

ESTADO NOVO (1937-1945): A CONCEPÇÃO DE DESENVOLVIMENTO, O FUNCIONAMENTO ESTATAL, AS POLÍTICAS ECONÔMICAS E O SEU LEGADO PARA O DESENVOLVIMENTO DO BRASIL

Camila Vian de Jesus ¹

Eduarda Fernandes Lustosa de Mendonça ²

Martin Branco Kirsten ³

RESUMO

O presente trabalho tem como objeto de análise o período do Estado Novo (1937-1945) governado por Getúlio Vargas no Brasil. O objetivo da pesquisa é discutir quais elementos de um Estado Desenvolvimentista estiveram presentes no projeto de desenvolvimento do Estado Novo, mais especificamente sob três óticas: a concepção pessoal de Desenvolvimento de Vargas; os mecanismos do aparelho estatal por ele criados (conselhos e departamentos) e as políticas econômicas realizadas. Buscou-se ao longo das seções usar o método de comparação teórico-analítica, isto é, comparar as realizações do Estado Novo com os atributos teóricos de Desenvolvimentismo colocados na literatura econômica. A pesquisa concluiu que, ainda que em um curto período de tempo, o Estado Novo apresentou as principais características de um Estado Desenvolvimentista, mas também expressou particularidades destoantes de Estados Desenvolvimentistas bem-sucedidos, as quais cumpriram um papel determinante para impedir o sucesso de certas políticas.

PALAVRAS-CHAVE: Estado Novo; Desenvolvimentismo; Estado Desenvolvimentista

CLASSIFICAÇÃO JEL: B50; O14; N46

ABSTRACT

The present paper aims to analyse the period known as “Estado Novo”, ruled by Getúlio Vargas in Brazil. The main objective of the research is to discuss which elements of a Developmental State were presents in the Estado Novo’s project of development, more specifically under three approaches: Vargas’ personal conception of development; the state’s mechanisms created by himself (councils and departments) and the realized economic policies. It was used theoretical-analytical method, that is, to compare the results of Estado Novo with the theoretical attributes of developmentalism mentioned by economical literature. The research concluded that Estado Novo presented the main characteristics of a Developmental State, but also expressed different particularities of well-succeded Developmental States, which have a determinant role to limit the success of certain economic policies.

KEYWORDS: Estado Novo; Developmentalism; Developmental State

JEL CLASSIFICATION: B50; O14; N46

Área 1: Metodologia, História e Economia Política

¹ Mestranda em Economia pela UFRGS e bolsista de mestrado CAPES. E-mail: camilavian@outlook.com

² Mestranda em Economia pela UFRGS e bolsista de mestrado CNPq. E-mail: eduarda.lustosa@gmail.com

³ Mestrando em Economia pela UFRGS e bolsista de mestrado CAPES. E-mail: mbkirsten@hotmail.com

1. Introdução

Em novembro de 1937, por meio de uma aliança entre as forças armadas e os governadores, Getúlio Vargas dá um golpe de estado e fecha a Câmara dos Deputados e o Senado, instaurando o Estado Novo. Esse período será caracterizado por traços como nacionalismo, autoritarismo e centralização de poder, sendo parte constituinte na história da Era Vargas. No Manifesto à Nação, Vargas já mostrou a direção do que estaria por vir: “*reajustar o organismo político às necessidades econômicas do país*”.

Para Fonseca (1989), existem muitas facetas presentes no Estado Novo, tais como autoritarismo, fascismo, populismo, paternalismo e desenvolvimentismo. Em “Proclamação ao Povo Brasileiro” contida em Vargas (1938), Getúlio argumenta que o aparelho governamental não estava compatível com a vida nacional e dificultava seus movimentos, pois tanto os comunistas como os oligarcas locais estariam prejudicando a força do Estado, o que esterilizava seu poder e eficiência. Assim, é perceptível que, para ele, a eficiência estatal era propiciada por meio do intervencionismo e planejamento econômico. O projeto de desenvolvimento de Vargas perpassava não apenas pela Economia, mas por outras searas muito mais abrangentes:

“ A esse respeito, Vargas difundia o ingresso do Brasil em nova etapa histórica, de construção, a qual exigia novo homem, nova mentalidade, novas leis; não obstante, todo compromisso do presente com o futuro não dispensava, antes se alicerçava, nas lições do passado. Assim, propunha resgatar os valores morais e cívicos na nacionalidade, cultivar os heróis da história e redescobrir o sentimento de brasilidade. ”
(FONSECA, 1989)

A ascensão de Vargas não se deu pela vitória de um partido organizado e também não teve apoio massivo da população, o que distingue seu evento histórico dos outros eventos totalitaristas europeus. Para Sola (1968), havia um vácuo ideológico no período, isto é, o processo da “Revolução de 30” foi constituído por forças muito heterogêneas, que não convergiam em uma motivação ideológica comum. Da mesma forma, isso explica o caráter personalista focado em Getúlio Vargas do novo regime, o qual pode ter sido um subterfúgio para a sua própria sustentação.

A performance do governo se concentrou no desenvolvimento sustentado sobre as bases da industrialização e do mercado interno, vislumbrando a autonomia nacional. Isso nasce do contexto da recente Grande Depressão, que deu muitos indicativos da vulnerabilidade da pauta exportadora primária, bem como da Guerra, que demonstrou as problemáticas da dependência.

