

# ESTADO NOVO DE VARGAS: UM CASO DE POPULISMO ECONÔMICO<sup>1</sup>?

Claucir Roberto Schmidtke<sup>2</sup>

Pedro Cezar Dutra Fonseca<sup>3</sup>

**Resumo:** Getúlio Vargas foi um dos principais governantes brasileiros a ser denominado de populista, inclusive pela literatura acadêmica, embora mais com foco na área política do que por suas ações no campo da economia. A hipótese do trabalho, confirmada pela pesquisa, é que a política econômica praticada pelo Governo Vargas, durante o Estado Novo, não apresentou circunstâncias previstas nos modelos de populismo econômico. Para tanto, a investigação consubstanciou-se na análise de discursos realizados por Getúlio Vargas e pelo seu Ministro da Fazenda, Artur de Souza Costa, e na verificação da caracterização dos resultados de suas medidas na economia, especialmente os relacionados às finanças públicas e à taxa de inflação.

**Palavras-chave:** História econômica. Economia brasileira. Populismo econômico. Despesas públicas. Inflação.

**Abstract:** Getulio Vargas was one of the main Brazilian rulers to be called populist, including in academic literature, although with more of a focus on his role in politics than for his actions in the field of economics. The hypothesis of the work, confirmed by the research, is that the economic policy practised by the Vargas Government, during the New State, did not produce the circumstances predicted in the models of economic populism. The investigation was based on the analysis of speeches made by Getulio Vargas and his Finance Minister, Artur de Souza Costa, and on the verification of the characterisation of the results of his economic measures, especially those related to public finances and rates of inflation and exchange.

**Keywords:** Economic history. Brazilian economy. Economic populism. Public expenditure. Inflation.

**Área ANPEC:** História econômica.

**Classificação JEL:** H11, H50, N46.

---

<sup>1</sup> Este trabalho consiste em um recorte da Tese de Doutorado intitulada “O populismo econômico em questão: a política econômica do Estado Novo (1937-1945)”, defendida por Claucir Roberto Schmidtke no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – PPGE/UFRGS, orientado pelo professor Pedro Cezar Dutra Fonseca.

<sup>2</sup> Professor Adjunto do Departamento de Economia da Universidade Estadual do Centro-Oeste, Unicentro. *E-mail:* claucir\_roberto@hotmail.com.

<sup>3</sup> Professor Titular do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS. *E-mail:* pedro.fonseca@ufrgs.br.

## 1 INTRODUÇÃO

A 10 de novembro de 1937, após dez anos de ter assumido a Presidência da República através da “Revolução de 1930”, Getúlio Vargas deu início, por um golpe, à ditadura do “Estado Novo”. Todas as casas legislativas do país foram fechadas, eleições suspensas e outorgada uma nova Constituição que centralizava o poder no Executivo federal. O regime prolongou-se durante a II Guerra e foi encerrado com a deposição de Vargas em outubro de 1945. Muitos autores associam tal período a populismo, pois o mesmo foi marcado por nacionalismo econômico, intervencionismo, industrialização fortemente induzida, com a criação de empresas estatais (como a Companhia Siderúrgica Nacional e a Vele do Rio Doce), ampliação da legislação trabalhista e mobilizações populares promovidas pelo governo. Autores como Fausto (2006) e Gomes (2001), consideram que o populismo não seria algo específico do Estado Novo, pois teria começado já em 1930. Sola (1978, p. 279) destaca que a utilização do termo *populismo* para caracterizar o período faz sentido, pois “[...] tomava corpo [...] a relação personalista entre Vargas e o povo, de efeitos políticos duradouros; o populismo passaria a ser uma constante da vida nacional e se desdobraria mais tarde em múltiplas variantes.”. Já Carneiro (1999, p. 331) adjetivou Vargas como “[...] expoente máximo do autoritarismo e do populismo [...]”.

Análises mais recentes têm avançado em dois sentidos. De um lado, historiadores, como Ferreira (1997, 2001, 2005), Gomes [(1988) 2005] e Bodea (1992), têm revisto a adequação de considerar tal período como “populista”, principalmente em análises com ênfase em variáveis políticas. Por outro, na literatura econômica, começou a ganhar corpo a diferenciação entre populismo político e populismo econômico, salientando que ambos não necessariamente coincidem. Dentre outros, contribuiu para isso os trabalhos de Canitrot [(1975) 1991], Sacks [(1989) 1991], Bresser-Pereira (1991b), Díaz-Alejandro [(1981) 1991] e Dornbusch e Edwards [(1989) 1991], nos quais populismo é associado a uma forma peculiar de condução de política econômica<sup>4</sup>. Canitrot [(1975) 1991, p. 11], por exemplo, mencionou o significado de populismo econômico como “[...] uma ideologia nacionalista” voltada para “[...] uma política econômica que satisfaça as aspirações das maiorias populares.”. Dornbusch e Edwards [(1989) 1991, p. 151], definiram populismo como “[...] uma abordagem à economia que enfatiza o crescimento e a redistribuição de renda e desconsidera os riscos de inflação e o financiamento inflacionário do déficit, as restrições externas e a reação dos agentes econômicos a políticas agressivas que não se valham dos mecanismos de mercado”.

Já Sachs [(1989) 1991, p. 126] diz que o mesmo pode ser “caracterizado por políticas macroeconômicas excessivamente expansionistas, que conduzem à inflação elevada e graves crises de balanço de pagamentos”, o qual é “legitimado por um certo tipo de keynesianismo que dá ênfase exclusiva à demanda efetiva, inverte a Lei de Say e advoga o uso indiscriminado da política fiscal e de *deficit* fiscais como mecanismos para a estabilização cíclica, sendo que “um exemplo extremo dessa abordagem é a tentativa de legitimar aumentos salariais como meio do promover consumo e sustentar a demanda agregada” (BRESSER-PEREIRA; DALL’ACQUA, 1991, p. 192).

Este artigo parte dessas análises centradas em modelos sobre populismo econômico e tem por objetivo verificar até que ponto as mesmas são adequadas ou pertinentes para interpretar a política econômica do Estado Novo varguista. O teste da hipótese que coloca em questão o populismo econômico de Vargas enfrenta a barreira dos mitos pré-concebidos. Cabe a Bresser-Pereira (1991a, p. 8) a afirmação pioneira de que “Getúlio Vargas foi um clássico líder populista que jamais adotou o populismo econômico”. Por outro lado, Fonseca (2010, 2011, 2012) mostrou que há robusto distanciamento entre o previsto nos modelos de populismo econômico e as políticas econômicas executadas por Vargas, tanto na da década de 1930 quanto em seu segundo governo, entre 1951 e 1954, ficando em aberto a investigação sobre o período do Estado Novo, o qual, por suas características peculiares, possui uma institucionalidade própria, com cronologia bem demarcada. Vale lembrar, nesse sentido, a afirmação de North (1994, p. 362), para quem “[...] a história demonstra que as ideias, as ideologias, os mitos, os dogmas e os preconceitos importam, e uma compreensão da maneira como evoluem é necessária para maiores avanços no desenvolvimento de um quadro que ajude a explicar a mudança social”.

<sup>4</sup> Esses artigos também encontram-se publicados em Bresser-Pereira (1991a), de onde foram extraídas as citações a seguir. Nas referências bibliográficas, a edição original aparece com o ano entre colchetes.

Em síntese, todos os modelos sobre populismo econômico convergem ao associá-lo à má condução da política econômica, com uso de termos de carga negativa como irresponsabilidade e demagogia. Todavia, eles diferem entre si ao darem ênfase em variáveis diferentes usadas pelos *policy-makers* em sua execução. Assim, pode-se falar em *populismo cambial*, quando a taxa de câmbio é apreciada, o que daria um efeito momentâneo de aumento de renda aos consumidores e aos setores voltados ao mercado interno, em detrimento dos exportadores; em certo tempo, o resultado seria uma crise cambial. O *populismo salarial* ocorre quando o governo forçaria um aumento de salários acima da produtividade e o *populismo fiscal* quando há expansão persistente do gasto público não coberto por impostos.

O artigo foi dividido em três seções, além desta introdução e da conclusão. Na seção 2 são apresentados pontos relacionados à metodologia. Na terceira seção são destacadas as expectativas (propósito) relacionadas à política econômica do Estado Novo, demonstradas nos discursos dos principais *policemakers* do Governo Vargas. Em seguida, na seção 4, alguns números gerados pela política econômica do Brasil, realizada entre 1937 e 1945, são apresentados.

## 2 ESPECIFICIDADES METODOLÓGICAS E OS INSTRUMENTOS DE ANÁLISE DA POLÍTICA ECONÔMICA

Do ponto de vista da precisão metodológica, entende-se que a testagem de um ou mais tipos de populismo em determinada conjuntura – como ora é o caso do Estado Novo – não apenas consista verificar sua ocorrência de forma estática, mas o acompanhe em determinado período de tempo, pois os modelos também convergem para a existência de um “ciclo populista”, o qual não deixa de ser uma versão peculiar de modelos de ciclo político. Este pode ser sumarizado em fases sucessivas.

