

**XIII Congresso Brasileiro de História Econômica e
I 4ª Conferência Internacional de História de Empresas**

Criciúma, 24, 25 e 26 de setembro de 2019



ASPECTOS PRODUTIVOS DO GOVERNO DUTRA (1946-1951)

Luhan Martins Reigoto

Fernando Augusto Mansor de Mattos

Luiz Fernando Cerqueira

ASPECTOS PRODUTIVOS DO GOVERNO DUTRA (1946-1951)

Luhan Martins Reigoto

Fernando Augusto Mansor de Mattos

Luiz Fernando Cerqueira

RESUMO

O objetivo do artigo é analisar o desempenho do setor produtivo durante os anos Dutra. A política econômica tinha como objetivo primeiro a estabilização do nível de preços, baseada numa política monetária de redução da emissão de moeda e numa política fiscal de corte de gastos públicos, ao passo que a política externa era pautada pela liberdade comercial e financeira e pela fixação da taxa de câmbio em patamar sobrevalorizado. A crise cambial de 1947 e a adoção do regime de licenças de importação acaba por estimular o crescimento e desenvolvimento do setor produtivo, algo sabido e pretendido pelo governo. A mudança no comando e perfil do Ministério da Fazenda em 1949 dá outro estímulo ao setor produtivo, uma vez que o foco da política econômica passa a ser o crescimento e desenvolvimento do país.

Palavras-chave: produção; indústria; desenvolvimento.

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze the performance of the productive sector during the Dutra years. Economic policy had as its primary objective the stabilization of the price level, based on a monetary policy to reduce the issue of money and a fiscal policy to cut public spending, while foreign policy was based on commercial and financial freedom and fixation of the exchange rate at an overvalued level. The 1947 exchange crisis and the adoption of the import licensing regime ultimately stimulate the growth and development of the productive sector, something known and desired by the government. The change in the command and profile of the Ministry of Finance in 1949 gives another stimulus to the productive sector, since the focus of economic policy becomes the growth and development of the country.

Keywords: production; industry; development.

Introdução

A administração Dutra elegeu o combate à inflação como o principal objetivo da política econômica, marcadamente as políticas monetária, fiscal e cambial. Os gestores da política econômica colocaram em curso uma política monetária baseada no rígido controle das emissões de moeda, uma política fiscal pautada na redução dos gastos públicos e uma política cambial ancorada na fixação da taxa de câmbio em patamar sobrevalorizado. A partir do diagnóstico por parte do governo de a inflação ser resultante de um excesso de demanda na economia, tais políticas estariam alinhadas com o objetivo primeiro da política econômica.

Contudo, mesmo a estabilidade preços sendo o primeiro e maior objetivo do gabinete Dutra, é equivocado assumir que não havia outros, especialmente em relação ao crescimento e desenvolvimento do país. As políticas monetária e fiscal rígidas foram relaxadas com o passar dos anos visando atender às demandas do setor produtivo. A política cambial, embora a taxa de câmbio estivesse fixada, adotou um regime de licenciamento de importações devido aos problemas do balanço de pagamentos que acabou por beneficiar o setor produtivo através da prioridade dada às importações de bens de capital, bens intermediários e matérias-primas industriais. Houve, por parte do governo, uma prioridade em relação à inflação, porém a importância e necessidades do setor produtivo também estavam no panorama da administração Dutra.

O presente trabalho traz, além desta introdução, três seções. A primeira dá uma visão geral do setor produtivo brasileiro destacando os setores mais relevantes. A segunda aborda a relação entre o governo, o setor industrial e o desenvolvimento nacional. A terceira traz os dados dos censos industriais de 1939 e 1949, destacando as modificações na estrutura produtiva do país. As considerações finais encerram o artigo.

Panorama produtivo geral

A opção do governo Dutra por adotar políticas fiscal e monetária restritivas na maior parte do seu mandato, além de uma taxa de câmbio sobrevalorizada durante todo o período de seu governo, sempre com o objetivo primeiro de controlar a inflação herdada do período da Segunda Guerra. A expansão da produção doméstica e, em particular, o processo de diversificação industrial, não deixou de ser significativa no período.

A produção agrícola brasileira apresentou uma taxa de crescimento real anual média de 8,49% no período, uma evolução de 5,51 p.p. do PIB entre 1946 e 1950. A produção extrativa vegetal sofreu queda real de 1,73% a.a. em média, recuando 0,25 p.p. do PIB no período. A produção de origem animal teve crescimento anual real de 4,18% em média entre 1946 e 1950, contudo sua participação no PIB permaneceu estável entre o primeiro e o último ano. A produção mineral avançou modestos 0,27% a.a. em média e em termos reais, mantendo em 1950 a mesma parcela do PIB de 1946. Por fim, a produção siderúrgica e cimenteira teve crescimento real de 17,98% em média no período, se expandindo 0,7 p.p. do PIB entre 1946 e 1950 – ver tabela 1.

Tabela 1 – Produção interna por setor – 1946-1950 – Cr\$ milhões de 1950 e % do PIB

		Agrícola	Extrativa vegetal	Origem animal	Mineral	Siderurgia e cimento
1946	<i>Cr\$ milhões</i>	36.465	2.013	12.293	678	2.591
	<i>% do PIB</i>	14,94	0,82	5,04	0,28	1,06
1947	<i>Cr\$ milhões</i>	39.985	1.819	15.165	733	3.222
	<i>% do PIB</i>	16,43	0,75	6,23	0,30	1,32
1948	<i>Cr\$ milhões</i>	43.305	1.570	15.080	738	4.340
	<i>% do PIB</i>	16,55	0,60	5,76	0,28	1,66
1949	<i>Cr\$ milhões</i>	44.921	1.348	14.621	863	4.679
	<i>% do PIB</i>	16,53	0,50	5,38	0,32	1,72
1950	<i>Cr\$ milhões</i>	51.177	1.629	14.198	784	4.972
	<i>% do PIB</i>	18,17	0,58	5,04	0,28	1,77

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BB, BCB, IBGE (1990) e Ipeadata.

Dentre os principais produtos agrícolas domésticos, destaque para o café, o milho, o arroz e o algodão. O café beneficiado perdeu forças até 1948, recuperadas com a elevação dos preços internacionais em 1949, de modo que sua participação na produção agrícola em 1950 foi de 31,04%, superando a média de 22,08% no período. A participação do milho oscilou entre 14 e 15% no período 1946-1949, para então cair a 10% no último

ASPECTOS PRODUTIVOS DO GOVERNO DUTRA (1946-1951)

ano, tendo uma participação média de 14,22% no período completo. O arroz com casca teve contribuição média de 11,92% na produção agrícola entre 1946 e 1950. O algodão descaroçado teve participação média de 11,52% no período. Os demais itens tiveram participação média inferior a 10% entre os anos de 1946 e 1950 – ver tabela 2.

Tabela 2 – Produção agrícola – 1946-1950 – Participação %

	1946	1947	1948	1949	1950
Café beneficiado	20,5	18,9	18,8	21,2	31,0
Milho	15,7	15,0	15,3	14,2	10,9
Arroz com casca	12,2	11,4	12,0	13,4	10,5
Algodão descaroçado	12,2	11,1	10,2	11,9	12,3
Cana de açúcar	7,6	7,5	7,1	6,9	6,4
Mandioca	7,5	7,1	6,9	6,7	6,1
Feijão	5,3	6,0	7,9	6,0	4,4
Trigo	1,5	3,2	3,0	2,7	2,5
Batata inglesa	2,8	3,5	3,1	2,8	2,5
Banana	2,1	2,2	2,2	2,2	2,0
Laranja	1,5	1,5	1,7	1,5	1,2
Fumo em folha	2,4	2,1	1,8	1,6	1,4
Cacau	1,6	2,7	1,8	1,5	2,0
Caroço de algodão	1,2	1,4	1,3	1,3	1,3
Demais	6,1	6,7	7,0	6,1	5,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BB.

Os destaques dos principais produtos do setor extrativo vegetal ficam por conta da borracha e da cera de carnaúba. A participação média da primeira foi de 26,76% e da última de 22,34% no período 1946-1950. O babaçu teve contribuição de 14,16% em média no período. Finalmente, a participação média da erva-mate foi de 6,89% entre os anos de 1946 e 1950 – ver tabela 3.

ASPECTOS PRODUTIVOS DO GOVERNO DUTRA (1946-1951)

Tabela 3 – Produção extrativa vegetal – 1946-1950 – Participação %

	1946	1947	1948	1949	1950
Babaçu	7,1	13,5	20,3	15,7	14,2
Borracha	27,3	30,1	25,9	28,5	22,0
Cera de carnaúba	33,9	25,3	17,4	17,6	17,5
Erva-mate	4,7	6,9	8,5	8,7	5,7
Demais	26,9	24,2	28,0	29,6	40,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BB.

A produção de origem animal tem como principal produto as carnes. A participação deste foi de 55,08% na média dos anos 1946-1950. O item toucinho, banha e composto teve contribuição média de 17,87% no período. Os laticínios tiveram participação de 11,03% entre os anos 1946 e 1950 em média. Os demais itens, separados, alcançaram participação média anual inferior a 10% – ver tabela 4.