O artigo está dividido em quatro seções: a primeira introduz ao conceito de Estado Desenvolvimentista e seus atributos expostos por Chang (1999), Amsden (2001), Johnson (1982/1999), Evans (1996) e Wade (1999); a segunda seção discorre sobre os traços do projeto desenvolvimentista pessoal de Getúlio Vargas, tanto em suas raízes como em suas modificações ao longo do tempo; a terceira seção expõe as repartições públicas e os órgãos criados pelo governo no período do Estado Novo; por fim, a quarta seção expõe as principais políticas econômicas desempenhadas pelo Estado Novo e mostra seu papel na operacionalização do projeto varguista.

2. O conceito de Desenvolvimentismo a partir do “Estado Desenvolvimentista”

O debate acerca do Desenvolvimentismo (ou do Estado Desenvolvimentista) é amplo na literatura, não existindo um consenso entre os autores sobre quais as características de um Estado Desenvolvimentista. Johnson (1982/1999), Evans (1996), Wade (1999), Amsden (2001) e Chang (1999) fazem um uso do termo para definir os atributos de um Estado Desenvolvimentista, tendo em vista, essencialmente, a experiência do Leste Asiático.

Mais especificamente em relação ao Brasil, a era da industrialização (1930-1980) trouxe consigo um sem número de especificidades e uma sucessão de processos nada triviais. Ainda que a referida época tenha passado por inúmeras discontinuidades no plano político, convencionou-se chama-lo de período de substituição de importações, assentado em um projeto desenvolvimentista. O termo “Desenvolvimentismo” representa um fenômeno relativamente delimitado no tempo e no espaço, mais comumente associado a governos latino-americanos e asiáticos durante o século XX.

O Desenvolvimentismo pode se manifestar tanto de modo material e histórico (através imposição de um misto de políticas econômicas propostas e executadas) como um fenômeno do “mundo do pensamento”, isto é, um conjunto de ideias que se propõe a expressar teorias, concepções e visões de mundo, sendo através de escolas de pensamento ou discursos políticos. Assim, o Desenvolvimentismo pertence à família de termos como “keynesianismo”, “intervencionismo” e “populismo”, que “serviriam para designar alternativamente duas coisas por certo indissociáveis, mas que não são exatamente o mesmo nem do ponto de vista epistemológico, nem na prática cotidiana” (FONSECA, 2014, p. 8). É frequente o uso do termo, pois, de forma deturpada, sem que haja uma reflexão clara do seu significado, para fazer menção a essas outras concepções citadas (keynesianismo, intervencionismo, populismo), por exemplo, dado que possa existir certo grau de convergência. Ainda que essas correntes possam ter alguns pontos de contato, cada qual possui uma diferente razão de ser. Para tornar mais claro o uso do conceito, Fonseca (2004; 2014) explana tanto a composição de valores que compõe um núcleo do termo, como traz ao debate a manifestação material do mesmo através de uma leitura histórica. Chang (1999) aponta algumas funções que o Estado Desenvolvimentista deve exercer para se configurar com tal.

Dada a existência de uma vasta literatura que se utiliza do conceito de Desenvolvimentismo⁴, caracterizando diversos governos latino-americanos como tal, encontram-se aspectos coincidentes nessas análises, e, segundo Fonseca (2014), elas sugerem uma convergência para um núcleo comum principal do conceito. São eles a existência de um projeto nacional ou estratégia deliberada, a intervenção consciente e determinada do Estado e uma aspiração industrializante, e que tais elementos se manifestem dentro dos marcos de uma economia capitalista. Entende-se por projeto ou

⁴ No Brasil, o termo Desenvolvimentismo ainda pode ser dividido em subtipos, tais quais o Nacional-Desenvolvimentismo, remetendo aos períodos Vargas (1930-1945) e (1951-1954), Goulart (1961-1964) e Geisel (1974-1979), ou o Desenvolvimentismo dependente-associado, em alusão aos governos Juscelino Kubitschek (1956-1961) e era do “milagre” do período militar (1964-1973). Segundo Fonseca (2014), o uso desses subtipos mesmo fazendo o conceito passar por um processo de alongamento, não retiram o núcleo duro dos mesmos, isto é, são conceitos radiais, que preenchem as condições do conceito clássico e carregam consigo alguma outra especificidade.

estratégia algo que tenha a nação e seu futuro como objeto, isto é, um projeto nacional, tal qual não abarca a repulsa ao capital estrangeiro e, ainda menos, ruptura com a ordem internacional. A intervenção do Estado tem a intenção de tornar possível o projeto nacional, supondo uma burocracia estatal competente e que essa tenha o aval da sociedade e da classe política. A industrialização é vista como um caminho para acelerar o processo de acumulação de capital, aumento da produtividade e difusão do progresso técnico.

Fonseca (2004) resgata e sistematiza as origens do Desenvolvimentismo no Brasil no plano ideológico. Haveria quatro correntes de ideias que antecederiam o Desenvolvimentismo e se associam para constituí-lo: o nacionalismo, a defesa da industrialização, o intervencionismo pró-crescimento (que anteriormente se expressa no papelismo) e o positivismo. Esses elementos constituem, então, as fontes intelectuais do Desenvolvimentismo.