Na primeira, o líder, geralmente ainda na oposição, anuncia suas críticas ao modelo vigente, denunciando seu caráter perverso, antinacional e antipopular, concentrador de renda e favorecedor de grupos de interesse elitistas; fica aqui plantado o “nós” e o “eles”. A investigação dessa fase exige a recorrência a uma análise mais qualitativa, apoiada em análise de discurso (relatórios, entrevistas, declarações), pois ainda a política econômica não foi implantada, ela aparece no plano da *intencionalidade, ex-ante* à sua execução. É interessante assinalar a convergência entre os modelos de que o populismo econômico é sempre anunciado *a priori*, um fenômeno que antecede a execução da política econômica – um discurso, portanto, voltado a granjear adeptos.

Na segunda fase, as políticas (cambial e/ou salarial e/ou fiscal) começam a ser executadas; o líder cumpre suas promessas e o sucesso é visível no curto prazo: crescem o PIB, o consumo e o emprego, e com eles sua popularidade.

Com o tempo, começam a aparecer as consequências negativas e há o ingresso na terceira fase. Esta é marcada por inflação, crise no balanço de pagamentos, diminuição dos investimentos, baixo crescimento – os quais se pode denominar de variáveis *ex-post*, pois, conforme os modelos, resultariam da política econômica implantada. A execução da política econômica populista, assim, sempre traz um desfecho perverso, o qual leva o país geralmente a uma situação pior do que quando começou.

Numa quarta fase, o líder volta atrás e executa uma política ortodoxa para sanear as contas públicas ou, não raramente, é afastado do cargo. Assim, também do ponto de vista do método é importante, em estudos históricos, que essa última fase seja plenamente identificada, pois o populismo econômico não é apenas a condução da política econômica, posto que se materializa em resultados cuja perversidade permite a comprovação das intenções e de sua execução como inócuas e demagógicas (e que, afinal, é o que os autores pretendem modelar e, ao mesmo tempo, “denunciar”).

Diante do exposto, foi realizada pesquisa do tipo quali/quantitativa. Por meio da qualitativa, buscou-se observar as intenções da política econômica do Governo Vargas, durante o Estado Novo, que ocorreu por meio da procura de dados em “[...] trechos de documentos, registros, correspondências; gravações ou transcrições de entrevistas e discursos.” (MARTINS; THEÓPHILO, 2009, p. 141).

Foram analisados 107 discursos de Getúlio Vargas e oito exposições orais de Artur de Souza Costa, Presidente da República e Ministro da Fazenda, respectivamente. Houve o processamento das mensagens orais no *software* Nvivo 11, de maneira a verificar a frequência e o contexto em que determinados termos (palavras-chave), relacionados à política econômica, apareceram, de forma a possibilitar a observação de

possíveis convicções do autor do pronunciamento examinado. A satisfação desse objetivo ocorreu por meio da criação de árvores de palavras. Essas ilustram, de modo geral, as frases em que determinada palavra-chave apareceu. Em vista disso, das expressões investigadas nos discursos, relacionadas à atuação econômica do Governo Vargas, que possibilitaram observar as convicções relacionadas ao problema de pesquisa, destacam-se as seguintes: *política econômica, arrecadação, dívida externa e moeda*.

Por outro lado, o tema também exigiu a descrição quantitativa da evolução dos resultados de determinados instrumentos de política econômica, utilizados durante o Estado Novo, por meio de mecanismos de estatística descritiva. Em seguida, foi realizada a verificação da presença de semelhanças com as características de políticas econômicas, evidenciadas na literatura, que deram origem à expressão *populismo econômico*<sup>5</sup>.

### 3 INTENCIONALIDADE DA POLÍTICA ECONÔMICA: A FASE INICIAL

Nesta seção, serão investigados indícios que demonstrem a intencionalidade da política econômica do Governo Vargas, durante o regime do Estado Novo, lembrando que parte do mesmo foi também da Segunda Guerra Mundial, o que por certo ajuda explicar uma série de medidas de proteção à economia nacional. A análise de discursos de Getúlio Dornelles Vargas e do ministro Artur de Souza Costa possibilitou a contextualização de algumas convicções de ambos acerca do uso dos instrumentos de política econômica, de modo a promover o desenvolvimento do país numa conjuntura econômica restritiva de conflito mundial.

Apesar do vasto ambiente de temas abordados por ambos em seus discursos, foi possível observar circunstâncias relacionadas à política econômica e seus instrumentos e, portanto, úteis à investigação. Sendo assim, num esforço de sintetizar a análise textual, observou-se que o discurso presidencial enfatizou que a política econômica do Estado Novo se pautava na promoção de condições propícias ao desenvolvimento econômico combinada com estabilidade fiscal e monetária. Em vista disso, a Figura 1 consiste em uma árvore de palavras dos termos *política econômica*. O contexto em que eles apareceram evidenciou as respectivas percepções de Vargas.

Figura 1 – Contexto da expressão *Política Econômica* nos discursos de Vargas (1937-1944)



Fonte: Dados da pesquisa, a partir do processamento, no *software* Nvivo 11, dos discursos presidenciais obtidos em Brasil (2016)

De acordo com o Presidente da República, a “política econômica do Estado Novo baseia-se em um programa de realizações sucessivas, que tendem a melhor organização da produção, ao mais rápido desenvolvimento das potencialidades agrícolas do país e maior exploração das suas riquezas latentes.” (VARGAS, 2016a, p. 99).

Os discursos de Vargas enfatizavam a necessidade de um projeto de desenvolvimento do país, mas a necessidade de crescimento acelerado coexistiu com a preocupação com possíveis desequilíbrios financeiros e, conseqüentemente, a necessidade de recorrer a meios de financiamento que não fossem prejudiciais à estabilidade da moeda. Em suas palavras: “o Governo tem, cuidadosamente, norteado a sua ação com o objetivo de assentar em uma boa política econômica os fundamentos de uma sólida política financeira. A primeira não pode viver desarticulada da segunda” (VARGAS, 2016b, p. 174). Em seguida,

<sup>5</sup> Tendo em vista que a consulta à literatura não possibilitou a percepção de que a política econômica *ex-post* pode ser conceituada como populista devido a determinado nível de diferenciação entre as categorias de análise, foi utilizada a variação percentual como mecanismo de nivelamento dos valores para, conseqüentemente, observar a presença dos indícios de populismo, como, por exemplo, o aumento superior dos gastos governamentais frente à arrecadação tributária, evidência descrita em Díaz-Alejandro [(1981) 1991].

acrescentou que “a ordem financeira não prejudica, antes, constitui condição, *sine qua non*, favorável ao conseguimento da propulsão e de amparo às fontes de riqueza do país.”.

Em suas exposições, Vargas não transpareceu a intenção de promover o crescimento da economia através de sacrifícios no equilíbrio das finanças públicas: ao contrário, aumentar a receita e encontrar soluções para a minimização das perdas de arrecadação, como pela sonegação, fazia parte do ambiente de medidas para lograr o equilíbrio das finanças. Importante ressaltar que ele evidenciou que benefícios tributários, concedidos às grandes empresas que exploravam serviços públicos, legalizados pela Carta Magna de 1934, fizeram parte dos motivos que levaram à promulgação da Constituição de 1937. A Figura 2 traz o aparecimento do vocábulo *arrecadação* nos discursos analisados.

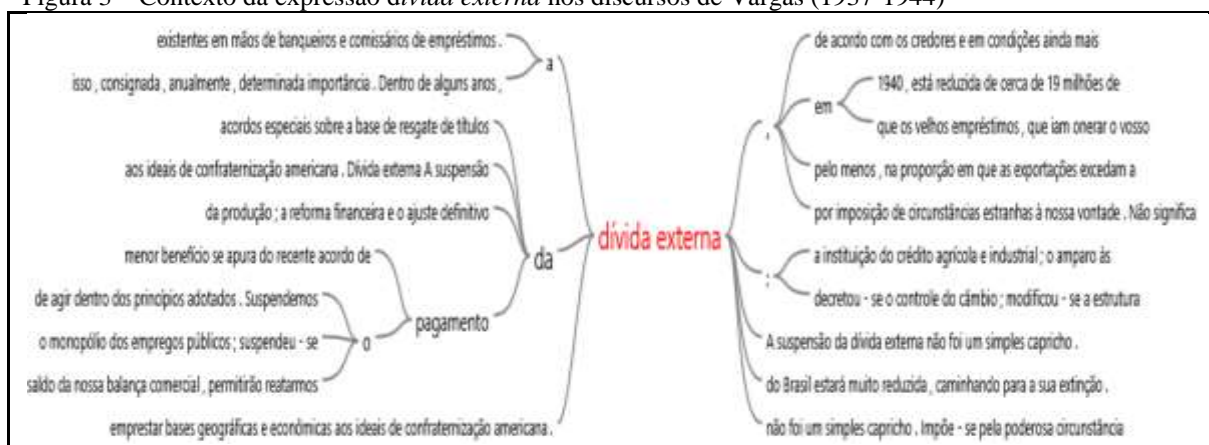
Figura 2 – Contexto da palavra *Arrecadação* nos Discursos de Vargas (1937-1944)



Fonte: Dados da pesquisa, a partir do processamento, no *software* Nvivo 11, dos discursos presidenciais obtidos em Brasil (2016).