Tabela 4 – Produção de origem animal – 1946-1950 – Participação %

	1946	1947	1948	1949	1950
Carnes	56,0	51,6	54,4	56,3	57,2
Couros	6,3	6,2	6,0	5,8	5,2
Toucinho, banha e composto	17,3	20,6	19,0	16,2	16,4
Laticínios	10,0	10,8	10,4	11,8	12,1
Sebo	2,8	2,6	3,3	2,3	1,8
Demais	7,6	8,2	7,0	7,7	7,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BB.

A produção mineral tem no carvão mineral seu principal produto, cuja participação média foi de 48,68% entre 1946 e 1950. A participação do ouro foi de 20,01% em média no período. O sal contribuiu com 12,43% em média nos anos 1946-1950. A participação isolada dos demais produtos foi menor que 10% em média – ver tabela 5.

Tabela 5 – Produção mineral – 1946-1950 – Participação %

	1946	1947	1948	1949	1950
Carvão mineral	47,8	51,0	48,2	49,0	47,4
Minério de ferro	4,0	4,8	6,8	11,9	8,2
Minério de manganês	2,6	3,1	2,0	3,1	3,3
Ouro	21,7	20,7	19,7	18,3	19,7
Sal	13,2	9,7	14,5	11,5	13,2
Água mineral	10,7	10,7	8,9	6,2	8,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BB.

A produção siderúrgica e cimenteira tinha como principal produto os laminados, com participação média de 34,9% no período, seguidos pelo aço, cuja participação fora de 31% em média. O cimento contribuiu com 17,44% em média entre 1946 e 1950. E a participação média do ferro-gusa foi de 16,57% no período – ver tabela 6.

Tabela 6 – Produção siderúrgica e cimenteira – 1946-1950 – Participação %

	1946	1947	1948	1949	1950
Ferro-gusa	16,5	18,2	17,2	13,5	17,5
Aço	36,4	33,0	28,7	30,3	26,7
Laminados	28,5	30,8	36,1	39,0	40,3
Cimento	18,6	17,9	18,0	17,2	15,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BB.

Estado, indústria e desenvolvimento

Embora a administração Dutra não tenha considerado o desenvolvimento produtivo como o ponto focal de sua política econômica, é equivocado assumir que havia um descaso para com o setor, tal fato era bem claro para as classes produtoras nacionais. De acordo com Ayres e Fonseca (2017), as conferências das classes produtoras de Teresópolis, Rio de Janeiro, em 1945 e Araxá, Minas Gerais, em 1949, deixaram claro o conhecimento da necessidade de reequipamento e desenvolvimento industrial por parte do governo e sua equipe econômica, ou seja, o empresariado contava com o auxílio federal ao revelar seus interesses. A principal ideia contida na Carta de Teresópolis era a necessidade de ampliação da renda nacional visando uma melhor distribuição de riqueza, a partir do amplo apoio estatal, sobretudo do planejamento da ação nacional para uma

melhor utilização das fontes de produção agrícola e industrial, como também nos setores de transportes, energia e crédito.

Na visão das classes produtoras, o progresso e a estabilidade econômica estariam fortemente ligados com a industrialização do país, uma vez que esta possibilitaria a expansão da renda nacional e fomentaria a diversificação produtiva, indispensável ao progresso e estabilidade nacionais. Desse modo, seria imperativo ao Estado estimular e orientar a industrialização do país tomando como base estudos dos fatores fundamentais, tais como mercados, mão de obra, matéria-prima, transporte e energia. A indústria de base era encarada como essencial ao processo de desenvolvimento industrial brasileiro, destacando a metalurgia de primeira fusão e a atividade de transformação dela decorrente. Esta última deveria ser o objetivo da ação governamental, pois era tida fundamental para o atendimento das necessidades domésticas de alimentação, vestuário, habitação e higiene (CUNHA, 1946).

Conforme Ayres e Fonseca (2017), a Carta de Teresópolis reforçava a noção de que nem todo o empresariado nacional compactuava com os ideais da campanha liberal, visto o reconhecimento da participação estatal no crescimento da economia destacado na Carta. Além disto, vários setores industriais estratégicos, como rodovias, aeroportos e transporte fluvial almejavam melhorias e investimentos, mas não uma intervenção pontual em alguns setores específicos, e sim o papel do Estado como planejador e coordenador dos investimentos para a elaboração de um plano geral em bases nacionais e econômicas. A Carta também trazia indicações de uso para as reservas internacionais no reequipamento dos transportes e da indústria geral, bem como a ideia do controle de importações como meio de continuar o processo de substituição de importações via licenças de compras internacionais focadas principalmente em produtos que atendessem as necessidades de reequipamento industrial e de transportes.

Segundo Ayres e Fonseca (2017), a conferência de Araxá em 1949 deve ser encarada como a evolução e fortalecimento das ideias apresentadas em Teresópolis. As solicitações à administração federal e sua compreensão do papel de planejador e coordenador dos investimentos se colocavam de forma mais incisiva, especialmente na questão do crédito necessário para o financiamento das atividades industriais. Havia a busca por diálogo entre o governo e os líderes industriais em relação aos entraves ao

desenvolvimento industrial, contrariando a tese de que a administração Dutra tinha como foco o retorno ao modelo agroexportador e sua aversão ao setor industrial, de modo que afirmar que o desenvolvimento da indústria no período fora acidental e que o governo desconhecia o alcance de sua política econômica é algo bastante simplista.

A Carta de Araxá tecia algumas recomendações às administrações públicas. Primeiro, o estudo e adoção de uma política nacional de reequipamento industrial e aumento do parque industrial, algo essencial ao desenvolvimento econômico e melhoria do nível de vida da população. Segundo, medidas fiscais e incentivos à importação de bens de capital e maquinário. E terceiro, estímulo e assistência à produção nacional de bens de capital, via incentivos fiscais e crédito de longo prazo, visando suprir as necessidades de aparelhamento das fontes produtoras nacionais, como também estender tais facilidades às empresas capazes de se reequipar usando a produção doméstica. Em resumo, as classes produtoras recomendavam a adoção de políticas fiscais, cambiais e creditícias que conferissem tratamento diferenciado às indústrias vistas como essenciais ao crescimento econômico, tais como de máquinas, químicos, aço, ferro e combustíveis. Além disto, o empresariado solicitava ao governo auxílio na obtenção de financiamento externo para o reequipamento industrial. A descentralização geoeconômica também deveria ser um critério do desenvolvimento da industrialização do país, uma vez que a instalação de novas indústrias deveria ser orientada pelo interesse econômico e social das regiões e municípios, mantendo o princípio da unidade nacional (CARONE, 1980).

O governo Dutra tinha no câmbio valorizado um instrumento essencial para a importação de máquinas e matérias-primas básicas para atender as demandas do setor industrial. Além disto, a criação de linhas de crédito com taxas de juros especiais e o planejamento e a criação de centros de pesquisa indicavam sua visão de longo prazo. A parceria entre os setores público e privado almejava uma melhor utilização dos recursos naturais do país e uma melhoria nas condições de vida dos trabalhadores, visto que a valorização e capacitação destes acelerariam o desenvolvimento do setor industrial, via entidades públicas e privadas de treinamento profissional para uma maior especialização da mão de obra. Caberia ao Estado promover a descentralização dos investimentos produtivos no país, conforme o interesse do empresariado. A administração federal também estaria atenta ao setor de transportes, fundamental ao crescimento industrial,

cujos custos estariam elevados em função da defasagem e ineficiência de seu aparelhamento. As importações de combustíveis, alimentos, equipamento industrial e transportes também eram fonte de preocupação estatal, em especial a oferta de bens básicos ao mercado interno, como gêneros alimentícios. Assim, o governo passou a fomentar a produção de alimentos e matérias-primas extrativa e agropecuária por meio da criação de centros agroindustriais em terras públicas (AYRES; FONSECA, 2017).

Para Bastos (2001, 2004), era evidente a preocupação com o setor industrial por parte da administração Dutra, conforme a mensagem presidencial de 1947. A mensagem elogiava o surto de importações de 1946 decorrente da política externa liberalizante por reestabelecer o equilíbrio do mercado interno via ampliação da oferta e controle da aceleração inflacionária, como também por possibilitar o reaparelhamento produtivo necessário ao abastecimento do mercado interno, tanto para a agricultura quanto para a indústria. Em relação à necessidade de substituir importações, marcadamente de alimentos, o objetivo da política era reduzir o grau de dependência estrangeira, e para o setor industrial, o foco era elevar a importação de máquinas, aparelhos, ferramentas e utensílios considerados indispensáveis ao crescimento da economia brasileira. É inegável que a política econômica priorizava a estabilidade monetária e cambial, mas não se deve perder de vista a presença de elementos indicadores da preocupação com o setor industrial, especialmente seu reaparelhamento.