Johnson (1982) cunha o termo do “Estado Desenvolvimentista” com base na experiência japonesa após a 2ª Guerra Mundial, isto é, o termo tem origem histórica. Sua concepção de Estado Desenvolvimentista é assentada na intervenção do Estado, através de um planejamento racional, através de políticas deliberadas e que colocam o desenvolvimento econômico como prioridade, com interferência direta nos mecanismos de mercado, mas em consonância com o setor privado. Esse Estado não intervém apenas de forma regulatória, mas também de forma substantiva. Para tal, se faz relevante a existência de um estamento burocrático competente⁵ e autônomo, como amplo escopo de atuação, imbuído de escolher os setores chave para o projeto de desenvolvimento econômico. Ressalta a importância da formação de instituições com funções de incentivo ao desenvolvimento. Desenvolvimentista não se trataria de um processo de desenvolvimento abstrato, mas sim um desenvolvimento tardio, no caso do Japão, em resposta aos beneficiários da revolução industrial.

Wade (1999) esboça uma abordagem sobre o que diz respeito a interpretação causal do desenvolvimento do Leste Asiático, anunciando concretamente as políticas adotadas por Taiwan, Coreia do Sul e Japão, ainda que as condições de tais países não sejam reproduzíveis. A explicação do sucesso dos países asiáticos seria explicada em três níveis de profundidade: o nível da observação diz respeito a uma matriz de investimentos produtivos, imbuídos da tarefa de transferir tecnologia para a produção, mobilizar os investimentos para indústrias-chave e a efetuar a regulação do comércio exterior; o nível causal, em que se encontram a acumulação de capital nos setores estratégicos, bem como as ferramentas de incentivo para tal; o nível da explicação, que expõe o traço corporativo e a capacidade de orientar o mercado do Estado Desenvolvimentista. Em suma, Estado Desenvolvimentista estaria comprometido com a formulação e a legitimação de uma estratégia de desenvolvimento produtivo e do projeto nacional, promovendo a acumulação de capital, buscando a maior agregação de valor no país e fomentando a formação de empresas nacionais competitivas em nível internacional, além de promover o progresso científico e tecnológico vinculado à produção nacional e sob controle nacional.

Para Evans (1996), a essência do Estado Desenvolvimentista se fundamenta na indução do processo de industrialização através de políticas conscientes, mas seria importante também que o estado desempenhasse um papel na modernização da agricultura e no fornecimento da infraestrutura necessária à urbanização. Destaca a

⁵ Johnson (1982) ressalta o papel dessa elite burocrática através do Ministério de Indústria e Comércio Exterior (MITI) no processo de desenvolvimento econômico tardio japonês.

necessidade de uma burocracia capaz articular e guiar as estratégias de desenvolvimento, e que não seria a burocracia um empecilho ao desenvolvimento, mas sim a ausência de um aparelho burocrático coerente⁶. O Estado Desenvolvimentista deve possuir *embedded autonomy*, que são canais institucionalizados para estipular metas e políticas com os segmentos da sociedade civil, destaca-se aqui o setor privado e segmentos sociais, isto é, autonomia e inserção na sociedade para que o Estado possa articular a execução de políticas.

Amsden (2001) coloca dois elementos como fundamentais para o Estado Desenvolvimentista, os quais seriam promover uma maior lucratividade na indústria no setor privado, bem como mobilizar o compartilhamento dos lucros das empresas com a sociedade, isto é, acena para importância de que o lucro não seja apenas mero excedente para apropriação, mas sim que seja reinvestido no circuito produtivo. Além disso, destaca a importância da criação dos bancos de desenvolvimento, da administração de conteúdo local, das políticas comerciais seletivas e da formação de empresas nacionais.

Chang (1999) aponta os atributos necessários para se construir um Estado Desenvolvimentista. Este Estado Desenvolvimentista deve possuir o crescimento econômico e a mudança estrutural como objetivos de longo prazo. É necessária uma consistente atuação na administração dos inevitáveis conflitos do processo de desenvolvimento, sempre com vistas às metas de longo prazo, isto é, um Estado que dê visão de futuro à nação. Além disso, cabe ao Estado um engajamento em inovações e adaptações institucionais para atingir os seus objetivos. Se esses quesitos dizem respeito a construção do Estado Desenvolvimentista, Chang (1999) destaca as funções que julga necessárias ao desempenho do Estado. São elas: coordenação da mudança, provisão de visão de futuro, criação de instituições e gestão de conflitos.

Em relação à coordenação, há uma negação da lógica neoclássica do indivíduo maximizador de utilidade a partir de suas preferências e restrições. Por isso, Chang evoca a necessidade do Estado trabalhar como um dispositivo de sinalização, ou seja, como uma política industrial coordenada de forma a complementar decisões de investimento. Tal mecanismo seria essencial, e não um obstáculo, ao processo de desenvolvimento.

Chang (1999) entende por provisão de visão de futuro o Estado tomar a função de representante dos interesses nacionais, formulando um conjunto de escolhas necessárias para as decisões, fornecendo uma “visão” para o futuro da economia. Aqui reside a importância de uma demonstração de capacidade estatal para abordar os problemas do desenvolvimento de longo prazo, o que exige a dimensão empreendedora do Estado.