Nos discursos, é explícita, mais de uma vez, que a decisão do governo federal de investir recursos na diversificação do ambiente produtivo do país não comprometia o objetivo de reduzir o *deficit* fiscal, pois se esperava que a contrapartida financeira viesse com a melhoria da arrecadação e, talvez, com a redução das despesas administrativas, pois, “as despesas passaram, igualmente, de 2 milhões e 200 mil contos, em 1930, a 4 milhões e 100 mil contos, em 1939. [...] àquele tempo, a percepção dos tributos e a gestão financeira custavam 940.000:000\$000, enquanto, agora, realizando o duplo da arrecadação, dispndemos a mais....450.000:000\$000.” (VARGAS, 2016c, p. 170). Outro aspecto que demonstrou preocupação com o equilíbrio financeiro foi a busca de solução ao problema da dívida externa. As passagens evidenciadas pelo *software* demonstraram que o presidente referenciou demasiadamente o caso da suspensão do pagamento da dívida externa. No entanto, tal fato sempre foi acompanhado da afirmação que a mesma era temporária e o país deveria, oportunamente, honrar seus compromissos, em uma retórica que dificilmente pode ser associada a “demagogia populista”. A Figura 3 ilustra a frequência dos termos *dívida externa*.

Figura 3 – Contexto da expressão *dívida externa* nos discursos de Vargas (1937-1944)



Fonte: Dados da pesquisa, a partir do processamento, no *software* Nvivo 11, dos discursos presidenciais obtidos em Brasil (2016)

Em discurso pronunciado logo após o golpe de 10 de novembro 1937, na ocasião em que decretou a suspensão dos pagamentos externos, Vargas explicou que o motivo para tal decisão estava

consubstanciado na necessidade de tempo para organizar o quadro econômico do país e, conseqüentemente, os pagamentos seriam retomados no momento em que não fossem prejudiciais à nação. A suspensão, a seu ver, ocorria como reflexo da crise dos preços do café, e a conseqüente diminuição do nível de recursos obtidos por meio das exportações, o que refletia uma impossibilidade momentânea de pagamento, pois confiava na recuperação das vendas ao resto do mundo. Além disso, o pagamento poderia acontecer por meio da nacionalização da dívida através da conversão dos títulos em moeda nacional (VARGAS, 2016d).

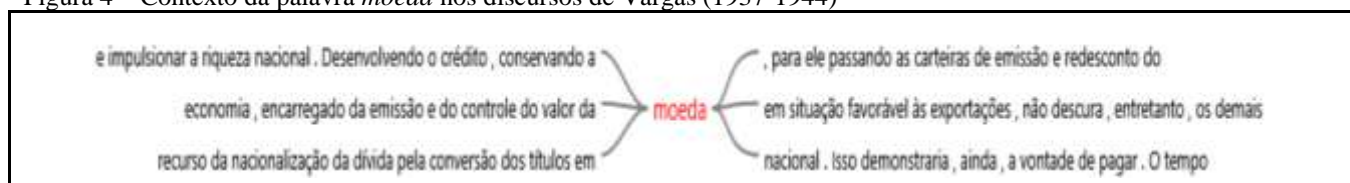
Assim, apesar de o governo ter suspenso o pagamento, Vargas esperava contar com o apoio internacional para pôr em prática seu projeto de desenvolvimento. Sem demora, quando houve a interrupção, procurou acalmar os credores internacionais por meio da justificativa de que o país não possuía capacidade para honrar os compromissos e, portanto, precisava de tempo para se organizar e, conseqüentemente, retomar os pagamentos.

Após a suspensão em 1937, o primeiro acordo para a retomada dos pagamentos da dívida externa ocorreu em 1940<sup>6</sup>. Os respectivos trechos indicam entusiasmo por parte de Getúlio Vargas, quanto ao panorama econômico nacional e ao resultado da negociação com os credores internacionais em 1940, a ponto de vislumbrar que a quitação da dívida externa ocorreria num breve intervalo de tempo.

Todavia, no ano de 1943, houve um novo acordo da dívida externa. Em discurso pronunciado no final daquele ano, Vargas insinuou que os resultados do acordo anterior não satisfizeram suas expectativas, e que a renegociação estabelecia um pagamento mais justo e compatível com a capacidade de o país honrar tais compromissos. Além disso, frisava novamente a necessidade de cooperação internacional para o projeto de desenvolvimento, mais uma vez afastando-se de uma retórica xenófoba mais próxima do previsto nos modelos de populismo econômico.

No que concerne à estabilidade monetária, as passagens encontradas não referenciam detalhes acerca dos instrumentos; no entanto, em discurso realizado em 1938, uma delas demonstrou que o governo buscava manter o valor da moeda num padrão que não acarretasse prejuízos às exportações. O aumento do meio circulante observado no país, de acordo com Vargas, era um fenômeno mundial, decorrente da necessidade de financiamento da guerra, e no Brasil ocorria, inclusive, com menor intensidade no Brasil. A Figura 4 traz a árvore de palavras referente ao termo *moeda*.

Figura 4 – Contexto da palavra *moeda* nos discursos de Vargas (1937-1944)



Fonte: Dados da pesquisa, a partir do processamento, no *software* Nvivo 11, dos discursos presidenciais obtidos em Brasil (2016)

As passagens demonstradas ilustram que, se comparado a países considerados mais estáveis, como os Estados Unidos, a variação positiva havia ocorrido em menor percentagem: “nosso meio circulante, conquanto aumentado pelas contingências imperiosas que acarretaram idêntico resultado no mundo inteiro, não o foi tanto como em países economicamente mais estáveis que o nosso.” (VARGAS, 2016a, p.72). Em seguida, exemplificou ao destacar que “tomando-se o índice 100 para 1929, verifica-se, em 1938, a seguinte situação: França, 160; Bélgica, 159; Alemanha, 157; Estados Unidos, 150; Brasil, 142.” (VARGAS, 2016a, p.72).

Assim, pode-se concluir que as mensagens verificadas nos discursos de Vargas sinalizam para a utilização dos instrumentos de política econômica de maneira a não incentivar o aumento do *deficit* público e a desvalorização da moeda nacional. Não se constatou, portanto, aspecto que é *hard core* dos modelos de ciclo populista, qual seja, a primeira fase em que se anunciam medidas de crescimento e redistribuição de renda em detrimento de estabilidade, em prejuízo das contas internas, das exportações e do balanço de pagamentos.

<sup>6</sup> “[...] em 1937, o Brasil suspendeu inteiramente os pagamentos; em 1940, um novo esquema quadrienal de pagamentos reduzidos foi negociado e, finalmente, em 1943, estabeleceu-se um acordo relativo à solução final da questão da dívida externa brasileira.” (ABREU, 1975, p. 45).

## 4 A POLÍTICA ECONÔMICA *EX-POST*

Nesta seção, a continuidade da verificação de indícios populistas na política econômica do Estado Novo será testada tanto por meio da evolução dos instrumentos de política econômica como por seus resultados. Tendo em vista os discursos analisados, o objetivo agora é verificar se foram postas em prática as convicções que pareceram nortear a política econômica do Governo Vargas durante o Estado Novo, isto é, a diminuição do *deficit* público e a restrição de emissões de papel-moeda voltadas ao financiamento das despesas públicas. Para tal, tanto publicações oficiais do governo, como os balanços gerais da União elaborados pelo Ministério da Fazenda, quanto números trazidos pelo IBGE e outras fontes secundárias nutrem a base de dados pesquisada.

A seção foi dividida de maneira a destacar individualmente a conduta relacionada às finanças públicas, às emissões de papel-moeda e do câmbio. Além dessas, também será abordado o desempenho do Balanço de Pagamentos e do Produto Interno Bruto. Sendo assim, o comportamento dessas variáveis será demonstrado nas tabelas a seguir. A primeira traz informações relacionadas a aspectos fiscais da política econômica; a segunda apresenta indicadores econômicos que fazem referência ao comportamento dos preços, da interação com o setor externo e da produção.

### 4.1 Política fiscal

Nos modelos de populismo econômico, o resultado de *deficit* nas finanças públicas torna crível a possibilidade de caracterização de uma política econômica como populista. Entretanto, pode-se argumentar que o simples desfecho negativo pode ser resultado de inúmeros fatores, conjunturais e /ou estruturais, não sendo suficiente para se depreender que o mesmo decorre de uma política fiscal “inconsequente” ou “irresponsável”. Todo caso, para Dornbusch e Edwards [(1989) 1991, p. 155], no populismo econômico, “[...] o déficit orçamentário se deteriora violentamente por causa do abrupto declínio na arrecadação de impostos”.

Neste caso, é mister verificar se o excesso de despesas apresenta dinâmica crescente frente à arrecadação, especialmente a tributária, e qual o motivo para a receita não acompanhar o movimento de despesa. A Tabela 1 apresenta alguns resultados relacionados ao comportamento das finanças públicas do Governo Federal, ocorrido durante o Estado Novo.

