para a política externa norte-americana, sendo o quarto ponto o compromisso de tornar “o conhecimento técnico norte-americano disponível para as regiões pobres do mundo”. Em junho de

1949, um projeto de lei com solicitação de verba (apenas US\$45 milhões), apoiado no ponto IV do discurso, foi encaminhado ao Congresso, que o aprovou apenas um ano depois, reduzindo os recursos para US\$34,5 milhões. A aprovação do Act of International Development parecia não ter maior importância, quando o início das hostilidades na Coreia em 1950 colocou diante do governo dos Estados Unidos a necessidade de olhar com atenção e reconquistar apoio em regiões do mundo que vinham sendo negligenciadas por sua política externa, entre as quais a América Latina.

Em consequência, no final do governo Dutra foram iniciadas as gestões (a partir da vitória de Vargas nas eleições de outubro de 1950, conduzidas já por futuros auxiliares seus como Horácio Lafer e João Neves da Fontoura) para obtenção de ajuda financeira do Banco Mundial e do Eximbank norte-americano para projetos na infraestrutura econômica, culminando com a constituição da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, em dezembro de 1950 (Vianna, 1987, seções 2.1 e 3.1).

5. Política econômica interna

A política econômica doméstica do governo Dutra pode ser definida, até 1949, como marcadamente ortodoxa. A inflação, que chegara a 20,6% e 14,9% em 1944 e 1945, respectivamente, é identificada como o principal problema a ser enfrentado e diagnosticada oficialmente como derivada de excesso de demanda, a ser eliminado através de política monetária contracionista, que reduzisse o dispêndio privado e de política fiscal austera, que acabasse com os déficits orçamentários que vinham sendo acumulados nos últimos 20 anos.

No primeiro ano de governo, contudo, sob a gestão do ministro Gastão Vidigal na pasta da Fazenda (fevereiro a outubro de 1946), ocorre um enorme déficit no orçamento da União, em função de um aumento de vencimentos e salários do funcionalismo público, muito acima do programado. A consequência dessa substancial elevação das despesas de consumo foi claramente expressa na mensagem presidencial de 1947: "Viu-se assim o governo compelido a adotar uma política de moderação dos gastos públicos, com prejuízos, em muitos casos, da execução de empreendimentos reclamados pela nossa evolução econômica e social."

Voltou-se então o governo, na gestão de Correa e Castro na Fazenda (outubro de 1946 a junho de 1949), para o exercício de políticas fiscais e monetárias severamente contracionistas, contendo fortemente o investimento público e reduzindo as emissões de moeda praticamente a zero em 1947. Nesse ano, obtém-se, pela primeira vez desde o fim da República Velha, um pequeno superávit no Orçamento da União, o PIB cresce apenas 2,4%, e a inflação, medida pelo deflator implícito do PIB, recua para 9%. Note-se, pela Tabela 5.3, que incluídos os estados e o Distrito Federal, continua a haver um déficit global de Cr\$688 milhões, consideravelmente menor, entretanto, que o do ano anterior. A política de crédito do Banco do Brasil, por sua vez, esteve alinhada à política fiscal, com uma contração real de 2%.

TABELA 5.3 Brasil: Finanças públicas, 1939-1952, Cr\$ milhões.

ANOS	UNIÃO			ESTADOS E DISTRITO FEDERAL		
	RECEITA	DESPESA	SUPERÁVIT (+) OU DÉFICIT (-)	RECEITA	DESPESA	SUPERÁVIT (+) OU DÉFICIT (-)
1944	8.311	8.399	-88	5.766	5.491	+275
1945	9.845	10.839	-994	6.380	7.042	-662
1946	11.570	14.203	-2.633	8.256	8.576	-320
1947	13.853	13.393	+460	8.968	10.416	-1.148
1948	15.699	15.696	+3	11.193	12.375	-1.182
1949	17.917	20.727	-2.810	13.923	14.850	-927
1950	19.373	23.670	-4.297	16.375	18.540	-2.165
1951	27.428	24.609	+2.819	22.905	24.336	-1.431
1952	30.740	28.461	+2.279	25.337	30.801	-5.464
1953	37.057	39.926	-2.869	30.477	35.894	-5.417
1954	46.539	49.250	-2.711	39.206	44.783	-5.577

Fonte: Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1977, p. 217).

Apesar da mensagem presidencial de 1947 considerar a reforma tributária como “assunto de inadiável execução”, o que permitiria que o ajuste das finanças públicas não se fizesse exclusivamente às custas de redução dos gastos governamentais, a oposição do setor empresarial e as dificuldades políticas para tramitação de proposta desse teor no Congresso Nacional forçaram o abandono do tema.

Em 1948, as autoridades econômicas deram prosseguimento à política fiscal contracionista obtendo equilíbrio no orçamento da União, enquanto o déficit de estados e Distrito Federal manteve-se aproximadamente constante.