A construção de instituições seria de suma importância para o desenvolvimento econômico. O Estado Desenvolvimentista coloca um papel crucial na adaptação de algumas instituições copiadas de países avançados e inventar novas instituições. A atividade inovativa seria, inevitavelmente, um processo difícil e incerto, não podendo se esperar um resultado ótimo. Haveriam conflitos inerentes ao processo de acumulação, o que justifica também a quarta função.

Chang (1999) atenta ao fato de que a mobilidade de recursos não se daria de forma perfeita e pacífica, podendo gerar desemprego, diferenciais de renda ou obsolescência tecnológica, ou seja, haveria ganhadores e perdedores no processo. Aqui cabe ao Estado

⁶ Neste aspecto, haveria um contraste entre os Estados predatórios e os Desenvolvimentistas. Evans (1996) usa o exemplo do Zaire como Estado predatório e o Japão, Coreia do Sul e Taiwan como exemplos de Estados Desenvolvimentistas.

Desenvolvimentista lidar com esses tipos de conflitos que surgem com o processo de acumulação e com mudanças institucionais. Esse papel de gestor de conflitos pode ser visto como uma provisão de “segurança” aos membros da sociedade, atuando de um modo que os mecanismos de mercado não conseguiriam, ou seja, provisionando uma estrutura de governança que garante algum nível adequado de renda aos que estiverem sob circunstâncias adversas.

Routley (2012) esboça uma revisão de literatura e aponta que, em geral, os elementos do Estado Desenvolvimentista se resumem a crescimento, aumentos em larga escala de bem-estar (através de aumento do emprego e industrialização) e legitimidade ampla. Uma composição mais específica seria:

- I) Uma burocracia autônoma e enraizada ao mesmo tempo;
- II) Uma liderança orientada para o desenvolvimento;
- III) Uma relação simbiótica entre algumas agências do Estado e capitalistas estratégicos do setor industrial;
- IV) Intervenções políticas bem-sucedidas que promovam o crescimento.

3. A construção da concepção pessoal de Desenvolvimento de Vargas

Já nos primeiros discursos de Vargas, ainda como estudante de direito, pode-se notar que um embrião do seu modelo desenvolvimentista já estava sendo formado. Um dos mais reconhecidos pronunciamentos de Getúlio, que ocorreu em 15 de agosto de 1906, marcou tanto o início da sua vida política, como o nascimento da defesa da indústria como caminho para superação do subdesenvolvimento. No discurso, realizado para receber o recém-eleito Presidente da República Afonso Pena, em visita ao estado do Rio Grande do Sul, Getúlio afirma: “ Quantas causas de estagnação pesam sobre um país novo, exaurido pela captação e fisco, sopeando o livre desenvolvimento das atividades industriais! Amarga resultante para quem se vê coato a comprar, manufaturados do estrangeiro, os gêneros da própria matéria prima que exporta. ” (*apud* Fonseca, 1999, p. 35)

Pode-se perceber, a presença clara da defesa da indústria em um tom um tanto quanto nacionalista. Esses dois elementos – a defesa da industrialização e de um projeto nacional – juntamente com o intervencionismo, fazem parte da estrutura do nacional desenvolvimentismo de Vargas, além de serem elementos centrais⁷ para a definição do conceito de desenvolvimentismo, como mencionado na seção anterior, e que apresentará sua forma mais bem-acabada no final da década de 30 e na década de 40.

Não por coincidência, a estrutura do projeto varguista para o país é bastante correlata com as ideias que se associaram para que o desenvolvimentismo fosse construído. Segundo Fonseca (1999), para entender os elementos relevantes das propostas políticas e econômicas de Vargas (tanto no período em que ele foi governador do estado do Rio Grande do Sul, de 1928 até 1930, quanto no período em que esteve na Presidência da República), não se pode deixar de mencionar a importância que a ideologia positivista⁸

⁷ Definição de desenvolvimentismo baseado no trabalho “Desenvolvimentismo: Construção do Conceito”, de Pedro Cezar Dutra Fonseca, In: Calixtre, A. B.; Biancarelli, A. M.; Cintra, M. A. C. (Org.). Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro. 1 ed. Brasília, 2014, v., p. 29-78

⁸ Vale destacar que o positivismo apresenta três vertentes: a religiosa, a científica e a política. O positivismo político foi o de maior repercussão no Rio Grande do Sul na época da formação acadêmica de Getúlio

exerceu na sua formação. Conquanto, não foi apenas de sua base positivista que Vargas delineou seu projeto nacional desenvolvimentista, segundo Bastos e Fonseca (p. 14, 2012), Getúlio também era defensor de um Estado autoritário modernizador, era crítico ao Estado liberal e defensor da centralização nas mãos da federação para combater o poder das oligarquias estaduais.

3.1. O Positivismo

Os preceitos positivistas, de autores como Comte e St. Simon, consideravam a república, em comparação com a monarquia, mais racional e receptiva ao progresso, a ideia de um “progresso dentro da ordem” influenciou toda uma geração de políticos gaúchos, dentre os quais Getúlio faz parte. A ideologia positivista acreditava que o Estado deveria dar exemplo para a sua sociedade, defendendo a ausência de déficits e a execução rígida do orçamento, contudo também trazia a noção de atraso, dado que se existia a ideia de superação, progresso e, como dizia seu lema, “conservar, melhorando”, estava implícita a ideia de que era necessário construir um caminho para algum ponto melhor ou “mais desenvolvido”.