Tabela 1 – Finanças públicas brasileiras: alguns indicadores (1937-1945)

Ano	Balanço* (bilhão Cr\$)						Impostos/despesas (valores nominais)		Dívida externa (milhão \$)	
	Receita		Despesa		Resultado		Previsto	Realizado	Libras	Dólares
	\$	Índice	\$	Índice	\$	Índice				
1937	3,16	92	3,79	90	-0,63	82	53,13	55,72	104,19	168,77
1938	3,44	100	4,19	100	-0,75	100	71,08	51,32	-	-
1939	3,29	96	3,76	90	-0,47	62	72,58	61,25	104,19	168,77
1940	3,28	96	3,77	90	-0,49	64	66,22	58,86	102,36	166,85
1941	2,99	87	3,57	85	-0,58	77	59,39	64,45	101,08	158,12
1942	2,78	81	3,65	87	-0,87	115	66,56	58,25	97,48	148,68
1943	2,96	86	3,24	77	-0,28	36	69,03	71,11	96,48	141,53
1944	3,32	97	3,36	80	-0,04	5	83,07	75,58	83,96	125,30
1945	3,48	101	3,87	92	-0,39	52	80,89	71,88	78,37	116,96

Fonte: Elaborado pelos autores com base em IBGE (1940) e Brasil (1938; 1940; 1941; 1942; 1944; 1945; 1946).

\*Valores deflacionados por meio do deflator implícito do PIB.

Obs: Para o cálculo dos índices, 1938 foi considerado o ano base.

Em relação aos primeiros anos do regime, só em 1942 o resultado negativo foi superior. Durante o *interim*, houve três diminuições reais do *deficit* (1939, 1943 e 1944). Por outro lado, o aumento anual, que ocorreu nos demais anos, chegou ao clímax em 1945, entretanto, o valor absoluto representou 52% do saldo negativo, ocorrido em 1938. Logo, os saldos anuais deflacionados não demonstram movimento crescente de deterioração das finanças, situação elementar numa política econômica populista.

No que tange à receita, chama atenção a diminuição que ocorreu entre 1939 e 1942, e que por certo pode ser atribuída à desaceleração do crescimento nos primeiros anos da guerra. Em 1942, a arrecadação correspondeu cerca de 80% do valor obtido em 1938. Em 1945, a receita obtida foi 1% superior à do ano base (1938). Sendo assim, apesar de um período de queda, o início e o final do regime foram marcados por aumentos reais na receita, o que vem de encontro aos modelos populistas, os quais sempre preveem um cenário de queda da mesma.

O comportamento das despesas também demonstrou diversidade. A conjuntura de gastos parece ter sido caracterizada por certa moderação, pois, somente nos dois últimos anos do regime houve movimento contínuo de aumento dos gastos. Os demais foram marcados por uma alternância entre aumento e diminuição das despesas deflacionadas. Todavia, apesar da maior variação percentual anual ter ocorrido em 1945, o valor gasto representou 92% do montante despendido em 1938. Sendo assim, os índices demonstram que não houve superação do valor desembolsado no primeiro ano do regime, situação contrária ao tratamento do dispêndio de recursos por conta de uma política econômica populista.

O segundo conjunto de informações da Tabela 1 diz respeito à capacidade da arrecadação tributária (impostos) arcar com o financiamento das despesas governamentais, tanto em relação ao orçamento quanto às finanças realizadas. Acerca disso, observou-se que “[...] os estágios iniciais de governos populistas provavelmente testemunharam uma substancial expansão nos gastos governamentais não financiados pelo recolhimento de impostos [...]” [DIÁZ-ALEJANDRO, (1981) 1991, p. 77].

Ademais, a análise para o presente caso pode ser estabelecida por meio de dois vieses, isto é, tanto pela observação da capacidade total de pagamento quanto pelo aumento da mesma. A comparação é feita da seguinte forma: a) percentual máximo da despesa fixada capaz de ser pago com a receita tributária prevista; e b) percentagem limite da despesa realizada passível de ser paga com a receita tributária arrecadada.

Os resultados previstos demonstram maior nível de pagamento do que os realizados. Em 1944, por exemplo, o orçamento estabeleceu uma previsão de receita tributária capaz de honrar 83,07% da despesa total fixada. No entanto, a arrecadação de tributos foi suficiente para pagar 75,58% dos gastos públicos realizados.

Entre 1938 e 1945, somente em duas oportunidades, nos anos de 1941 e 1943, as receitas tributárias arrecadadas foram superiores às previstas. Por outro lado, em 1938, ocorreu a maior diferença favorável à quantidade prevista de recursos provinda dos tributos. Nesse ano, a expectativa de arrecadação representou 71,08% do valor fixado para as despesas, capacidade de pagamento bem superior à realizada, que significou 51,32% dos gastos públicos realizados.

No que concerne à variação percentual anual, é possível verificar que o potencial de pagamento da arrecadação tributária esperada cresceu em cinco oportunidades: 1938, 1939, 1942, 1943 e 1944. Quanto à capacidade do valor arrecadado, houve aumento em 1939, 1941, 1943 e 1944, ou seja, no decorrer de três anos, a expectativa de elevação da capacidade de pagamento dos recursos tributários se “materializou”, mesmo que em percentual inferior.

Outra particularidade reside no fato de que somente o potencial de pagamento previsto apresentou redução durante anos seguidos, isto é, diminuiu em 1940 e 1941. De modo contrário, a capacidade da arrecadação aumentou em 1943 e 1944.

A despeito de o *deficit* ter sido constante no fechamento financeiro anual da União, algumas especificidades importantes que levaram a ele são distintas do paradigma populista de política econômica, como o fato de não terem sido caracterizados por ininterruptas elevações anuais e o aumento da renda tributária ter sido superior ao da despesa, em alguns anos<sup>7</sup>. Além disso, de acordo com o Ministro da Fazenda, o governo não usava a emissão de papel-moeda como fonte de recursos para tais pagamentos, mas obtinha fundos por meio de empréstimos internos. Tal estratégia, conseqüentemente, teria aumentado os compromissos nacionais, entretanto, diminuído o volume de papel-moeda em circulação, além do não aumento da dívida externa<sup>8</sup>. Além disso, segundo ele, a insuficiência da arrecadação ocorria por conta do

<sup>7</sup> Percentualmente, as receitas tributárias variam de forma superior às despesas em 1939, 1941, 1943 e 1944.

<sup>8</sup> O aumento no volume das responsabilidades do Governo na Dívida Interna, em confronto com a menor intensidade das emissões de papel-moeda, demonstra, como já disse, que o Governo procurou mui regularmente contrabalançar os déficits,



excesso de gastos administrativos, situação que o governo pretendia reverter<sup>9</sup>. Sendo assim, tanto o comportamento das alterações dos *deficit* e a preocupação com as causas quanto o mecanismo de financiamento dos mesmos demonstram distanciamento do paradigma populista da política econômica.

## 4.2 Dívida externa e Balanço de Pagamentos

Outro conjunto de dados diz respeito à evolução da dívida externa em libras e dólares<sup>10</sup>. Vale repisar que os resultados negativos no balanço de pagamentos e o esgotamento das reservas internacionais são sempre esperados como consequência de políticas populistas: “[...] dificuldades com o serviço da dívida externa tornar-se-ão mais prementes do que a aceleração da inflação e a crescente variabilidade e distorção dos preços relativos para os governos que, nesta descrição estilizada de eventos, serão chamados populistas” [DÍAZ-ALEJANDRO, (1981) 1991, p. 77].

Acerca disso, as informações contidas na Tabela 1, no que tange à dívida em dólares, independentemente da falta de informação correspondente a 1938, foi mantida constante entre 1937 e 1939, reflexo da suspensão dos pagamentos. A partir de 1940, eles foram retomados e, conseqüentemente, o saldo devedor passou a diminuir anualmente, de modo que, em 1945, o valor total representou um decréscimo próximo a 31% do total devido em 1937. Nos discursos analisados, nota-se que, após a negociação de 1943, a expectativa foi de enfrentar o problema da dívida em breve período de tempo. Quanto ao endividamento em libras, houve uma efêmera diminuição do saldo nos dois anos iniciais do regime (1937 a 1939). A partir de 1940, foi perceptível a situação de maior decréscimo anual até o final do Estado Novo. Durante o regime, o endividamento nacional externo em libras sofreu redução de, aproximadamente, 25%. Em termos de variação percentual, portanto, a dívida externa em dólares foi a que mais diminuiu. No ano de 1944, houve a maior redução percentual do saldo devedor, tanto em moeda estadunidense quanto em moeda britânica.

Em termos de justificativa para essa diminuição, o governo evidenciava a não utilização de novos empréstimos externos para o referido pagamento<sup>11</sup>: “o crédito e o bom nome do Brasil não tiveram melhor defensor do que o Sr. Getúlio Vargas. Não fez novo empréstimo no estrangeiro e está pagando — apesar de todas as dificuldades, as dívidas que lhe legaram.” (COSTA, 1941, p. 35). Além disso, destacava o esforço do país para quitar tais compromissos: “[...] Governo que não aumentou de uma libra a responsabilidade de nossa Dívida Externa, antes a reduziu, que, à custa de entendimentos com os credores externos e sacrifícios impostos à Nação, vem procurando reduzir esses compromissos [...]”. (COSTA, 1941, p. 33).

No que diz respeito às relações econômicas com o resto do mundo, o governo populista, no início de sua atuação, “[...] valoriza a taxa de câmbio levando diretamente à elevação das importações e, indiretamente, à elevação dos salários e do consumo [...]”. (BRESSER-PEREIRA, 1991b, p. 111), de modo a também restringir a elevação dos preços. Essa possibilidade decorre da existência de reservas de divisas

---

recorrendo a empréstimos espontâneos, de acordo com as possibilidades de nossa economia e não a empréstimos forçados pelo aumento do meio circulante (COSTA, 1941, p. 29).