O governo Dutra teve como traço característico a concomitância entre a diminuição das pretensões de aceleração do processo de industrialização e a redução dos impulsos para uma atuação estatal centralizada e coordenada na economia, a capacidade de intervenção estatal foi minimizada e sua atuação fragmentada. Embora os órgãos e instrumentos de intervenção governamental fossem praticamente os mesmos dos anos 1930, sua dinâmica foi profundamente modificada, uma vez que as novas condições institucionais colocadas em 1946 efetuaram apenas um enquadramento democrático da estrutura técnico-administrativa estatal, e não um rompimento com a concentração e centralização do período varguista. Não houve a desarticulação da capacidade intervencionista e regulatória estatal, impossibilitando um retorno ao liberalismo pré-1930 devido aos distintos interesses políticos e econômicos, sua organização e expressão, da Primeira República. O processo de industrialização em curso necessitava de condições

mínimas de manutenção da atuação econômica governamental, forças sociais internas e externas ao aparelho estatal (DRAIBE, 2004).

A administração Dutra marcou uma fase de paralisia da tendência centralizadora e a neutralização da intervenção estatal na economia, sobretudo em relação às principais ações em prol do avanço da industrialização. O novo direcionamento político, baseado em um novo equilíbrio de forças, não contemplou um projeto industrializante de forma ampla, ou seja, a implantação de indústrias como complemento aos investimentos em bens de produção e infraestrutura. Do ponto de vista econômico, o avanço e o fortalecimento do processo de centralização divergia dos objetivos do governo, principalmente na criação de um órgão central de controle e planificação da economia. Entretanto, não se pode afirmar que os problemas de natureza e perfil do aparelho econômico, do sentido e grau da ação intervencionista estatal em relação à coordenação e compatibilização de suas políticas, foram esquecidos (DRAIBE, 2004).

De acordo com Bastos (2001), os anos Dutra não foram marcados por um retorno ao liberalismo da Primeira República, ou seja, desconsiderando os interesses industriais na elaboração da política econômica, contudo não se pode afirmar que os interesses industriais eram prioritários ao governo. Há uma distância significativa entre defender que não havia um programa coerente de desenvolvimento industrial brasileiro e postular que os interesses industriais eram desconsiderados nas decisões de política econômica, possibilitando posições medianas. O conjunto de forças que apoiava o governo não pretendia um retorno à vocação agrária do país, e sim uma neutralização da intervenção estatal nos investimentos em bens de produção e infraestrutura.

As declarações oficiais e do empresariado falavam da necessidade de reconstrução da economia nacional, responsabilizando o Estado Novo pelos problemas econômicos, tais como a inflação, a especulação com alimentos e imóveis e a necessidade de reequipamento industrial. Contudo, a política econômica de reconstrução do país não implicava priorizar o setor agrícola na ação estatal e, em todo o período Dutra, não houve qualquer tentativa de um retorno à vocação agrícola brasileira. Havia sim uma preocupação com o desenvolvimento da agropecuária, porém como coadjuvante ao crescimento do setor industrial. A política econômica do governo Dutra, aliada à demanda de reconstrução do país, não enxergou na agricultura a base para o desenvolvimento e

avanço da economia, como também não viu na agricultura de exportação. Tanto as propostas de política econômica quanto suas realizações evidenciavam uma maior preocupação com o setor industrial que com um retorno à vocação agrícola, independente dos obstáculos, alterações e improvisações na política econômica no período (SARETTA, 1995a, 2002).

A administração Dutra sucedeu uma ação de desregulamentar e desestatizar a atividade econômica brasileira, atribuindo ao intervencionismo do período varguista os problemas econômicos do país. Para reduzir a regulamentação estatal foram extintos órgãos de planejamento econômico e fomentadores do desenvolvimento industrial. Entretanto, não houve qualquer tentativa de retorno à vocação agrícola nacional, ou mesmo uma tentativa de recolocar a exportação de produtos primários como o principal setor da economia. A perda de importância relativa dos órgãos públicos de planejamento e estímulo ao setor industrial e o discurso de ministros contrários à indústria e ao setor secundário não devem ser encarados como manifestação da volta à uma economia de base agrícola. Havia uma esperança manifestada em função da instalação da primeira usina siderúrgica para o avanço e fortalecimento da indústria, evidenciando a importância do crescimento do setor industrial para o país (SARETTA, 1998).

Durante a gestão do Ministro da Fazenda Correia e Castro, o Congresso Nacional discutiu uma proposta de reforma agrária, projeto este elaborado por um técnico do Ministério da Agricultura, Afrânio de Carvalho. O objetivo da reforma era solucionar a questão do abastecimento interno, a insuficiente oferta de gêneros alimentícios, antes de resolver o problema fundiário (SARETTA, 2000). Segundo Correia e Castro, as economias latino-americanas, incluída a brasileira, deveriam exportar matérias-primas e produtos alimentares e importar uma vasta gama de produtos manufaturados e comestíveis industrializados (SKIDMORE, 2010 [1967]). A visão do ministro estaria em desacordo com as demandas do setor produtivo, que se preocupava com o reequipamento, melhoria nos transportes, modernização do parque industrial e ampliação da infraestrutura, ao passo que Correia e Castro ainda via a vocação agrícola brasileira como capaz de produzir o desenvolvimento econômico (SARETTA, 2000).

Segundo Vianna (1987, 2014), não se deve afirmar que a administração Dutra não visava o desenvolvimento do setor industrial, via intervenção direta e políticas estatais,

tal como defender seu descaso para com o setor. O governo teria interesse em prosseguir com a acumulação industrial e com a manutenção dos investimentos do Estado Novo, conforme evidenciado pela liberalização de importações, cujo um dos objetivos era satisfazer a demanda reprimida por bens de capital e matérias-primas industriais, e pela adoção dos controles de importação seletivos, mesmo que no momento de instauração destes não se visava ou percebia seus efeitos sobre o processo industrializante. Embora a hegemonia do ideário liberal não possa ser negada no período Dutra, tampouco a relativa negligência com a industrialização e a intenção de reduzir a intervenção estatal sobre a economia, não se deve perder de vista o contexto da época e a base de sustentação política do governo, praticamente a mesma do período varguista, de modo que não houve um abandono das preocupações estratégicas acerca do aparelhamento econômico nacional.

O governo Dutra elegeu o combate à inflação como o objetivo principal de sua política econômica, adotando o receituário liberal nas áreas fiscal, monetária e cambial para atingir tal meta. Contudo, o controle do nível de preços doméstico não era o único foco de sua política econômica, havia um compromisso com o desenvolvimento do país, passando pelo crescimento do setor industrial. A redemocratização e o novo equilíbrio de forças políticas não permitiriam um retorno ao liberalismo da Primeira República, fazendo a nação se voltar para um modelo agroexportador. O setor agrícola continuava sendo um importante grupo a ser considerado na tomada de decisões acerca do futuro e caminhos a serem adotados para o Brasil, porém, após a Revolução de 30 e o Estado Novo, outros grupos assumiram relevância nas decisões políticas e econômicas, principalmente os militares e o empresariado industrial. O novo governo democrático não poderia simplesmente escolher atender as demandas de algum grupo em detrimento de outros, deveria sim tentar ao máximo compatibilizar os distintos interesses em prol de um projeto de nação.

O projeto de nação brasileiro era desenvolvimentista, a despeito da política liberalizante praticada pelo governo, uma vez que após os avanços sociais e econômicos do período varguista, o país não poderia andar para trás, deveria seguir em frente, rumo ao progresso, e a administração Dutra tinha conhecimento disto. Embora alguns gestores da política econômica, como o Ministro da Fazenda Correia e Castro, partilhassem da ideologia liberal de que o desenvolvimento do país se daria por meio da teoria ricardiana

das vantagens comparativas no comércio internacional, os novos grupos de pressão, marcadamente os militares e industriais, não aceitariam tal diagnóstico. A estabilização dos preços internos era vista como condição indispensável ao crescimento econômico brasileiro, entretanto deveria vir acompanhada por outras medidas econômicas, em especial aquelas favoráveis à expansão do setor industrial. O crescimento da indústria era fundamental ao desenvolvimento do país em função da capacidade de encadeamento com outros setores da atividade econômica doméstica, algo particular e estrutural do setor industrial. As políticas de liberalização de importações e fixação da taxa de câmbio em patamar sobrevalorizado tinham como primeiro objetivo combater a inflação, mas também eram favoráveis ao crescimento industrial.

A liberalização de importações visava abastecer o mercado interno via uma maior oferta de produtos, que, aliada ao câmbio sobrevalorizado, tornava os bens de consumo importados relativamente baratos frente aos produtos nacionais, contribuindo para um controle sobre o nível de preços doméstico. Um segundo efeito desta combinação de políticas recaía sobre o setor industrial, que poderia importar bens de capital e produtos intermediários a preços relativamente baixos, ampliando sua produção e a disponibilidade interna de produtos, também contribuindo para a estabilidade de preços. Embora a liberalização de importações e a sobrevalorização cambial tenham acirrado a concorrência externa sobre os bens produzidos domesticamente, marcadamente para o setor industrial, este teve como contrapartida a possibilidade de se reequipar com a compra de máquinas, equipamentos e matérias-primas industriais mais baratas e em maior disponibilidade, propiciando a expansão do setor.