O positivismo acabou tornando-se uma escola de oposição ao liberalismo por permitir que intervenções estatais fossem realizadas. No entanto, qualquer intervenção executada pelo Estado deveria ser realizada apenas em situações particulares, como, por exemplo, quando houvesse um “problema social” (Fonseca, 2004, p. 14) de tamanha relevância que a sua solução precisaria, necessariamente, passar pelas mãos do poder público. Ainda, existia a ideia de que alguns preceitos do liberalismo, como a defesa de que o livre mercado sempre traria a melhor solução, que seriam como regras universais, não poderiam ser aplicadas de uma forma genérica, sem levar em consideração as particularidades. Assim, para os positivistas, como Comte, o apego a essas abstrações trazia um caráter simplista e a análise deveria centrar-se nas especificidades de cada caso, fugindo um pouco das teorias econômicas vigentes na época.

A ideia positivista era de que o Estado deveria auxiliar a sociedade a progredir, afastar seus ideais de uma concepção da existência de uma “linha de chegada” traçada previamente, que todos os fins estariam destinados. Para o positivismo, o campo público deveria ser separado do privado, assim como a religião do Estado. O poder público deveria dar suporte de destaque para a educação e para a moral, para que assim os homens da sociedade pudessem estar preparados para construir a história, realizar papel ativo na evolução, não sendo apenas um expectador. Dessa forma, outra diferença marcante entre o positivismo e o liberalismo é o fato de que, para a primeira corrente, os seus adeptos eram responsáveis pela construção do futuro, o que não acontecia no liberalismo. Assim, a impessoalidade do mercado seria substituída pela ação consciente do Estado.

Outro importante ponto da ideologia positivista, centrado na área trabalhista, foi essencial para definir o futuro do desenvolvimentismo varguista. A posição assumida por Getúlio ia ao encontro do que defendia Comte com a “integração do proletariado à sociedade moderna” (Comte *apud* Fonseca, 2004, p. 16). Segundo os preceitos positivistas, o Estado precisava servir de exemplo para o setor privado, não intervindo diretamente, mas tentando conscientizar o empresariado ao invés de aquecer o

Vargas e foi a vertente que mais influenciou os políticos gaúchos. E ainda, segundo Fonseca, “(...) esta ideologia continuou exercendo influência em Vargas após a sua chegada a presidência da República.” (1999, p. 50)

enfrentamento. No entanto, ocorre um afastamento do positivismo, dentro dessa esfera, pois Vargas admite e utiliza maior intervenção estatal nos conflitos de classe, como pode ser demonstrado pela criação do Ministério do Trabalho já em 1930 e com o controle das organizações sindicais pelo Estado – construindo as bases do populismo das décadas de 40 e 50 (Fonseca, 2002, p. 145).

Segundo Fonseca, “A influência positivista em Vargas, na República Velha, manifestou-se não só no vocabulário utilizado (evolução, etapas, progresso, ordem, ciência), como nos autores citados (...) e na defesa de aspectos essenciais deste ideário, como o antiliberalismo.” (2001, p. 5). No entanto, essa influência não se dava de maneira ortodoxa, pois, com o passar do tempo, ela foi se transformando e se tornou um pilar essencial para dar forma e estrutura ao seu Nacional Desenvolvimentismo.

3.2. O Intervencionismo

A defesa da participação mais ativa do Estado na economia é um ponto bastante recorrente nos discursos e nas medidas implementadas por Vargas desde o tempo que o mesmo atuava como governador do estado do Rio Grande do Sul, o que ia de encontro aos princípios que, tradicionalmente, os liberais defendiam.

O intervencionismo veio a ser praticado por uma inspiração positivista para servir como alternativa para as elites latino-americanas combaterem o liberalismo e o *laissez-faire*. No entanto, o intervencionismo, adaptado aos diferentes países latino-americanos pelos seus governantes, significava que o Estado deveria combater e enfrentar as barreiras que pudessem estar dificultando ou interrompendo o progresso. Ou seja, muito mais do que políticas anticíclicas *a lá* Keynes, o intervencionismo deveria ter papel ativo, buscando expandir a agenda estatal planejando e executando políticas duradouras na busca de suprir a necessidade social.

As marcas intervencionistas já podem ser encontradas quando se analisam as políticas econômicas implementadas no estado do Rio Grande do Sul antes e durante o período em que o estado estava sob o comando de Getúlio Vargas. Segundo Fonseca (1989, p. 59), “nota-se que, no caso gaúcho, não só a intervenção foi mais profunda como aceita e defendida doutrinariamente, passando a ser entendida como norma e dever do estado.” Assim, antes mesmo de Getúlio assumir o comando do estado, ainda no período em que atuava como Deputado Estadual⁹, políticas interventoras já eram tomadas no estado para buscar contornar as dificuldades que a economia charqueadora encontrava. Um dos principais problemas era relativo aos portos e estradas que aumentavam muito os custos de produção. E, em 1912, o estado tomou para si a responsabilidade de algumas regiões portuárias e estradas de ferro.