<sup>9</sup> Em discurso, Souza Costa destacou que “eis um fato que deve ser convenientemente ponderado, quando se considera a posição dos orçamentos públicos do Brasil. Os déficits são tanto mais passivos quanto mais resultam do acréscimo das despesas de custeio da administração.” (COSTA, 1941, p. 16, grifo nosso). Em seguida, afirmou que “se nas fases de prosperidade econômica temos presenciado déficits orçamentários, relacionados pelo próprio autor do libelo, o que há a admirar nos orçamentos do Governo do Sr. Getúlio Vargas não é a existência de déficits, mas a redução que neles se conseguiu fazer.” (COSTA, 1941, p. 19).

<sup>10</sup> Durante o Estado Novo, a dívida em francos ouro permaneceu constante (cerca de 229 milhões). Os compromissos em francos papel tiveram uma pequena redução em 1940, mas, em seguida, ficaram fixos, em torno de 273 milhões, até o final do regime. “Esse modesto serviço foi pago até novembro de 1937, sendo suspenso em seguida ao golpe de Estado que estabeleceu o Estado Novo. Com a retomada das negociações em 1939-1940, em seguida à visita de Aranha a Washington em março de 1939, chegou a ser negociado um complexo acordo de pagamentos franco-brasileiro que incluía a liquidação da dívida externa federal denominada em francos e dos ativos da companhia Chemin de Fer São Paulo – Rio Grande pela soma de 550 milhões de francos (cerca de US\$ 12,5 milhões). Com a derrota da França e sua ocupação pelos alemães, entretanto, o serviço dos empréstimos franceses foi totalmente suspenso até 1946.” (ABREU, 1994, p. 104).

<sup>11</sup> “[...] cumpre também verificar qual a modificação havida na Dívida Externa e vamos encontrar em favor do Governo o primeiro movimento de redução da Dívida Externa jamais registrado em nossa vida financeira. A razão é muito simples, pois antes de 1930, o serviço de nossa Dívida era sistematicamente atendido por meio de novos empréstimos pedidos ao estrangeiro.” (COSTA, 1941, p. 29).

e, portanto, num primeiro momento, não ocorrem restrições externas e os impactos na inflação são pequenos [DORNBUSCH; EDWARDS, (1989) 1991]. Assim, no início do ciclo populista, de acordo com os modelos, haveria uma situação favorável ao balanço de pagamentos, resultado provável de uma política de estabilização do governo anterior. No entanto, a continuidade da distorção da balança comercial acarretará a diminuição das reservas e, conseqüentemente, a deterioração das relações econômicas com o resto do mundo. Acerca disso, são apresentados na Tabela 2 alguns números relacionados à política econômica realizada por Vargas durante o Estado Novo.

Tabela 2 – Indicadores de política monetária, PIB e Balanço de Pagamentos: Brasil, 1937-1945

Ano	Emissão líquida de papel-moeda <sup>1</sup> (bilhão Cr\$)	Deflator Implícito do PIB <sup>2</sup> (Δ%)	Taxa de câmbio livre <sup>3</sup> (Cr\$/US\$)	Balança Comercial <sup>4</sup> (bilhão Cr\$)	Resultado do Balanço de Pagamentos <sup>5</sup> (milhão US\$)	PIB real <sup>6</sup> (Δ%)	Reservas totais <sup>7</sup> (milhão US\$)
1937	0,50	9,45	16,1	-0,22	0	4,6	85,1
1938	0,28	3,16	17,6	-0,10	75,1	4,5	65,7
1939	0,15	2,04	19,2	0,63	-0,8	2,5	117,4
1940	0,22	6,70	19,8	0,00	4,4	-1,0	252,9
1941	1,46	10,22	19,7	1,21	60,3	4,9	487,1
1942	1,59	16,24	19,6	2,81	149,6	-2,7	613,8
1943	2,74	16,61	19,6	2,57	252,8	8,5	647,5
1944	3,48	20,64	19,5	2,73	157,4	7,6	85,1
1945	3,07	14,92	19,5	3,45	61,7	3,2	65,7

Fonte: <sup>1</sup>Elaborado pelos autores com base em Brasil (1942; 1946). <sup>2</sup>Elaborado pelos autores com base em IBGE (1990, p. 177). <sup>3</sup>BACEN (1971) e IBGE (1949) citados por Malan et al. (1977, p. 20). <sup>4</sup>Elaborado pelos autores com base em Brasil (1949, p. 9). <sup>5</sup>IBGE (1990). <sup>6</sup>Haddad (1975, p. 7). <sup>7</sup>Elaborado pelos autores com base em Banco do Brasil (1939 a 1945) citado por Malan et. al (1977, p. 184).

Os dados possibilitam observar que tanto a evolução da taxa de câmbio, e da balança comercial, quanto a variação do resultado do balanço de pagamento, e da quantidade de reservas internacionais, demonstram uma conjuntura que contraria os modelos de populismo econômico. Esse choque não ocorre somente por conta da evolução dos indicadores verificados, mas especialmente pela conjuntura econômica internacional de exceção, causada pela Segunda Guerra Mundial.

No início do regime, a moeda nacional apresentou desvalorização frente ao dólar. Apenas em 1941, 1942 e 1944 houve apreciação do cruzeiro, mas de maneira sensível. No mesmo sentido, a balança comercial só foi negativa em 1938, mas o resultado demonstrou um movimento de recuperação, em relação ao ano anterior, o que contribuiu com os resultados positivos do balanço de pagamentos e, conseqüentemente, para a elevação das reservas internacionais.

Com a conjuntura internacional de guerra favorável às exportações brasileiras, não só em volume, mas em preços, os *superavit* da balança comercial sugerem uma situação distinta dos resultados no balanço de pagamento de uma política econômica populista. Ademais, aumentar o poder de compra da moeda, por conta de uma política de atração de produtos do resto do mundo, seria um ato de provável fracasso, tendo em vista a escassez de produtos no mercado internacional.

Em vista disso, tanto a evolução da dívida externa quanto os meios para a sua quitação, sugerem uma situação distinta da observada no paradigma populista. Entretanto, de acordo com a literatura, uma condução desequilibrada das finanças públicas, ao gerar *deficit*, pode ser capaz de elevar a tendência de utilização de outros instrumentos de maneira a promover uma piora do cenário econômico, como a intensificação do aumento da oferta de moeda. Assim, a apuração do comportamento de outras variáveis pode trazer à tona maiores evidências de uma possível caracterização populista da política econômica de Vargas do período. A Tabela 2 também apresenta outros indicadores econômicos que complementam a análise e ajudam a entender o desempenho das variáveis *ex-post* arroladas nos modelos, como a política monetária, destacados a seguir.

### 4.3 Política monetária e inflação

De acordo com os modelos de populismo econômico, o aumento superior das despesas em relação às receitas pode acarretar a realização de política monetária intensamente expansionista, com tendência de refletir, no curto prazo, efeitos de colapso econômico, provindos do substancial crescimento do nível geral de preços. Em Dornbusch e Edwards [1989 (1991)], por exemplo, consta que, numa política econômica populista, os *policy-makers* consideram os riscos provenientes do financiamento inflacionário do *deficit*, descritos na teoria econômica tradicional, exagerados (ou infundados). No entanto, “[...] quando o setor público é altamente endividado, a possibilidade de financiar o *deficit* público torna-se extremamente limitada. No limite, à medida que, concomitantemente, a inflação se acelera, só é possível financiá-lo por meio da emissão de moeda.” (BRESSER-PEREIRA; DALL’ACQUA, 1991, p. 195).

Entre 1937 e 1945, a emissão líquida de papel-moeda realizada pelo Tesouro Nacional aumentou 512%. Em termos anuais, apresentou uma taxa geométrica de crescimento de, aproximadamente, 22%. Nos primeiros 24 meses do regime - que são importantes porque compreendem a fase 2, ou expansionista, do ciclo populista dos modelos -, a emissão líquida diminuiu, em média, 45%, produto da redução da ejeção de moeda combinada com o avanço do resgate. Em 1940, a emissão líquida voltou a ser positiva, com taxas crescentes e decrescentes, até 1944, quando houve aumento anual de 26,88%.

Com exceção de 1942 e 1945, a Carteira de Redesconto foi o principal destino das emissões de papel-moeda. Em 1944, por exemplo, quase 100% das injeções monetárias foram enviadas para ela. Nos documentos oficiais consultados, consta que essas medidas ocorriam de acordo com a Lei n.º 449, de 14 de junho de 1937. Em seu segundo artigo, a referida norma destacou a possibilidade de o Banco do Brasil solicitar recursos junto ao Governo Federal para realizar atividades de redesconto, tendo em vista que ele não era somente um banco comercial. Além de a liberação dos recursos ser precedida de fundamentais justificativas, o governo poderia emitir papel-moeda, dentro de um limite estabelecido pela própria lei, para atender à solicitação.