De acordo com Saretta (1995a, 1995b, 1998, 2002), o câmbio foi fixado num patamar valorizado, mas o governo temia alterar a paridade em função da elevação da inflação. A estabilidade cambial beneficiou grandemente o setor industrial em detrimento das atividades exportadoras, do setor agrícola e de alguns ramos industriais. Os conflitos mais relevantes de política econômica se davam em torno do câmbio, prevalecendo os interesses industriais, uma vez que o setor era o principal beneficiário da manutenção da taxa de câmbio num patamar valorizado, uma vez que a valorização cambial barateava a compra de máquinas e equipamentos, o que, naquele estágio do desenvolvimento industrial, se dava por meio das importações. As exportações industriais ainda eram

pequenas e pouco relevantes para o próprio dinamismo do conjunto da atividade industrial. Embora os setores agrícolas exportadores e algumas indústrias, como a têxtil, tivessem interesse na desvalorização da moeda doméstica, a fixação cambial contemplou os principais interesses econômicos. O subsídio implícito no câmbio valorizado favoreceu principalmente o setor industrial, devido a sua necessidade de reequipamento e modernização. A importação de bens de capital mais baratos possibilitou um processo de transferência de renda dos setores agrícola e manufaturado aos setores voltados para o mercado interno, em montante significativo e importância fundamental para o crescimento e desenvolvimento do setor industrial. Tal como este último, o setor comercial importador também teve ganhos relevantes como o câmbio fixo valorizado via barateamento das importações.

A manutenção da taxa de câmbio interessava aos principais setores econômicos nacionais, em especial o industrial, em função de sua necessidade de reequipamento e modernização. O câmbio valorizado significou um subsídio implícito à importação de máquinas e equipamentos, gerando uma transferência de renda dos setores exportadores de produtos agrícolas e manufaturados para os setores direcionados ao abastecimento do mercado interno, imprescindível ao crescimento e desenvolvimento do setor industrial. À indústria interessava o câmbio sobrevalorizado pelo barateamento de importações essenciais, tal como ao comércio importador e outras frações envolvidas no abastecimento do mercado interno de bens de consumo duráveis. Até mesmo ao setor cafeeiro era interessante a manutenção da taxa de câmbio, não só pela incapacidade de ampliar suas vendas via desvalorização, como também pela garantia de compra de seus excedentes pelo governo federal, que arrefecia as pressões políticas do setor exportador com a compra dos excedentes de café (SARETTA, 2000).

As demandas pela desvalorização cambial vinham desde o início do governo devido ao patamar valorizado da taxa de câmbio, se intensificando com a desvalorização das moedas europeias em 1949. Os principais setores engajados com a desvalorização do cruzeiro eram o açucareiro e o têxtil, que visavam melhor suas vendas externas. Ao setor açucareiro interessava competir com a produção cubana, desconsiderando a grande oferta no mercado mundial, e ao setor têxtil interessava retomar sua participação no comércio internacional aos níveis de guerra, parcela esta perdida com a crescente normalização dos

fluxos comerciais. Outros setores, como a agricultura e comércio, não eram favoráveis à desvalorização, porém propunham subsídios ou prêmios à exportação dos produtos afetados pelas desvalorizações europeias até a regularização do comércio internacional. Após as desvalorizações europeias, os setores exportadores passaram a defender abertamente a desvalorização do cruzeiro, uma vez que se sentiam prejudicados pelo encarecimento de seus produtos nos mercados internacionais (SARETTA, 2000).

Se a fixação e manutenção da taxa de câmbio em patamar sobrevalorizado em função da preocupação inflacionária do governo Dutra favoreceu o setor industrial, este seria novamente favorecido pela resposta estatal a uma condição adversa, a escassez de divisas conversíveis. A política externa liberalizante praticada pela administração federal propiciou uma grande perda de reservas internacionais conversíveis, tanto via importação quanto via saída de capitais, forçando o governo a rever sua política cambial e comercial. A opção de desvalorizar o cruzeiro foi posta de lado devido à preocupação com seus efeitos sobre o nível de preços doméstico, uma vez que a estabilidade monetária era o objetivo central da política econômica do governo Dutra. A primazia conferia ao controle da inflação fez com que fossem colocadas restrições ao comércio internacional e ao movimento de capitais. A crise cambial de 1947, como ficou conhecida, teve como resultado a revisão da política externa do governo a partir da imposição de controles sobre setor externo, como a adoção do regime de licenças de importação em junho de 1947 com a Instrução 25 da SUMOC, complementado em fevereiro de 1948 com a instauração do regime de licenças prévias de importação com a Lei n. 262 e reforçado com a Instrução 28 da SUMOC de março de 1949.

A gestão da política cambial após a crise de 1947 teve como ponto principal a imposição de controles sobre o comércio internacional a partir da definição de prioridades para o uso das divisas, além da limitação aos movimentos de capitais. A concessão de licenças de importação priorizava gêneros considerados essenciais e de interesse nacional, tal como bens de capital e produtos intermediários, em linha com os interesses do setor industrial. As importações de bens de consumo não foram proibidas, porém estes eram tidos como não essenciais, de modo que a concessão de licenças para sua importação dependesse da disponibilidade de divisas, após o uso de cambiais com itens essenciais e de interesse nacional, transferências de capitais e outros serviços. Deve-se ter em mente

que a adoção dos controles de importação pelo governo Dutra tinha como objetivo principal contornar a situação externa adversa imposta pela escassez de divisas conversíveis ao elencar critérios para o uso das cambiais. Contudo, ao definir as categorias prioritárias para a utilização das divisas, o governo deliberadamente elegeu aquelas que tinham maior capacidade de fomentar o desenvolvimento do país, que passava pelo crescimento do setor industrial, além dos movimentos de capitais. O setor industrial foi novamente beneficiado pela política econômica de forma indireta, porém consciente e deliberada, mostrando que os interesses do setor estavam alinhados com os do governo.

O cenário trazido pela crise cambial de 1947 mostrou a verdadeira situação da economia brasileira em relação às reservas internacionais, evidenciando que a estabilidade monetária dependeria tanto da não desvalorização do cruzeiro quanto da capacidade de promover a expansão da produção doméstica alinhada com a demanda interna. Grande parte da literatura acerca da imposição de licenças prévias de importação destaca apenas a negativa de enfrentar os efeitos inflacionários de uma desvalorização cambial, deixando de lado o papel da ampliação da produção industrial sobre o nível de preços, considerando os efeitos favoráveis do regime de licenciamento sobre o reaparelhamento do setor industrial como algo inconsciente, não planejado ou esperado. Embora seja inegável a primazia concedida ao controle inflacionário pelo governo, de modo a evitar uma desvalorização cambial, a tese de que as consequências diretas do regime de licenças de importação, com critérios de essencialidade bem definidos, sobre o reaparelhamento da indústria eram desconhecidas pelo governo é algo muito forte, e não confirmado pelos documentos do período (BASTOS, 2001, 2004).

A leitura dos principais documentos da época esclarece a consciência do governo em relação ao problema cambial, que deveria ser enfrentado via substituição de importações por produção interna através da seleção de importações essenciais ao reaparelhamento do sistema produtivo doméstico, para então produzir no país bens anteriormente importados. Face a crise cambial resultante da política externa liberalizante adotada pela administração Dutra, se fazia necessário controlar as importações visando sua substituição por produção interna, sabendo perfeitamente que o desenvolvimento do setor industrial fomentaria uma progressiva modificação na pauta importadora e seria

complementar e indispensável à estabilidade de preços. O exame da documentação torna evidente que a atuação governamental que privilegiou a substituição de importações por meio de seu controle seletivo não tinha nada de “sonâmbula”, de inconsciente ou de imprevisível (BASTOS, 2004).

De acordo com Cano (1999, 2015), a crise cambial de 1947 e adoção do regime de licenças prévias de importação, juntamente com a sobrevalorização da taxa câmbio em função da inflação acumulada e a opção de não a desvalorizar também por conta da inflação, beneficiaram o setor industrial via barateamento da importação de bens de produção, subsidiados pelas exportações, permitindo o desenvolvimento acelerado da industrialização a uma taxa média aproximada de 10% a.a. no período Dutra. Conforme Fonseca (1987), a partir de 1947 com a política de controle cambial e as licenças de importação, privilegiando os bens de capital e insumos básicos essenciais à industrialização, aliadas à inflação doméstica e a fixação da taxa de câmbio, serviram como um verdadeiro mecanismo de proteção ao setor industrial, sobretudo devido à dificuldade na obtenção de licenças para importar bens de consumo, inclusive aqueles sem produto similar produzido no país. Ainda assim, segundo Hees (2011) e Mello (1991), a industrialização se encontrava restringida pelo limite imposto pelo complexo cafeeiro à capacidade de importar, limitando também a acumulação do setor industrial.

O sistema de licenças de importação baseado no critério de essencialidade privilegiava os insumos e matérias-primas, favorecendo explicitamente o setor industrial via o orçamento de câmbio. Houve solicitações específicas para não considerar como prioritários bens de consumo existentes e produzidos internamente, sendo consensual ao critério de essencialidade escolhido para a concessão das licenças, priorizando combustíveis, alimentos básicos, cimento, equipamentos hospitalares, matérias-primas, máquinas e equipamentos para a indústria, dentro outros. A fixação da taxa de câmbio também foi fundamental à expansão e diversificação das indústrias em função da transferência significativa de renda para o setor industrial, possibilitando taxas de crescimento elevadas ao setor, cuja ampliação do produto industrial alcançou 7,9% a.a. em média no período (SARETTA, 1995a, 1995b, 2002).