Conquanto, não se pode deixar de salientar que o intervencionismo estava limitado pelo dogma positivista das finanças sadias e do orçamento equilibrado. O Estado deveria sempre dar o exemplo para a sociedade e, desse modo, acabava, na prática, colocando um limite de gastos de acordo com a arrecadação. No entanto, a busca do orçamento equilibrado deixará de ser um objetivo a ser alcançado e, já no final dos anos 20, é perceptível a mudança de pensamento de Vargas que acaba deixando claro seu

⁹ Getúlio Vargas foi Deputado Estadual pelo estado do Rio Grande do Sul entre os anos de 1909 e 1913 e entre os anos de 1917 e 1924.

afastamento do dogma das finanças sadias e começa a deixar cada vez mais aparente a defesa e execução de intervenção estatal a partir de 1930.

3.3. O Autoritarismo

Para tratar da característica autoritária que marcou o primeiro período histórico em que Getúlio esteve no poder, não se pode deixar de lembrar que o contexto da história nacional estava sendo influenciado por diversos fatores, tanto externos quanto internos. A crise do liberalismo é um dos elementos estruturais, do período entre guerras, que ajudou para que o pensamento autoritário crescesse e se manifestasse no Brasil nos anos de 1930 governado por Vargas. Segundo Bóris Fausto (2001), a emergência de ideias autoritárias no Brasil iniciou na década de 1920 do século passado enquanto um regime oligárquico-liberal estava no poder, que acabou ganhando forças com a proclamação da República em 1889. Ainda, de acordo com Fausto, já nas primeiras décadas do século XX “a defesa da ordem autoritária, a repulsa ao individualismo, o apego às tradições e o papel relevante do Estado na organização da sociedade” (2001, p. 15) são alguns princípios comuns que começaram a formar o espectro político da direita brasileira.

Além do contexto interno e externo, é importante também identificar em que medida o projeto autoritário para o Brasil, desde o início dos anos 30, teria sido formulado por Vargas e pelo seu governo ou se o projeto foi se desenvolvendo, com o passar dos anos, por força da crise mundial. Não se pode menosprezar nenhuma das alternativas, no entanto, elas não foram definidoras do modelo autoritário brasileiro na mesma medida, pois algumas medidas tomadas pelo Governo Provisório, logo após a Revolução de 1930, como as propagandas governamentais e os instrumentos de repressão política, já demonstravam, desde muito cedo, o caráter autoritário do governo. Como salientou Lourdes Sola, no dia do Golpe do Estado Novo, em 10 de novembro de 1937, Getúlio já justificava a necessidade de um regime autoritário. Assim nas palavras de Vargas (*apud* Sola, 1969, p. 258),

“ Restauremos a Nação na sua autoridade e liberdade de ação: na sua autoridade, dando-lhe os instrumentos de poder real e efetivo com que possa sobrepor-se às influências desagregadoras internas ou externas; na sua liberdade, abrindo o plenário do julgamento nacional sobre os meios e os fins do governo e deixando-a construir livremente a sua história e seu destino. ”

O autoritarismo do período pode ser chamado de modernizador pelo misto de um plano político conservador, com práticas reacionárias, e de um plano econômico de transformação e progresso. Se por um lado o Estado estava comprometido com a violenta repressão e neutralização de grupos opositores, por outro as medidas voltadas para a industrialização do país apresentavam um caráter de transformação da infraestrutura brasileira, procurando superar a condição de nação economicamente dependente. E nessa sobreposição de ideologias, o nacionalismo acabava servindo como denominador comum entre forças opostas.

O autoritarismo do Estado Novo tinha características muito particulares e, nas palavras de Fausto, (1999, p. 20),

“ Os homens do regime encarecem, censuram, em alguns casos torturam, promovem e também enquadram os sindicatos, assim como promovem o desenvolvimento econômico e os melhores nomes da cultura da época. Comparado com o nazismo, o Estado Novo tem uma política no campo estético que nada tem a ver com aquele. Enquanto o nazismo acaba com a chamada arte degenerada, o regime estado-novista convoca — tratando de cooptar, por certo — a vanguarda modernista, que representa um ponto alto e muitas vezes irreverente da cultura do país. ”

Para alcançar maior controle possível sobre o território nacional, Getúlio necessitava estar presente de forma enfática e eficaz nos estados brasileiros, assim a relação do governo com os estados era regulamentada, basicamente, para eliminar os resquícios federalistas e para centralizar todo o poder nas mãos do Estado. Com medidas como a nomeação dos interventores dos estados por Vargas e com a criação do DASP (Departamento Administrativo de Serviço Público), instalado em 1938, os poderes e a capacidade de controle do presidente eram ampliados generosamente.

Assim, o Estado Novo apresentou contradições bem claras entre o campo político e o campo econômico, mesclando características conservadoras com características progressistas. O Estado autoritário, emergindo de movimentos democráticos, acabava sendo o principal instrumento de acumulação capitalista que unia forças tradicionalmente ligadas ao imperialismo de uma maneira, ainda em um modelo capitalista, e, de outra maneira, unia forças ligada às massas (Sola, 1969).