Em contrapartida, a Carteira de Redescontos pagaria, no mínimo, uma taxa de 2% ao ano para o governo. Com isso, previa-se que, após determinado período de tempo, essas emissões seriam resgatadas em volume maior. Sendo assim, no caso específico da Carteira de Redesconto, parece que a lei “desmistificou” que elevadas quantidades de emissões não foram destinadas ao financiamento público. Além disso, as outras parcelas de injeção de papel-moeda, demarcadas nos documentos oficiais consultados, figuraram ser, em sua maioria, distintas do objetivo de financiar as despesas públicas, como é o caso da compra de ouro.

Por outro lado, também contraria o previsto pelos teóricos do ciclo populista o fato de o último ano do Estado Novo apresentar retorno da diminuição da emissão líquida de papel-moeda. Por sua vez, a intensificação do resgate, muitas vezes superior à emissão, resultou na variação negativa da emissão líquida em 11,73%.

O governo justificava que o aumento da oferta monetária não ocorria para financiar o *deficit* públicos, característica de uma política econômica populista, mas de uma necessidade acarretada pela situação econômica de exceção, marcada pela guerra. De modo geral, os recursos obtidos com as exportações não encontravam contrapartida nas importações, o que elevava a oferta de cambiais e, conseqüentemente, obrigava o governo a emitir papel-moeda para atender a procura por moeda nacional<sup>12</sup>. Entretanto as emissões eram sustentadas pelo lastro metálico<sup>13</sup>.

A literatura destaca, como em Díaz-Alejandro [(1981) 1991], que uma política econômica populista também traz sempre como consequência um processo inflacionário crônico. Aqui se considerou o deflator implícito do PIB como indicador para o comportamento da inflação. Esse apresentou elevação, mas não se

<sup>12</sup> “O aumento da circulação do papel-moeda do Brasil tem uma explicação única. É o aumento da riqueza nacional, decorrente do fato de que estamos exportando nossos produtos e não podemos importar, em grande parte, aquilo de que precisamos. Esse produto do nosso trabalho apresenta-se de uma forma qualquer, e essa forma, à mercê da política do Brasil, é o ouro.” (COSTA, 1943, p. 39).

<sup>13</sup> “Como é possível admitir que a moeda tenda a desvalorizar-se, se está lastrada e se as emissões não são feitas exclusivamente para atender a necessidades do Governo, o qual, para esses fins, lançou mão do empréstimo interno [...]. Por que admitir a hipótese da derrocada da moeda brasileira, quando ela nunca esteve tão amparada e firme, graças a seu lastro metálico?” (COSTA, 1943, p. 40).

pode desconsiderar que o encarecimento das matérias-primas e demais itens durante a guerra foi fenômeno internacional, o qual não se pode atribuir, linearmente, à condução da política econômica sem levar em conta tal contexto. Além do mais, não se verificou uma tendência de inflação crescente ou descontrolada, e muito menos um processo de hiperinflação previsto nos modelos. Nos dois anos iniciais –essenciais na configuração do ciclo – o indicador apresentou taxa decrescente e, a partir de 1940, as variações positivas foram crescentes até 1944, ano de maior elevação (20,64%). No último ano do regime, o deflator caiu para 14,92% - também contrariando o desfecho do ciclo populista. Assim, nos períodos 1938-40 e 1941-45, a taxa de aumento foi de 8,88% e 87,93%, respectivamente<sup>14</sup>. O Estado Novo, portanto, foi marcado pela diminuição da inflação em 1938 e 1939. De 1940 a 1944, o nível geral de preços aumentou constantemente. No ano de 1945, a variação positiva do deflator diminuiu. Durante cinco anos, o aumento do nível de preços foi constante e marcou o período como inflacionário. Em 1945, o Governo Vargas chegou ao fim com uma nova queda da taxa de inflação, comportamento que se afasta do evidenciado pelos modelos de populismo econômico.

Acerca das causas da inflação apontadas pelo governo, Vargas destacava os reflexos vindos do resto do mundo. A necessidade de emitir para atender a demanda por moeda nacional, elevava o crédito e, conseqüentemente, o nível de preços<sup>15</sup>. Além disso, de acordo com o Ministro da Fazenda, se forem comparadas “[...] a razão das emissões no período de 1914/18 com as que orientaram o Govêrno no período de 1939/45, verificaremos que enquanto no primeiro período foi preponderante a emissão para a cobertura dos *déficits* orçamentários, no segundo as emissões foram substancialmente destinadas ao financiamento da exportação.” (COSTA, 1945, p. 49).

O financiamento da participação do país no conflito mundial também consistiu em mecanismo de combate à elevação generalizada dos preços. A forma que o Governo Vargas encontrou foi a captação interna de recursos, de maneira compulsória, por meio da emissão de títulos denominados “obrigações de guerra”. Ficou estabelecida a participação da parcela da população que obtinha determinado nível de renda no esforço de guerra, tendo em vista a recomendação, em “tempos difíceis”, de redução de despesas. Os títulos renderiam 6% ao ano. Para aqueles que pagavam imposto de renda, a obrigatoriedade de obtenção residiu no valor idêntico ao imposto pago. Para os demais, 3% do valor de sua renda total. Assim, ao estabelecer um mecanismo extraordinário de absorção de recursos da sociedade, o governo aplicou uma política de contenção de investimento e consumo, a qual chamou de “sacrifício de guerra”. Em caso de necessidade, o portador do título poderia negociá-lo na bolsa; entretanto, sofreria perda do valor nominal do mesmo.

Em 1944, o governo lançou um plano de ação para combater a elevação dos preços, proveniente do excesso de crédito surgido em decorrência da guerra mundial. O foco das medidas foi voltado a dificultar a concessão de crédito para empreendimentos e restrição de recursos para atividades não relacionadas aos esforços de guerra. Por outro lado, a produção de gêneros alimentícios seria auxiliada com maiores facilidades e combatidas as atividades consideradas dispensáveis<sup>16</sup>. Em mensagem, o ministro comentou que “[...] o que ainda é mais importante de considerar é a repercussão econômica da medida, agindo com eficiência no combate à inflação pela retirada ou congelamento de uma parte dessa massa de poder de compra que a política de guerra criou”. (COSTA, 1944a, p. 11).

<sup>14</sup> No cálculo, o ano base foi 1939. Nos anos de 1938, 1940, 1941 e 1945, os índices obtidos foram, na devida ordem, 98, 106,7, 117,6 e 221.

<sup>15</sup> “O fato de estarmos exportando sem um aumento correspondente na importação ou nas remessas de serviços ou de capitais determina um acúmulo de recursos no exterior com aumento igualmente nos meios de pagamentos no país. Êsses fatores causam a elevação dos depósitos bancários e a aplicação destes em empréstimos que não correspondem às necessidades do aumento de produção constitui inflação do crédito. (COSTA, 1944b, p. 23).

<sup>16</sup> As outras medidas que fazem parte integrante do nosso plano de ação compreendem a disciplina do crédito, de modo a impedir excessiva facilidade financeira para empreendimentos; restrição do financiamento de atividades não exigidas pelo esforço de guerra; facilidades diretas para produção de gêneros de primeira necessidade e supressão de atividades dispensáveis. Tais medidas, por certo, exigem sacrifícios e aborrecimentos. São pouco simpáticas às classes produtoras e pedem, mesmo, uma burocracia por vezes dispendiosa e irritante. Mas são providências que se impõem e tanto mais acentuadamente quanto maior a probabilidade de alta de preços (COSTA, 1944a, p. 42).

#### 4.4 Crescimento do PIB

O comportamento observado do PIB real apresentou distinção na maioria dos anos do Estado Novo em relação aos modelos de populismo econômico. Uma política econômica populista é marcada por um período inicial de resultados positivos no nível de produção. No entanto, a maneira como os instrumentos são utilizados para dinamizá-la, repercutem efeitos colaterais que resultarão em crise, caracterizada por baixo crescimento do PIB e acentuada elevação do nível de preços. Este resultaria do financiamento do *deficit* por meio de emissões monetárias, já que o líder populista resiste ou não tem condições políticas para aumentar impostos. Apesar de medidas para promover a produção interna, como controle da taxa de câmbio e o protecionismo, a instabilidade se acentuaria com a diminuição dos salários reais e com fuga de capitais, em desfecho cuja marca é a instabilidade.

Quanto à evolução do PIB real no Estado Novo, o comportamento foi de queda em dois anos e de aumento nos demais. Tudo sugere o crescimento em 1938 e 1939 ainda se insere na recuperação econômica do país após 1933, conforme análise clássica de Furtado (2007) nos capítulos 30 a 32 de *Formação Econômica do Brasil*. De modo geral, as taxas de crescimento nos últimos anos foram superiores às dos primeiros, o que contraria o paradigma populista. Em 1938, houve a combinação entre aumento dos *deficit* fiscais, variação da arrecadação tributária menor que a da despesa, dificuldade de pagamento da dívida externa, baixa inflação e elevação do PIB real, situação que aparentemente poderia ser atribuída a populismo econômico. Todavia, o financiamento não pareceu ser caracterizado por emissões de papel-moeda. Tampouco houve incentivo às importações com o fim, por exemplo, de diminuir o nível de preços. Além disso, as reservas não demonstraram sinais de esgotamento.