A evolução do setor industrial durante a administração Dutra pode ser creditada, parcialmente, à política econômica externa, uma vez que a manutenção do câmbio

sobrevalorizado no intuito de evitar a aceleração da inflação foi bem utilizada pela indústria. Entretanto, o crescimento do setor industrial no período não foi “espontâneo”, conforme defendem alguns autores, uma vez que taxar tal processo como espontâneo implica desconsiderar o avanço do setor secundário no período varguista e as demandas contínuas de reequipamento e modernização pelo empresariado industrial. O desenvolvimento industrial da segunda metade dos anos 1940 não decorreu apenas de uma conjuntura extremamente adversa, mas principalmente pelo proveito desta pelo setor industrial, que se fortalecia cada vez mais e tinha pleno conhecimento dos fatores benéficos a ampliação do setor (SARETTA, 2000, 2002).

A crise cambial de 1947 marca uma mudança na política externa liberal praticada pelo governo Dutra, a partir da adoção do controle de importações via critério de essencialidade, privilegiando as importações de petróleo e derivados, trigo, remédios, insumos e matérias-primas industriais. Embora seja difícil negar que a política externa praticada após a crise cambial tenha tido um viés de curto prazo, focado no combate à inflação e no controle de divisas, é ainda mais difícil afirmar que o governo tinha intenção direta ou consciência de que o licenciamento de importações traria enormes benefícios ao setor industrial, principalmente após a análise de documentos e discursos oficiais da época. Desse modo, seria correto defender que o reaparelhamento e modernização das indústrias não era o objetivo primeiro do governo ao implementar o controle de importações e manter a taxa de câmbio sobrevalorizada, contudo os efeitos benéficos destas políticas ao setor industrial eram conhecidos e pretendidos pelos gestores da política econômica da administração Dutra.

A despeito das evidências acerca da intencionalidade da política de licenciamento de importações em auxiliar o prosseguimento da industrialização brasileira, mesmo que subordinado aos interesses em prol da estabilidade de preços e da posição em divisas conversíveis, há autores adeptos de uma interpretação diversa. Parte da literatura sobre o tema postula que as modificações na política externa praticadas a partir de 1947 tinha como objetivo exclusivo contornar a delicada situação cambial em relação às reservas internacionais conversíveis, dado o temor estatal dos efeitos inflacionários de uma desvalorização da moeda doméstica. Esta interpretação defende que os efeitos positivos do regime de contingenciamento de importações sobre o setor industrial eram

desconhecidos por parte governo, que este não tinha intenção de promover o desenvolvimento industrial via a classificação das importações mediante o critério de essencialidade, ou seja, todo o avanço da industrialização no país foi não planejado e não antecipado pela administração estatal. De modo que o crescimento do setor industrial após os controles de importação seria acidental, um mero acaso, decorrente apenas do bom proveito do empresariado industrial de uma situação adversa, sem que o governo tivesse consciência ou qualquer tipo de responsabilidade, mesmo que indireta.

A escassez de divisas conversíveis, fruto da política externa liberalizante do governo, impunha duas possíveis soluções, a desvalorização do cruzeiro ou a adoção de controles cambiais. Ao optar por esta última, sem saber seus efeitos, o governo gerou um importante estímulo à industrialização do país. Ao implementar os controles cambiais, em especial o licenciamento de importações, e manter o câmbio valorizado com o discurso oficial de combate à inflação, o governo concedeu um grande incentivo à ampliação do setor industrial, uma vez que a demanda interna continuava elevada e que as regras de importação atuaram em favor de produtos essenciais, como combustíveis, equipamentos e maquinário, em detrimento de bens de consumo. A própria valorização cambial, ao desestimular o setor exportador, direcionou investimentos produtivos para o mercado interno. O somatório de todos estes fatores foi um forte impulso ao desenvolvimento econômico brasileiro, conhecido como industrialização espontânea. O termo “espontânea” é devido ao fato de o processo industrializante não ser resultado de uma política deliberada por parte do governo, e sim de medidas tomadas visando a solução de problemas de curto prazo, como a inflação e desequilíbrio no balanço de pagamentos. Assim, o crescimento e desenvolvimento do setor industrial no período decorreu de “sonambulismos” na condução da política econômica (SKIDMORE, 2010 [1967]).

De acordo com Vianna (1987, 2014) e Vianna e Villela (2011), mesmo que o sistema de controle de importações implementado em a partir de 1947 visasse apenas combater o desequilíbrio externo, ao racionar e melhorar o uso das divisas escassas, ele foi imprescindível para o crescimento industrial no período. O controle teve diferentes fases, cada uma delas favorecendo ainda mais o desenvolvimento do setor industrial via substituição de importações. O processo de substituição de importações resultou da

manutenção da taxa de câmbio sobrevalorizada e das progressivas medidas impostas sobre as importações, discriminando as importações de bens de consumo não essenciais e produtos similares aos feitos no país. Além disto, a combinação de câmbio sobrevalorizado e controle de importações teria outros três efeitos, subsídio, protecionista e lucratividade. O efeito subsídio decorria dos menores preços relativos para a importação de bens de capital, matérias-primas e combustíveis. O efeito protecionista resultava das restrições colocadas sobre as importações de bens competitivos. E o efeito lucratividade derivava da modificação na estrutura de rentabilidades relativas, já que o câmbio sobrevalorizado incentivava o direcionamento produtivo para o mercado interno ao invés da exportação.

Ainda que o setor industrial tenha se beneficiado amplamente com a sobrevalorização cambial e os controles de importação, é preciso cautela ao afirmar que o governo estimulava o desenvolvimento industrial com políticas estatais diretas ou que era indiferente ao setor. A seu modo, a administração Dutra mostrava preocupação em dar continuidade à acumulação industrial e aos investimentos iniciados no Estado Novo, ficando evidente tanto com a liberalização de importações, sendo um dos objetivos atender a demanda reprimida industrial por bens de capital e matérias-primas, quanto com a imposição de controles de importação mediante critério de essencialidade, que acabaram favorecendo a indústria. Cabe destacar que, à época da instauração dos controles, não se visava, tampouco se percebia sua importância para o desenvolvimento industrial do país, sendo este apenas um efeito indireto da política externa. Apesar da discussão sobre a intencionalidade ou consciência dos efeitos da sobrevalorização cambial e dos controles de importação sobre o setor industrial, é fato que a parcela militar da base de sustentação política de Dutra era praticamente idêntica à do Estado Novo, cuja preocupação principal continuava sendo o aparelhamento econômico brasileiro (VIANNA, 1987, 2014; VIANNA; VILLELA, 2011).

Independentemente da intencionalidade dos efeitos da taxa de câmbio fixa em patamar sobrevalorizado e do sistema de licenciamento de importações sobre a acumulação industrial, mesmo que não houvesse outros objetivos além do combate à inflação, é inegável que tais políticas foram essenciais ao crescimento e diversificação do setor industrial (SARETTA, 2000). A partir do controle de importações e da manutenção

da taxa de câmbio surgiu naturalmente um importante estímulo à substituição da importação de bens de consumo não essenciais pela produção doméstica, especialmente os bens de consumo duráveis não fabricados internamente que passaram a ter proteção cambial dupla, tanto pela reserva de mercado, quanto pelos custos de operação. Esta fase foi marcada pela implantação das indústrias de eletrodomésticos e outros itens de consumo doméstico (TAVARES, 1973). Embora a substituição de importações tenha sido o principal resultado da política econômica sobre o setor industrial, os setores produtores de insumos básicos também se expandiram significativamente, destacando os setores metalúrgico, minerais não metálicos e borracha (MALAN *et al.*, 1980).

O volume físico da produção industrial cresceu cerca de 22% no período 1946-1950, mesmo com uma pequena redução de 3,3% em 1947 puxada pelo setor têxtil, já recuperada no ano seguinte. Os setores responsáveis pela ampliação da produção física foram a indústria pesada, o elétrico e o açucareiro, somente a indústria têxtil teve redução em sua produção física no período. A indústria pesada, composta por aço, ferro-gusa, cimento e carvão, teve um vigoroso crescimento de 93% em seu volume físico nos anos Dutra, acelerando sua taxa de expansão a partir de 1948. O setor de energia elétrica vem em seguida, ampliando sua produção física em 40,5% entre 1946 e 1950, também de forma mais intensa a partir de 1948. O setor açucareiro aumentou seu volume físico em 28,3% no período, com uma rápida expansão até 1948, diminuindo ligeiramente e estabilizando sua produção nos anos posteriores. A indústria têxtil foi o único setor que apresentou uma queda em sua produção física, de 0,3% no período 1946-1950, embora sua produção tenha caído 18,7% apenas em 1947, voltando a crescer desde então, porém ainda aquém do nível de 1946. Conforme descrito na literatura, o setor têxtil foi um dos principais prejudicados pela política de sobrevalorização cambial e controle de importações – ver tabela 7.