A política monetária, contudo, foi pressionada pela expansão do crédito do Banco do Brasil, presidido por Guilherme da Silveira, que em 1948 apresentou crescimento real de 4%, voltado principalmente para o financiamento à indústria. A inflação fica em 5,9% e o PIB cresce 9,7%, puxado basicamente pelo crescimento industrial, calcado na compressão das importações, na existência de crédito e na baixíssima base do ano anterior, quando a indústria praticamente não cresceu.

De qualquer forma, é importante notar que, em função da ampliação da margem de autonomia estadual derivada da mudança de regime político e conferida pela Constituição liberal de 1946, os desequilíbrios financeiros dos estados passaram a ter importância crescente, fazendo com que, em 1947 e 1948, por exemplo, os déficits dos orçamentos estaduais (principalmente São Paulo) superassem em muito os superávits da União, frustrando parcialmente o grau de contração fiscal pretendido por Correa e Castro.

Além disso, a análise do financiamento dos déficits ou a utilização dos superávits nos orçamentos governamentais deve ser integrada à discussão das políticas monetária e creditícia, o que requer, no caso do Brasil das décadas de 1940 e 1950, um detalhado exame do papel do Banco do Brasil e de suas diferentes funções como agente econômico (Sochaczewski, 1993, p. 117-162 e Malan, Bonelli, Abreu e Pereira, 1977, p. 228-51).

A substituição de Correa e Castro justamente por Guilherme da Silveira (que foi ministro de junho de 1949 a janeiro de 1951) marca um ponto de inflexão pouco estudado na política econômica do governo Dutra. O fato é que em 1949 gerou-se um enorme déficit no orçamento da União, enquanto o dos estados e Distrito Federal pouco decresceu, resultando um déficit global quase 200% maior que o de 1948, em termos reais. Em 1950, o desequilíbrio orçamentário agravou-se ainda mais, com um formidável crescimento do déficit tanto da União como dos estados e Distrito Federal (ver Tabela 5.3), não havendo emissão líquida de títulos ou obrigações. O crédito do Banco do Brasil cresceu, em termos reais, cerca de 7,0% e 5,0% em 1949 e 1950, respectivamente, sendo direcionado principalmente, como já mencionado, para a indústria. A política monetária, como não podia deixar de ser, corroborou esses movimentos e a inflação cresceu para 8,1% e 9,2% em 1949 e 1950, respectivamente.

É possível apontar pelo menos três motivações para essa reversão na política econômica dos últimos dois anos de governo. Em primeiro lugar, a proximidade das eleições presidenciais provocava um forte apelo para o aumento dos gastos da União e dos estados. Em segundo lugar, na medida em que a combinação de câmbio sobrevalorizado com controle de importações resultava em vigorosos investimentos na indústria de bens de consumo duráveis, aumentava a força e a demanda do setor industrial, assim como a consciência do governo sobre este processo, gerando uma ativa política de crédito para a indústria por parte do Banco do Brasil. Em terceiro lugar, a desvalorização da libra esterlina e outras moedas em 1949 e o surgimento da UEP favoreciam a compreensão de que haveria uma lenta transição em direção à livre conversibilidade das moedas, base indispensável ao surgimento de um movimento de capitais privados mais intenso no mundo. As últimas ilusões liberais do governo Dutra esfumaçaram-se e com elas as razões para uma adesão estrita à ortodoxia econômica, tal como se depreende das seguintes palavras do ministro Guilherme da Silveira (Ministério da Fazenda, *Relatório*, 1949, p. 21), tornadas públicas no início de 1951: "Aos ortodoxos se afigurará talvez que Vossa Excelência deveria ter evitado as emissões de papel-moeda, mas eu asseguro a Vossa Excelência que essas emissões financiaram muitos investimentos indispensáveis ao desenvolvimento econômico do país... Não poderia Vossa Excelência conter o ímpeto de crescimento do país para se enquadrar em postulados financeiros que a evolução do mundo vai desmoronando."

Finalmente, embora a discussão sobre a natureza da inflação nesses anos fuja aos propósitos deste capítulo, não há como deixar de anotar que, na explicação da reaceleração inflacionária a partir de 1949, devem ser considerados, também, os argumentos da tradição estruturalista em alguns aspectos essenciais: (1) a pressão do processo de industrialização e urbanização sobre a oferta relativamente rígida de produtos agrícolas (devido à estrutura fundiária), levando à alteração de preços relativos em favor da agricultura, que se reflete em aumento generalizado de preços; (2) a pressão inflacionária derivada da elevação dos preços de exportação, e (3) o esgotamento relativo das margens de capacidade ociosa na indústria e na economia, em termos globais.³ A oferta interna já havia perdido toda a capacidade

³ Para uma resenha sintética e referências bibliográficas relativas à tradição estruturalista ver Lopes em Sayad (1979).

de absorver aumentos de procura, mobilizando estoques ou intensificando a curto prazo a utilização da capacidade produtiva.

O final do governo Dutra pode ser caracterizado, portanto, no setor interno, pela retomada do crescimento, do processo inflacionário e pela recorrência do desequilíbrio financeiro do setor público e, no setor externo, pelas expectativas favoráveis decorrentes da elevação dos preços do café e da mudança de atitude do governo norte-americano em relação ao financiamento dos programas de desenvolvimento do Brasil.