No ano seguinte, como ocorreu diminuição do *deficit* fiscal, acompanhada a elevação percentual da arrecadação tributária superior à da despesa, a hipótese de populismo econômico parece ser descartada, apesar dos aumentos do PIB real e do *deficit* no balanço de pagamentos, por exemplo. Logo, não houve uma continuidade de resultados que pudesse estabelecer a denominação de fase inicial de ciclo populista para os dois primeiros anos do Estado Novo. Indo-se, resumidamente, ano a ano: 1940 apresentou combinação entre o aumento do *deficit* fiscal, a variação percentual da receita tributária inferior à da despesa total e a diminuição do PIB real. Todavia não houve emissão líquida intensa de papel-moeda, tampouco inflação crônica. Em 1941, apesar do aumento do *deficit* e de uma elevação emissão líquida de papel moeda, a possível caracterização populista da política econômica foi impossibilitada, dentre outros, pelo aumento da arrecadação tributária, que foi superior ao da despesa, pelo *superavit* do balanço de pagamentos e pelo aumento do PIB real.

Além disso, não ocorreu um elevado crescimento da taxa de inflação. Em 1942, o comportamento do *deficit* fiscal, da arrecadação tributária e do PIB real sinalizou para uma possível caracterização da política econômica como populista, cujo ciclo possui traços da fase dois. No entanto a ausência de uma taxa de inflação crônica, unida ao *superavit* do balanço de pagamentos e ao aumento das reservas, dentre outros, impossibilitam tal confirmação. Nos anos de 1943 e 1944, a diminuição dos *deficit* fiscais, acompanhada da elevação percentual da arrecadação tributária superior à da despesa, parece eliminar a hipótese de populismo na política econômica. Além do mais, a inflação manteve-se num padrão não crônico e o resultado do balanço de pagamentos foi positivo. Sendo assim, os anos que poderiam compor a segunda fase de um suposto ciclo populista proveniente da política econômica do Estado Novo não demonstraram constância de alguns resultados tidos por fundamentais, como aumento do *deficit* fiscal e elevação substancial do nível geral de preços.

Por fim, o último ano do Estado Novo não apresentou características de encerramento de um ciclo populista: o PIB real aumentou, o balanço de pagamentos apresentou *superavit*, as reservas continuaram a crescer etc. Além disso, apesar do elevado aumento do *deficit* fiscal e do aumento superior das despesas em relação às receitas tributárias, as emissões líquidas de papel-moeda diminuíram e a taxa de inflação não aumentou substancialmente.

## 5 CONCLUSÃO

A análise da política econômica do Governo Vargas do Estado Novo corroborou a hipótese de que há grande distância entre o previsto nos modelos de populismo econômico e a política econômica seja proposta (*ex-ante*) e executada, seja com relação a seus resultados (*ex-post*).

O material empírico analisado forneceu evidências de que a política econômica do Estado Novo não foi marcada por um ciclo populista. Em alguns anos, algumas medidas até podem lembrar certa relação com o previsto pela literatura, como a opção firme do governo pelo crescimento, que poderia ser caracterizada como “desenvolvimentista”. Entretanto, o comportamento de outros indicadores, como a trajetória do PIB real, a ausência de elevada e ascendente taxa de inflação, o aumento das reservas e o *superavit* do balanço de pagamentos contrariam fortemente o previsto pelos teóricos, de modo a não respaldar que o período iniciou com uma política econômica “irresponsável”, do ponto de vista financeiro e monetário, marcada pela desconsideração de preocupação com equilíbrio das contas públicas.

A análise da intencionalidade da política econômica trouxe evidências suficientes para descartar a hipótese de despreocupação com equilíbrio fiscal ou monetário. Apesar de a execução orçamentária, em termos reais, ter apresentado saldo negativo durante os oito anos do regime, houve diminuição em três, inclusive no início do mesmo, o que traz empecilhos para a caracterização populista da política econômica, que é marcada por aumentos dos *deficit* fiscais, especialmente no princípio do governo. Em vista disso, não houve constatação de que o governo pretendesse emitir papel-moeda para o financiamento dos *deficit*, opção que aproximaria a política econômica do *viés* populista. Também não foi possível observar aumento constante das despesas em intensidade superior à variação da arrecadação tributária. Essa era vista como imprescindível para as ações do governo, de modo que existia a preocupação de melhoramento dos mecanismos de arrecadação, com fins de minimização da sonegação.

Quanto à inflação, as injeções líquidas de papel-moeda não promoveram um descontrole do nível de preços, de modo que o aumento do deflator atingiu limite próximo a 21%, fato ocorrido em 1944, o que indica pouca semelhança com o quadro de elevação do nível de preços observado nos modelos de populismo econômico, avaliado como hiperinflacionário. O governo sinalizava preocupação quanto ao comportamento do nível geral de preços, apesar de ter a percepção de que não era um fenômeno acima dos níveis adequados e fora de controle. O governo entendia que a principal causa da inflação teria sido a necessidade de emitir papel-moeda para atender a demanda provocada pela intensificação das exportações. No rol das providências econômicas de combate, não houve alusão de que o governo iria interferir em preços considerados estratégicos, como os de alimentos e de serviços públicos, medida que poderia ser configurada como populista, mas foi comentado acerca da diminuição do nível dos meios de pagamentos por meio de impostos, empréstimos e da expectativa de a população evitar o consumo de bens não considerados de primeira necessidade.

O comportamento da taxa de câmbio também demonstrou distanciamento dos modelos de populismo econômico. Não foram encontrados sinais de pretensão de valorização da moeda nacional, principalmente, com o intuito de elevar o nível de importações. De um lado, pode-se assinalar a valorização real do cruzeiro, já que um dólar, de acordo com a taxa de câmbio livre, que era a utilizada para as importações, era comprado em 1939 por Cr\$ 19,22 e, em 1945, subiu apenas para Cr\$ 19,50. Assim, apesar de essa “estabilidade” da taxa de câmbio nominal, combinada com o aumento da taxa de inflação, possibilitar o aumento real do valor da moeda nacional, a escassez de produtos importáveis e o aumento dos preços no resto do mundo inviabilizaram a entrada de produtos internacionais numa intensidade capaz de conter momentaneamente a inflação e aumentar os salários reais e o consumo, como evidenciado nos modelos de populismo econômico. Em outras palavras, não houve o “boom” consumista previsto em tais modelos, os quais o associam à busca de popularidade fugaz do líder e dão sentido ao “ciclo populista”.

A conjuntura econômica internacional restritiva motivou a ação do governo em buscar expandir as exportações nacionais, fato observado por conta dos acordos com os Estados Unidos e países europeus, que resultaram em preços bastante atrativos para o café e outros produtos brasileiros. Logo, a combinação entre a escassez no mercado internacional e a consolidação de acordos de exportações, com elevação dos preços, tenderia a resultar em *superavit* da balança comercial e acúmulo de reservas. Sendo assim, não transpareceu que o governo pretendia utilizar o comércio internacional como um instrumento de aumento da renda real

e de consumo – medida, ademais, que tenderia ao insucesso, tendo em vista o cenário econômico restritivo do resto do mundo no contexto da guerra. Por certo, a balança comercial nacional apresentou *superavit* durante o Estado Novo. Com a exceção de 1938 e 1940, os recursos anuais obtidos com as exportações foram superiores às importações.

A preocupação do governo com o pagamento da dívida externa também apresentou peculiaridade alheia à identificada pela literatura como populista. Nessa, a deterioração das reservas internacionais, provenientes do *deficit* do balanço de pagamentos, inviabiliza o pagamento dos compromissos internacionais. No início do Estado Novo, houve a suspensão desses pagamentos, mas a causa, assinalada nas mensagens analisadas, derivava da queda do preço das exportações nacionais, reflexo dos efeitos da Grande Depressão, e não por justificativas características de uma política econômica populista. Além disso, os discursos sinalizaram a preocupação do governo em solucionar esse impasse, o que acabou por acontecer, por meio de duas negociações.

O desempenho do PIB real também foi distinto do que resultaria de uma política econômica populista. Há que se assinalar que em 1940 e 1942 houve redução do produto real, o que contraria fortemente o previsto nos modelos de ciclo populista. Sendo assim, apesar de em 1938 e 1939, anos iniciais do regime, o produto ter aumentado, tal comportamento vinha desde 1933, quando o país começara a reverter o impacto da Grande Depressão, conforme afirmou Celso Furtado em *Formação Econômica do Brasil*. Ao contrário, a desaceleração do crescimento nos anos iniciais vai em direção oposta à prevista pelos modelos.

Por fim, com o advento da Segunda Guerra Mundial, a elevação das receitas obtidas com as exportações, combinada com a relativa escassez de produtos importáveis, acarretou *superavit* na balança comercial e, conseqüentemente, contribuiu para o resultado positivo do balanço de pagamentos, com exceção no ano de 1939. Sendo assim, não houve deterioração no resultado das contas com o resto do mundo, mas acúmulo de reservas durante o Estado Novo. Logo, a deposição de Vargas pode ter sido causada por outros fatores, econômicos ou políticos, como resistência a seu projeto de cunho nacionalista, industrializante e trabalhista, mas dificilmente pode ser atribuída à instabilidade econômica e ao descontrole das variáveis macroeconômicas, da forma como é caracterizada nos modelos de populismo econômico.