Tabela 7 – Volume físico da produção industrial – 1946-1950 – Índice 1946=100

	Indústria pesada	Energia elétrica	Indústria têxtil	Açúcar e derivados	Produção geral
1946	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1947	113,8	108,4	81,3	112,7	96,7
1948	136,0	120,5	93,1	130,7	111,2
1949	158,0	133,2	94,6	128,0	115,0
1950	193,0	140,5	99,7	128,3	122,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BB.

Os dados disponíveis mostram que a produção das indústrias de transformação se expandiu 25,2% entre 1946 e 1949, processo este intensificado a partir de 1948. Todos os ramos da indústria de transformação brasileira apresentaram crescimento no período em questão como um todo, embora em níveis bem diferenciados. O setor de material de transportes elevou sua produção em 112,2% entre 1946 e 1949, seguido pelos setores metalúrgico, 70,6%, material elétrico, 62,9%, papel e papelão, 39%, minerais não-metálicos, 25,5%, borracha, 20,4%, couros, peles e similares, 17,3%, editorial e gráfica, 14,3% e química e farmacêutica, 12,9%. Os demais ramos industriais tiveram crescimento inferior a 10% no período 1946-1949, embora positivo em todos os setores. Contrariando o dado sobre a produção física, o setor têxtil teria superado seu nível de produção de 1946 no último ano analisado. Cabe destacar que o crescimento produtivo de todos os setores da indústria de transformação entre os anos de 1946 e 1949 evidenciam o benefício e aproveitamento pelo setor das políticas de câmbio fixo sobrevalorizado e controle seletivo de importações – ver tabela 8.

Tabela 8 – Produção das indústrias de transformação – 1946-1949 – Índice 1946=100

	1946	1947	1948	1949
Minerais não-metálicos	100,0	100,8	110,6	125,5
Metalúrgica	100,0	124,6	152,5	170,6
Mecânica	100,0	100,5	108,0	104,1
Material elétrico	100,0	119,9	144,7	162,9
Material de transporte	100,0	144,6	184,8	212,2
Papel e papelão	100,0	109,5	120,3	139,0
Borracha	100,0	98,0	105,7	120,4
Couros, peles e produtos similares	100,0	106,1	114,1	117,3
Química e farmacêutica	100,0	99,4	104,3	112,9
Têxtil	100,0	94,1	99,4	105,9
Produtos alimentares	100,0	103,9	114,2	103,1
Bebidas	100,0	99,5	106,6	108,2
Editorial e gráfica	100,0	103,7	103,0	114,3
Total	100,0	103,8	114,0	125,2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de IBGE (1990).

O processo de industrialização dos anos 1940, especialmente a partir das modificações estruturais na indústria de transformação, suscita discussões acerca de suas causas. Dentre os principais fatores explicativos estão o grau de utilização da capacidade instalada, a absorção de mão de obra devido à intensa urbanização e a formação de um mercado de bens manufaturados. O ponto chave para o crescimento industrial do período é a ampliação do mercado decorrente do aumento dos centros urbanos de médio e grande portes em função da geração de empregos nos setores industrial e de serviços. A década de 1940 foi marcada por uma inflexão ascendente na curva da população urbana brasileira, caracterizando estes anos como um período ímpar na história econômica e demográfica do país. Do ponto de vista da história do Brasil, nos anos 1940 se iniciam muitas das transformações socioeconômicas e demográficas relevantes ao país, como o aperfeiçoamento e desenvolvimento dos sistemas de comunicação, o desenvolvimento da indústria farmacêutica e outras modificações econômicas. No lado demográfico, a segunda metade da década é marcada pela redução da mortalidade e rápida elevação da população urbana, em função da alta taxa de natalidade e da intensa migração urbana. O crescimento dos centros urbanos e o aumento da renda doméstica foram fonte de impulso e motivação fundamentais à expansão da produção industrial nacional nos anos 1940 (MALAN *et al.*, 1980).

O período Dutra é caracterizado pela intensidade da intervenção estatal diferenciada em relação aos anos varguistas, especialmente no que tange à tomada de decisões atreladas ao desenvolvimento do setor industrial. O governo não teria deixado de lado as preocupações industriais, apenas limitado a atuação estatal direta sobre o tema, evidenciado pelo hiato do período na criação de órgãos reguladores, financiadores ou de controles produtivos. Em contrapartida, a administração Dutra é marcada pela intervenção estatal direta sobre o comércio exterior, através dos controles cambiais e de importações. Estes controles não teriam sido implementados no intuito de promover o desenvolvimento industrial diretamente, porém representaram uma importante fonte de proteção ao setor, via substituição de importações. A atividade industrial também contava com outras formas de proteção, como a lei dos similares e a legislação tarifária. A lei dos similares data de 1890, proibindo a concessão de isenções de direito de importação a produtos com similares produzidos internamente, incentivando a montagem e produção doméstica de bens finais anteriormente importados, tendo como principal efeito a verticalização produtiva. Por sua vez, a legislação de tarifas alfandegárias em vigor datava de 1934, sendo alterada em 1940 com a inclusão das tarifas convencionais às pré-existentes, geral e mínima. Em função da guerra, os impostos de importação sobre o cimento foram suspensos em 1942, prorrogados até o fim do conflito. Finalmente, em 1947 foi negociado em Genebra uma elevação geral de 40% nas tarifas, em função da inflação do período de guerra (MALAN *et al.*, 1980).

Resultados do censo industrial

O valor produção industrial em 1949 foi de Cr\$ 108,4 bilhões, equivalente a 44,83% do PIB naquele ano, representando um crescimento de 74,8% em termos reais e de 4,96 p.p. em termos de PIB frente ao ano de 1939. O setor responsável pelo aumento da produção industrial foi de transformação, não só pelo seu maior peso, quanto por sua ampliação, 75,5% em termos reais e 5,08 p.p. em termos de PIB, ao passo que o setor extrativo se expandiu 19% em termos reais, porém sua participação caiu 0,12 p.p. no PIB. Diversos ramos da indústria de transformação mais que duplicaram sua produção, em termos reais, na comparação entre os censos de 1939 e 1949, destacando os produtos de minerais não-metálicos, 111%, metalurgia, 111,3%, mecânica, 164,9%, material elétrico

ASPECTOS PRODUTIVOS DO GOVERNO DUTRA (1946-1951)

e de comunicações, 168,4%, madeira, 111,7%, borracha, 379,9%, farmacêuticos, 103,8% e bebida, 113,3%. Cabe destacar que todos os ramos de atividade da indústria de transformação tiveram um forte crescimento real positivo no período, de modo que o ramo que menos elevou sua produção, o de fumo, aumentou sua produção em 35,4% no período – ver tabela 9.

Tabela 9 – Valor da produção industrial nas datas do censo industrial – 1939-1949 – Cr\$ milhões de 1949 e % do PIB

	Cr\$ milhões			% do PIB		
	1939	1949	Δ %	1939	1949	Δ p.p.
INDÚSTRIA GERAL	62.015	108.391	74,8	39,87	44,83	4,96
Indústrias extrativas	779	927	19,0	0,50	0,38	-0,12
Indústrias de transformação	61.236	107.464	75,5	39,37	44,45	5,08
Produtos de minerais não-metálicos	2.278	4.806	111,0	1,46	1,99	0,52
Metalúrgica	3.851	8.137	111,3	2,48	3,37	0,89
Mecânica	649	1.719	164,9	0,42	0,71	0,29
Material elétrico e de comunicações	560	1.502	168,4	0,36	0,62	0,26
Material de transporte	1.807	2.477	37,1	1,16	1,02	-0,14
Madeira	1.717	3.634	111,7	1,10	1,50	0,40
Mobiliário	979	1.781	81,8	0,63	0,74	0,11
Papel e papelão	1.070	2.132	99,2	0,69	0,88	0,19
Borracha	359	1.722	379,9	0,23	0,71	0,48
Couros, peles e produtos similares	1.154	1.630	41,3	0,74	0,67	-0,07
Química	3.548	5.566	56,9	2,28	2,30	0,02
Produtos farmacêuticos	1.019	2.077	103,8	0,66	0,86	0,20
Perfumaria, sabões e velas	1.258	1.859	47,8	0,81	0,77	-0,04
Produtos de matérias plásticas	*	214	*	*	0,09	*
Têxtil	14.109	20.026	41,9	9,07	8,28	-0,79
Vestuário, calçados e artefatos de tecido	2.846	4.649	63,4	1,83	1,92	0,09
Produtos alimentares	19.212	34.314	78,6	12,35	14,19	1,84
Bebidas	1.592	3.397	113,3	1,02	1,41	0,38
Fumo	1.089	1.475	35,4	0,70	0,61	-0,09
Editorial e gráfica	1.602	3.031	89,2	1,03	1,25	0,22
Diversas	537	1.316	144,9	0,35	0,54	0,20

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BCB, IBGE (1990) e Ipeadata. *n.d.