3.4. O Nacionalismo

O nacionalismo pode ser, basicamente, definido como a ideologia responsável pela construção do Estado-Nação, que é quando um povo se sente capaz de transformar-se em nação e apoderar-se de um Estado, com território, dotado de soberania.

Segundo Fausto, os ideais nacionais se relacionavam com os princípios de liberdade e igualdade e integraram as correntes revolucionária europeias entre os séculos XVIII e XIX. No entanto, no Brasil como em outros países em busca do desenvolvimento, o nacionalismo se adequa tanto na direita como na esquerda, com ideais que vão desde “o tradicionalismo ufanista à luta de libertação nacional contra o imperialismo” (2001, p. 16).

Para Bresser (2011, p. 101), Vargas entendia que seu desafio seria construir uma nação e um Estado, que era necessário formar um Estado-Nação independente, ao invés de aceitar a constante subordinação ao Norte. A partir dessa consciência, Vargas foi construindo sua política, com acordos, compromissos, investidas e afastamentos. Inclusive, Corsi argumenta que a justificativa para o golpe, para Vargas, teria sido uma questão de necessidade devido às ameaças à unidade nacional e, ademais, “a consolidação da nação, justificava, no discurso oficial, a existência do regime ditatorial e a necessidade de uma política capaz de alavancar a industrialização e, com isso, automaticamente desenvolver o país de forma harmônica e com justiça social” (1997, p. 6).

O tom dos discursos oficiais nos primeiros anos do Estado Novo era muito mais centrado na construção da unidade nacional do que em outros aspectos, como o caráter

distributivista e popular, por exemplo. O Estado Novo só foi capaz de construir e seguir um programa de desenvolvimento industrializante por que tinha o importante apoio de setores das classes dominantes e, ainda, “a política industrializante implementada no pós-1930 parece ter sido muito mais decorrente da necessidade de consolidar a nação do que garantir a reprodução ampliada do capital” (Corsi, 1997, p. 7).

O contexto internacional também deve ser levado em consideração na construção do nacionalismo varguista, pois, foi a partir da decadência do império industrial da Grã-Bretanha e da ascensão dos Estados Unidos como nova potência hegemônica que Vargas equilibrou seu nacionalismo. E, ainda, a transformação em um país industrializado acarretava em mudanças na inserção brasileira na Divisão Internacional do Trabalho (DIT), deixando de ser um mero exportador de matérias primas.

Não significa que, com o nacionalismo varguista – e o caminho rumo à industrialização que o país estava tomando – haveria um rompimento com o capital estrangeiro, mas sim que seriam construídas novas formas de relação, reduzindo a subordinação. As medidas e os discursos nacionalistas do início do Estado Novo, tinham um importante papel para que o país pudesse usufruir da melhor forma das consequências dos desdobramentos internacionais decorrentes dos conflitos da época.

4. O aparelho público: as repartições “desenvolvimentistas” do Estado Novo

Na “Carta de São Lourenço”, Getúlio delineou alguns elementos do que seria seu programa econômico no decorrer do Estado Novo: criação da indústria de base, nacionalização de fontes de energia, nacionalização dos bancos estrangeiros e companhias de seguros, elaboração de um projeto de integração para os transportes, diversificação das exportações e um plano de desenvolvimento para a região do rio São Francisco (CORSI, 1997).

Um dos passos iniciais foram os esforços para desenvolver a produção siderúrgica no país. Essa questão não se tratava de nenhuma novidade, visto que era uma pauta desde a República Velha. Contudo, ela ganhou o suporte e intensidade a partir de 1937. O Conselho Federal de Comércio Exterior e o Conselho de Segurança Nacional foram os maiores condutores das discussões de como desenvolver a siderurgia. Também houve uma série de acordos e negociações para empresas estrangeiras, tentando mobilizar seus investimentos para uma usina siderúrgica no Brasil. (CORSI, 1997). É notável que essa preocupação era vista como uma etapa para o objetivo maior de Getúlio: engendrar a industrialização.

Existe um debate de longa data acerca da intencionalidade varguista no fenômeno da industrialização, ou seja, se esta teria se dado a partir da dinâmica econômica em curso ou se ela teria sido induzida conscientemente. Segundo Celso Furtado¹⁰, a capacidade ociosa de algumas empresas que produziam para o mercado interno explicaria a expansão do setor industrial posterior, bem como sua maior dinamização na criação de renda. Contudo, existem muitos outros elementos levados a cabo por Getúlio que influenciaram tal ascensão da indústria, sobretudo no aspecto das instituições públicas criadas

¹⁰ FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. Editora Fundo de Cultura. Rio de Janeiro, Brasil. 1959.

especificamente para fins industrializantes. No presente trabalho, destacamos que aderimos perspectiva de consciência e intencionalidade de Vargas.

4.1. O Estado Desenvolvimentista: Industrialização e Autoritarismo

Conforme Corsi (1997), a política de desenvolvimento no Estado Novo tinha na burguesia industrial o seu maior ponto de sustentação. Mesmo que o governo também desse apoio para os setores agrários, essa ala de produtores não estava unificada no apoio a Getúlio. Até a burguesia comercial também não era uníssona, especialmente devido a política industrializante, a qual subordinava os setores de importação e exportação às necessidades do mercado interno. A priori, Vargas se sustentava muito mais na justificativa de unidade nacional do que na questão da distribuição do crescimento, para assim se chegar à justiça social. Dessa forma, é notável que a “recompensa” aos trabalhadores viria, mas, para isso, era preciso se submeter à aridez do processo de industrialização, o qual se daria por medidas autoritárias.