## REFERÊNCIAS

ABREU, M. P. A dívida pública externa do Brasil, 1931-1943. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.5, n. 1, p. 37-88, 1975.

ABREU, M. P. A. A dívida externa brasileira em francos, 1888-1956. *Revista de Economia Política*, v.14, n.4, p.97-109, out./dez. 1994.

BACEN – BANCO CENTRAL DO BRASIL. *O capital estrangeiro no Brasil – legislação*. Rio de Janeiro, 1971.

BANCO DO BRASIL. *Relatório*. Rio de Janeiro, 1939 a 1952.

BODEA, M. *Trabalhismo e populismo no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: UFRGS, 1992.

BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. *Getúlio Dornelles Vargas: discursos presidenciais*. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/presidencia/ex-presidentes/getulio-vargas>>. Acesso em: mai. 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Contadoria Central da República. *Balanço geral da União – 1937*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1938. Disponível em: <<http://memoria.org.br/pub/meb000000353/balger1937uni/balger1937uni.pdf>>. Acesso em: mai. 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Contadoria Central da República. *Balanço geral do exercício de 1939*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1940. Disponível em: <<http://memoria.org.br/pub/meb000000353/balger1940uni/balger1940uni.pdf>>. Acesso em. mai. 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Contadoria Central da República. *Balanço geral do exercício de 1940*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1941. Disponível em: <<http://memoria.org.br/pub/meb000000353/balger1940uni/balger1940uni.pdf>>. Acesso em: mai. 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Contadoria Central da República. *Balanço geral do exercício de 1941*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1942. Disponível em: <[http://memoria.org.br/ia\\_visualiza\\_bd/ia\\_vdados.php?cd=meb000000353&m=2325&n=balger1941uni](http://memoria.org.br/ia_visualiza_bd/ia_vdados.php?cd=meb000000353&m=2325&n=balger1941uni)> . Acesso: mai. 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Contadoria Geral da República. *Balancos gerais da União relativos ao exercício de 1943*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944. Disponível em: <[http://memoria.org.br/ia\\_visualiza\\_bd/ia\\_vdados.php?cd=meb000000353&m=2327&n=balger1943uni](http://memoria.org.br/ia_visualiza_bd/ia_vdados.php?cd=meb000000353&m=2327&n=balger1943uni)> . Acesso em: mai. 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Contadoria Geral da República. *Balancos gerais da União relativos ao exercício de 1944*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1945. Disponível em: <[http://memoria.org.br/ia\\_visualiza\\_bd/ia\\_vdados.php?cd=meb000000353&m=2329&n=balger1944uni](http://memoria.org.br/ia_visualiza_bd/ia_vdados.php?cd=meb000000353&m=2329&n=balger1944uni)> . Acesso em: mai. 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Contadoria Geral da República. *Balancos gerais da União relativos ao exercício de 1945*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946. Disponível em: <[http://memoria.org.br/ia\\_visualiza\\_bd/ia\\_vdados.php?cd=meb000000353&m=2323&n=balger1945uni](http://memoria.org.br/ia_visualiza_bd/ia_vdados.php?cd=meb000000353&m=2323&n=balger1945uni)> . Acesso em: mai. 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Quadros estatísticos: Brasil, 1937 – 1946*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1949.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Populismo econômico: ortodoxia, desenvolvimentismo e populismo na América Latina*. São Paulo: Nobel, 1991a.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Populismo e política econômica no Brasil. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. *Populismo econômico: ortodoxia, desenvolvimentismo e populismo na América Latina*. São Paulo: Nobel, 1991b.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; DALL'ACQUA, F. Populismo econômico versus Keynes: a reinterpretação do déficit público na América Latina. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. *Populismo econômico: ortodoxia, desenvolvimentismo e populismo na América Latina*. São Paulo: Nobel, 1991.

CANITROT, A. La experiencia populista de distribución de ingresos. *Desarrollo Económico*, v.15, n.59, p.331-351, [(1975) 1991].

CARNEIRO, M. L. T. O Estado Novo, o Dops e a ideologia da segurança nacional. In: PANDOLFI, D. *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

COSTA, A. S. *Finanças e política: discurso comemorativo do 11º aniversário da vitória da Revolução*. Rio de Janeiro: [s/e], 1941. Disponível em: <<https://archive.org/details/finanrevoluc1941souzac>>. Acesso em: set. 2016.



- COSTA, A. S. *Lançamento das Obrigações de Guerra*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943. Disponível em: <<https://archive.org/details/lanobrguerra1943souzac>>. Acesso em: set. 2016.
- COSTA, A. S. *Lucros extraordinários e constituição de reservas*: conferência realizada a 11 de março de 1944 na Associação Comercial de Pôrto Alegre, por iniciativa da Sociedade de Economia do Rio Grande do Sul. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1944a. Disponível em: <<https://archive.org/details/lucrosextr1944souzac>>. Acesso em: set. 2016.
- COSTA, A. S. *Questões atuais de moeda e crédito*: conferência pronunciada no dia 8 de maio de 1944, na Associação Comercial de São Paulo. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1944b. Disponível em: <<https://archive.org/details/questoesatu1944souzac>>. Acesso em: set. 2016.
- COSTA, A. S. *Questões financeiras*: conferência realizada em 27 de julho de 1945, ao inaugurar o auditório do Palácio da Fazenda. Rio de Janeiro: [s.n.], 1945.
- DIAZ-ALEJANDRO, F. C. Southern cone stabilization programs. In: CLINE, W.; WEINTRAUB, S. *Economic stabilization in developing countries*. Washington, D.C.: The Brooking Institution, [(1981) 1991].
- DORNBUSCH, R.; EDWARDS, S. *The macroeconomics of populism in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press, [(1989) 1991].
- FAUSTO, B. *Getúlio Vargas: o poder e o sorriso*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- FERREIRA, J. *O imaginário trabalhista: getulismo, PTB e cultura política popular*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- FERREIRA, J. *O Populismo e sua história: debate e crítica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- FERREIRA, J. *Trabalhadores do Brasil: o imaginário popular*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- FONSECA, P. C. D. A revolução de 1930 e a economia brasileira. *Economia*, Brasília, v.13, n.3b, p.843-866, set./dez. 2012.
- FONSECA, P. C. D. Nem ortodoxia nem populismo: o segundo governo Vargas e a economia brasileira. *Tempo* [online], v.14, n.28, p.19-58. 2010.
- FONSECA, P. C. D. O mito do populismo econômico de Vargas. *Revista de Economia Política*, v.31, n.1, p.56-76, jan./mar. 2011.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das letras, 2007.
- GOMES, A. C. *A invenção do Trabalhismo*. Rio de Janeiro: FGV, [(1988) 2005].
- GOMES, A. C. O populismo e as ciências sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito. In: FERREIRA, J. *O populismo e sua história: debate e crítica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- GOMES, A. C. O populismo e as ciências sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito. In: FERREIRA, J. *O populismo e sua história: debate e crítica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- HADDAD, C. Crescimento do produto real brasileiro, 1900-1947. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 3-26, jan./mar. 1975.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Anuário estatístico do Brasil: 1939-40*. Rio de Janeiro: IBGE, 1940.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Conselho Nacional de Estatística. *Séries estatísticas mensais, decênio 1938/47*. Rio de Janeiro: IBGE, 1949.

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

MALAN, P. S.; BONELLI, R.; ABREU, M. P.; PEREIRA, J. E. C. *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939/52)*. Rio de Janeiro: IPEA, 1977.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. São Paulo: Atlas, 2009.

NORTH, D. C. Economic performance through time. *The American Economic Review*, v.84, n.3, p.359-368, jun. 1994.

SACHS, J. D. Social conflict and populist policies in Latin America. In: BRUNETTE, R.; DELARINGA, C. *Labor relations and economic performance*. Londres: MacMillan Press, [(1989) 1991].

SOLA, L. O golpe de 37 e o Estado Novo. In: MOTA, C. G. *Brasil em perspectiva*. São Paulo: DIFEL, 1978.

VARGAS, G. D. *A atualidade brasileira e a solução dos seus problemas*: discurso pronunciado no Palácio do Catete, ao ser inaugurada a Conferência Nacional de Economia e Administração, a 10 de novembro de 1939 – parte II. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/getulio-vargas/discursos/1939/05.2.pdf/view>>. Acesso em jun. 2016a.

VARGAS, G. D. *A cultura do algodão em São Paulo e a economia nacional*: improviso, em Campinas, por ocasião de se instalar o 3.º Congresso Algodoeiro, a 7 de janeiro de 1940. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/getulio-vargas/discursos/1940/02.pdf/view>>. Acesso em jun. 2016b.

VARGAS, G. D. *A obra de dez anos do governo*: discurso pronunciado no grande banquete do aeroporto Santos Dumont, oferecido pelas classes conservadoras e trabalhistas, a 11 de novembro de 1940. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/getulio-vargas/discursos/1940/41.pdf/view>>. Acesso em jun. 2016c.

VARGAS, G. D. *Problemas e realizações do Estado Novo*: entrevistas à imprensa do país, dadas, em Petrópolis, a 19 de fevereiro e, em São Lourenço, a 22 de abril de 1938. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/getulio-vargas/discursos/1938/05.pdf/view>>. Acesso em jun. 2016d.