O valor da transformação industrial foi de Cr\$ 48,6 bilhões, representando 20,12% do PIB em 1949, com crescimento real de 87,9% e de 3,47 p.p. em termos de PIB, em relação ao ano de 1939. A transformação da indústria de transformação aumentou 89,2% em termos reais e 3,53 p.p. em termos de PIB, enquanto que a transformação da indústria

ASPECTOS PRODUTIVOS DO GOVERNO DUTRA (1946-1951)

extrativa subiu 35,5% em termos reais, decrescendo 0,05 p.p. em termos de PIB no período. Os principais ramos da indústria de transformação que ampliaram sua transformação em termos reais foram borracha, 460,5%, papel e papelão, 192,5%, produtos de minerais não-metálicos, 157%, madeira, 151,2%, metalurgia, 134,6% e editorial e gráfica, 112,2%. A exceção do ramo de material elétrico e de comunicações, cuja transformação real caiu 44,5%, os demais ramos tiveram elevação significativa da transformação industrial entre 1939 e 1949 – ver tabela 10.

Tabela 10 – Valor da transformação industrial nas datas do censo industrial – 1939-1949 – Cr\$ milhões de 1949 e % do PIB

	Cr\$ milhões			% do PIB		
	1939	1949	Δ %	1939	1949	Δ p.p.
INDÚSTRIA GERAL	25.894	48.644	87,9	16,65	20,12	3,47
Indústrias extrativas	637	863	35,5	0,41	0,36	-0,05
Indústrias de transformação	25.257	47.781	89,2	16,24	19,76	3,53
Produtos de minerais não-metálicos	1.327	3.411	157,0	0,85	1,41	0,56
Metalúrgica	1.905	4.469	134,6	1,22	1,85	0,62
Mecânica	*	1.018	*	*	0,42	*
Material elétrico e de comunicações	1.376	763	-44,5	0,88	0,32	-0,57
Material de transporte	*	1.062	*	*	0,44	*
Madeira	799	2.009	151,2	0,51	0,83	0,32
Mobiliário	537	1.030	91,7	0,35	0,43	0,08
Papel e papelão	367	1.072	192,5	0,24	0,44	0,21
Borracha	161	902	460,5	0,10	0,37	0,27
Couros, peles e produtos similares	424	627	47,8	0,27	0,26	-0,01
Química	1.661	2.540	52,9	1,07	1,05	-0,02
Produtos farmacêuticos	684	1.336	95,4	0,44	0,55	0,11
Perfumaria, sabões e velas	576	751	30,3	0,37	0,31	-0,06
Produtos de matérias plásticas	*	122	*	*	0,05	*
Têxtil	5.508	9.359	69,9	3,54	3,87	0,33
Vestuário, calçados e artefatos de tecido	1.209	2.034	68,2	0,78	0,84	0,06
Produtos alimentares	5.893	9.780	66,0	3,79	4,05	0,26
Bebidas	1.086	2.140	97,1	0,70	0,89	0,19
Fumo	570	680	19,5	0,37	0,28	-0,08
Editorial e gráfica	895	1.899	112,2	0,58	0,79	0,21
Diversas	280	777	177,9	0,18	0,32	0,14

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BCB, IBGE (1990) e Ipeadata. *n.d.

A massa salarial do pessoal ocupado na indústria foi de Cr\$ 13,8 bilhões em 1949, equivalente a 4,91% do PIB, com elevação de 85,2% em termos reais e de 0,11 p.p. em

ASPECTOS PRODUTIVOS DO GOVERNO DUTRA (1946-1951)

termos de PIB frente ao ano de 1939. A massa salarial da indústria extrativa cresceu 45,3% em termos reais, porém teve redução de 0,03 p.p. em sua participação no PIB, e a da indústria de transformação se ampliou 86,5% em termos reais e 0,14 p.p. em termos de PIB no período. Dentre os ramos da indústria de transformação que mais cresceram sua massa salarial, destaque para borracha, 316,2%, produtos de minerais não-metálicos, 135,8%, papel e papelão, 127,8%, farmacêuticos, 119,8%, bebidas 110,3% e metalurgia, 102,9%. Apenas o ramo de material elétrico e de comunicações teve redução real da massa salarial, 37,8%, e os demais ramos da indústria de transformação tiveram aumento considerável da massa salarial na comparação entre 1939 e 1949 – ver tabela 11.

Tabela 11 – Massa salarial do pessoal ocupado na indústria nas datas do censo industrial – 1939-1949 – Cr\$ milhões de 1949 e % do PIB

	Cr\$ milhões			% do PIB		
	1939	1949	Δ %	1939	1949	Δ p.p.
INDÚSTRIA GERAL	7.461	13.820	85,2	4,80	4,91	0,11
Indústrias extrativas	228	331	45,3	0,15	0,12	-0,03
Indústrias de transformação	7.234	13.489	86,5	4,65	4,79	0,14
Produtos de minerais não-metálicos	457	1.076	135,8	0,29	0,38	0,09
Metalúrgica	730	1.482	102,9	0,47	0,53	0,06
Mecânica	*	416	*	*	0,15	*
Material elétrico e de comunicações	372	231	-37,8	0,24	0,08	-0,16
Material de transporte	*	367	*	*	0,13	*
Madeira	292	565	93,4	0,19	0,20	0,01
Mobiliário	255	433	70,0	0,16	0,15	-0,01
Papel e papelão	120	274	127,8	0,08	0,10	0,02
Borracha	42	175	316,2	0,03	0,06	0,04
Couros, peles e produtos similares	120	178	48,4	0,08	0,06	-0,01
Química	285	545	91,0	0,18	0,19	0,01
Produtos farmacêuticos	112	246	119,8	0,07	0,09	0,02
Perfumaria, sabões e velas	88	118	33,6	0,06	0,04	-0,01
Produtos de matérias plásticas	*	38	*	*	0,01	*
Têxtil	1.883	3.320	76,3	1,21	1,18	-0,03
Vestuário, calçados e artefatos de tecido	428	735	71,7	0,28	0,26	-0,01
Produtos alimentares	1.267	1.733	36,9	0,81	0,62	-0,20
Bebidas	184	386	110,3	0,12	0,14	0,02
Fumo	97	173	78,2	0,06	0,06	0,00
Editorial e gráfica	401	743	85,3	0,26	0,26	0,01
Diversas	101	256	152,6	0,07	0,09	0,03

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BCB, IBGE (1990) e Ipeadata. *n.d.

O pessoal ocupado na indústria em 1949 ultrapassava 1,346 milhão de pessoas, número 58,1% maior que em 1939, crescendo 3,9% na indústria extrativa e 60,4% na de transformação no período. Destaque positivo para os ramos de bebidas, 140,6%, borracha, 140,1%, produtos de minerais não-metálicos, 124,6%, papel e papelão, 102,6%, dentre outros, e negativo para material elétrico e de comunicações, 38,4%, e fumo, 4,5%. Em relação ao pessoal ocupado ligado à indústria, seu número superou 1,128 milhão de pessoas em 1949, crescendo 61,6% frente ao ano de 1939, com o setor extrativo subindo 19,7% e o de transformação 63,4% no período. Dentre os ramos de transformação, destaque positivo para material elétrico e de comunicações, 246,9%, bebidas, 200,9%, mecânica, 145,8%, borracha, 139%, produtos de minerais não-metálicos, 131,1%, papel e papelão, 109,2%, dentre outros, e negativo para farmacêutico, 66,1%, e fumo, 5% – ver tabela 12.

Tabela 12 – Pessoal ocupado na indústria e ligado à indústria nas datas do censo industrial – 1939-1949 – em mil pessoas

	Ocupado na indústria			Ocupado ligado à indústria		
	1939	1949	Δ %	1939	1949	Δ %
INDÚSTRIA GERAL	851,8	1.346,4	58,1	698,2	1.128,5	61,6
Indústrias extrativas	35,4	36,8	3,9	27,9	33,4	19,7
Indústrias de transformação	816,3	1.309,6	60,4	670,2	1.095,1	63,4
Produtos de minerais não-metálicos	57,4	128,9	124,6	46,5	107,4	131,1
Metalúrgica	61,3	102,8	67,6	53,8	89,7	66,6
Mecânica	*	26,6	*	9,1	22,3	145,8
Material elétrico e de comunicações	25,6	15,8	-38,4	4,0	13,9	246,9
Material de transporte	*	20,2	*	8,5	15,7	85,2
Madeira	37,3	68,5	83,6	27,8	55,3	98,8
Mobiliário	28,8	38,8	34,8	23,1	32,5	40,8
Papel e papelão	12,3	25,0	102,6	10,6	22,3	109,2
Borracha	4,5	10,9	140,1	3,7	8,9	139,0
Couros, peles e produtos similares	14,6	21,2	45,2	11,6	17,5	50,6
Química	28,6	44,7	56,1	*	38,6	*
Produtos farmacêuticos	9,4	17,5	85,7	35,1	11,9	-66,1
Perfumaria, sabões e velas	7,5	11,3	49,5	*	8,5	*
Produtos de matérias plásticas	*	3,1	*	*	2,6	*
Têxtil	233,4	338,0	44,8	216,5	308,5	42,5
Vestuário, calçados e artefatos de tecido	49,3	76,5	55,0	40,7	65,7	61,6
Produtos alimentares	173,5	234,3	35,0	125,7	178,5	41,9
Bebidas	16,3	39,3	140,6	9,6	28,9	200,9
Fumo	13,6	13,0	-4,5	12,1	11,5	-5,0
Editorial e gráfica	31,6	49,4	56,1	22,1	34,8	57,2
Diversas	11,0	24,0	119,0	9,6	20,2	109,7

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de IBGE (1990). *n.d.

A partir da divisão do valor da produção industrial, do valor da transformação industrial e da massa salarial do pessoal ocupado na indústria pelo pessoal ocupado na indústria, calculam-se os dados de produto médio, produtividade e salário médio industriais. O produto médio da indústria cresceu 10,6% no período, o da indústria extrativa, 14,6%, e o da indústria de transformação, 9,4%. Dentre os ramos de transformação, o destaque fica para o de material elétrico e de comunicações, 335,9% de expansão. A produtividade da indústria aumentou 18,8% entre 1939 e 1949, a da indústria extrativa, 30,4%, e a da indústria de transformação, 17,9%. Destaque positivo para o ramo da indústria de transformação borracha, aumento de 133,5%. O salário médio industrial subiu 17,2% no período, o da indústria extrativa, 39,9% e o da indústria de transformação,

ASPECTOS PRODUTIVOS DO GOVERNO DUTRA (1946-1951)

16,2%. O ramo de transformação com a maior elevação do salário médio foi fumo, alta de 86,5% – ver tabela 13.

Tabela 13 – Produto médio, produtividade e salário médio industriais nas datas do censo industrial – 1939-1949 – Índice 1939=100

	Produto médio		Produtividade		Salário médio	
	1939	1949	1939	1949	1939	1949
INDÚSTRIA GERAL	100,0	110,6	100,0	118,8	100,0	117,2
Indústrias extrativas	100,0	114,6	100,0	130,4	100,0	139,9
Indústrias de transformação	100,0	109,4	100,0	117,9	100,0	116,2
Produtos de minerais não-metálicos	100,0	94,0	100,0	114,5	100,0	105,0
Metalúrgica	100,0	126,1	100,0	139,9	100,0	121,1
Mecânica	*	*	*	*	*	*
Material elétrico e de comunicações	100,0	435,9	100,0	90,1	100,0	101,1
Material de transporte	*	*	*	*	*	*
Madeira	100,0	115,3	100,0	136,8	100,0	105,4
Mobiliário	100,0	134,9	100,0	142,2	100,0	126,1
Papel e papelão	100,0	98,3	100,0	144,4	100,0	112,4
Borracha	100,0	199,9	100,0	233,5	100,0	173,4
Couros, peles e produtos similares	100,0	97,3	100,0	101,8	100,0	102,2
Química	100,0	100,5	100,0	97,9	100,0	122,4
Produtos farmacêuticos	100,0	109,7	100,0	105,2	100,0	118,3
Perfumaria, sabões e velas	100,0	98,9	100,0	87,2	100,0	89,4
Produtos de matérias plásticas	*	*	*	*	*	*
Têxtil	100,0	98,0	100,0	117,3	100,0	121,8
Vestuário, calçados e artefatos de tecido	100,0	105,4	100,0	108,5	100,0	110,7
Produtos alimentares	100,0	132,3	100,0	122,9	100,0	101,4
Bebidas	100,0	88,7	100,0	81,9	100,0	87,4
Fumo	100,0	141,7	100,0	125,1	100,0	186,5
Editorial e gráfica	100,0	121,2	100,0	135,9	100,0	118,7
Diversas	100,0	111,9	100,0	126,9	100,0	115,4

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BCB, IBGE (1990) e Ipeadata. *n.d.

Embora os dados do censo industrial perpassem o Estado Novo de Vargas, o governo provisório Linhares e o governo Dutra, impossibilitando uma distinção sobre em qual período se deu o maior avanço do setor industrial, é inequívoco o crescimento e desenvolvimento da indústria no período, especialmente no período Dutra. A maioria dos ramos da indústria de transformação tiveram ampliação de produto médio, produtividade e salário médio, com a produtividade crescendo além do salário em grande parte da indústria de transformação. A política externa liberalizante da administração Dutra

beneficiou enormemente o setor industrial, tanto em sua fase sem restrições, ao permitir importações baratas em função da sobrevalorização cambial, quanto após a adoção dos controles de câmbio e de importações, ao priorizar as importações de bens de capital e matérias-primas em detrimento de bens de consumo, com câmbio sobrevalorizado, estimulando o processo de substituição de importações e estimulando ainda mais a indústria nacional.

Considerações finais

Os anos Dutra marcam uma relação entre o governo e o setor produtivo pouco explícita, porém longe de ser fruto do acaso. De início, uma política monetária pautada no controle das emissões de moeda e uma política fiscal ancorada no corte de despesas públicas visando a estabilidade do nível de preços, partindo do diagnóstico de inflação de demanda pelos gestores da política econômica. E uma política externa liberalizante, resultando em problemas no balanço de pagamentos, este contornado com a adoção de licenças de importações. Embora as políticas monetária e fiscal estivessem conflitando com os interesses das classes produtoras, a sobrevalorização cambial e o controle de importações acabaram por beneficiar grandemente o setor produtivo, algo sabido e pretendido pelo governo. Embora o combate à inflação fosse a prioridade da administração Dutra, a necessidade e importância do setor industrial no processo de desenvolvimento brasileiro estava no radar do governo.

O sistema de licenciamento de importações adotado a partir de 1947 foi o primeiro grande estímulo ao setor produtivo, alocando os insumos industriais dentre os itens prioritários na concessão de licenças de importação. Os dados evidenciam o bom desempenho dos principais setores produtivos nacionais, destacando a indústria de transformação, a produção agrícola e a produção animal, tendo o setor industrial apresentado ganhos de produção, de produtividade e salariais. Com o fortalecimento interno do setor produtivo, seus interesses passam a paulatinamente a ter mais peso nas decisões de política econômica, culminando na troca do comando e perfil do Ministério da Fazenda em 1949, que passam a praticar políticas monetária e fiscal alinhadas às necessidades e interesses do setor produtivo brasileiro, logo, do crescimento e desenvolvimento do país.

Referências

AYRES, L. S.; FONSECA, P. C. D. Liberalismo ou desenvolvimentismo associado? Uma interpretação da política econômica do governo Dutra (1946-1950). **Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 35, n. especial, p. 209-232, jul. 2017.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Séries temporais**. Disponível em <www.bcb.gov.br>.

BANCO DO BRASIL. **Relatório apresentado à assembleia geral ordinária dos acionistas**. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, vários anos (1946 a 1953).

BASTOS, P. P. Z. **A dependência em progresso: fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises cambiais no Brasil (1890-1954)**. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

_____. 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, p. 99-135, 2004.

CANO, W. Crise e industrialização no Brasil entre 1929 e 1954: a reconstrução do Estado Nacional e a política nacional de desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 35, n. 3 (140), p. 444-460, jul./set. 2015.

_____. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: UNESP, 1999.

CARONE, E. **A quarta república (1945-1964)**. São Paulo: Difel Difusão, 1980.

CUNHA, T. **Realidade econômica e a carta de Teresópolis**. Rio de Janeiro: Atlas, 1946.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil (1930-1960)**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

FONSECA, P. C. D. Estado e industrialização consciente (1930-1955). **Questões de Economia Política**, Porto Alegre, ano 3, n. 4, p. 20-32, 1987.

HEES, F. A industrialização brasileira em perspectiva histórica (1808-1955). **Em Tempo de História**, Brasília, n. 18, p. 100-132, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988**. 2 ed. rev. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Ipeadata**. Disponível em <www.ipeadata.gov.br>.

MALAN, P. S. *et al.* **Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939/52)**. 2 ed. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1980.

MELLO, J. M. C. **O capitalismo tardio**. 8 ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

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

_____. Crescimento e política econômicos no governo Dutra. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 25, n. 3, p. 415-431, set./dez. 1995.

_____. O governo Dutra na transição capitalista no Brasil. In: SZMRECSÁNYI, T.; SUZIGAN, W. (orgs.). **História econômica do Brasil contemporâneo**. 2 ed. rev. São Paulo: Edusp, 2002.

_____. **Política econômica brasileira (1946-1950)**. Araraquara: Laboratório Editorial FCL/UNESP, 2000.

_____. Política econômica externa do Brasil (1946-1950). In: **Anais do III Encontro Nacional de Economia Política**, SEP, Niterói, 1998.

SKIDMORE, T. E. **Brasil: de Getúlio a Castello (1930-64)**. 1 reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

TAVARES, M. C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira**. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

VIANNA, S. B. A política econômica no segundo governo Vargas (1951-1954). Dissertação premiada em 1º lugar no 11º Prêmio BNDES de Economia. **Prêmio BNDES**. Rio de Janeiro: BNDES, 1987.

_____. Política econômica externa e industrialização (1946-1951). In: ABREU, M. P. (org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

_____; VILLELA, A. O pós-guerra (1945-1955). In: GIAMBIAGI, F. *et al.* **Economia brasileira contemporânea (1945-2010)**. 2 ed. 2 reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.