A Constituição de 1937, outorgada no mesmo dia da tomada do poder, baseava-se na Constituição Polonesa, que tinha uma natureza autoritária. Ela dava enorme concentração de poder ao Executivo e tinha um caráter centralizador na pessoa do presidente da República, o qual passaria a nomear as autoridades estaduais. Os artigos 74 e 75 determinam prerrogativas exclusivas do Presidente, bem como propiciava o decreto de estado de emergência, incluindo intervenção nos estados e dissolução da Câmara dos Deputados. No que tange a noção ideológica do documento, é também perceptível seu traço antiliberal, visto que propagava em claro tom o patriotismo e a interpretação de nacionalidade. Além disso, outras questões a serem ressaltadas são: estabelecimento de eleições indiretas para presidente e mandatos de seis anos, nacionalização das jazidas minerais e quedas d’água e criação da Justiça do Trabalho.

O que dava legitimidade e base para essas medidas verticais serem tomadas eram as Forças Armadas. Os militares em maior nível no escalão as defendiam porque viam em Vargas e na industrialização uma condição de segurança nacional, enquanto os militares de menor escalão viam a condição de desenvolvimento econômico como tema de autonomia geopolítica (SOLA, 1968). Dessa forma, eles estabeleciam, por meio da força e da opressão ostensiva, uma pressão contra qualquer movimento opositor à industrialização, que, em vias políticas, pode ser colocado como opositores de Getúlio também. Como governos autoritários são vistos como mais hábeis para levar a cabo as políticas de longo prazo, o autoritarismo é muito relacionado com Estados Desenvolvimentistas. É perceptível as experiências de autoritarismo também nos “desenvolvimentismos” da Coréia do Sul, Taiwan e Japão. Embora já exista uma literatura que contesta essa associação vista de forma intrínseca (WHITE, 1998; FRITZ e MENOCA, 2007; VU, 2007).

4.2. As repartições públicas criadas no Estado Novo

Um dos órgãos criados no Estado Novo que adquiriu posição estratégica no planejamento econômico foi o Conselho de Economia Nacional. Este tinha por função a assessoria econômica e visava, por meio da negociação entre os setores da sociedade,

promover seus objetivos econômicos. Fonseca (1989) menciona as cinco repartições do órgão: uma para indústria e artesanato, uma para agricultura, uma para o comércio, uma para os transportes e outra para o crédito. Ao estabelecer normas para as associações, sindicatos e institutos, acabava regulamentando e intervindo em todos os projetos do governo da ordem econômica, bem como conduzindo os atributos da produção nacional.

Diversos órgãos, comissões e setores foram criados por Getúlio no decorrer do Estado Novo, indicando um projeto consciente que visava atingir um novo patamar na evolução social e econômica do Brasil.

Em 1938, foi criado o Conselho Nacional do Petróleo, que realizava a política petrolífera de estruturação e regulamentação da exploração do petróleo. No contexto de disputa por essa *commodity*, esse passo foi crucial para a monopolização estatal do setor, o que se relacionava com o controle sobre os preços dos combustíveis para obter um controle indireto do nível de preços do transporte. Outra criação deste ano foi o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), instituição de importância para a elaboração de censos, relatórios e pesquisas de cunho social, econômico, geográfico e estatístico, que reforça a ideia de Vargas de fortalecimento dos recursos humanos e pesquisa científica, visando maiores informações nacionais.

Também nasceu o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que era um esforço previsto na Constituição de 1937 para elaborar relatórios orçamentários e prover assessoria ao Presidente da República. Desde sua implantação até o fim do Estado Novo, ele foi chefiado por Luiz Simões Lopes. No Decreto-Lei nº 579 de 1938, foi estabelecido que estava entre suas incumbências:

- I) O estado pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamentos, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;
- II) Organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;
- III) Fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária;
- IV) Selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura;
- V) Promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União;
- VI) Estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos;
- VII) Auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos a sanção;
- VIII) Inspeccionar os serviços públicos;
- IX) Apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento.

Em 1939, foram criados o Plano de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional e o Conselho Nacional de Águas e Energia. O primeiro se comprometia com a criação das indústrias básicas e obras públicas, além do aparelhamento da defesa nacional

(lembrando que o período era na Segunda Guerra Mundial). O segundo buscava a exploração do uso de energia elétrica, um elemento determinante para o desenvolvimento de infraestrutura para o país. Além destes, não podemos deixar de mencionar o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), o qual era o mecanismo de propaganda dos ministérios e departamentos do governo, servindo como instrumento de promoção do chefe do governo e das autoridades como um todo. Ele também tinha outro viés ainda mais impactante: órgão coercitivo da liberdade de expressão. Entre suas medidas, estavam a censura e restrição dos materiais de comunicação social, constituindo-se como traço autoritário do governo Vargas, estando sob a direção de Lourival Fontes em toda a sua existência. Também foi nesse ano que a implantação da Justiça do Trabalho, os benefícios de salário mínimo e estabilidade adquirida foram consolidados, o que marcaria a legislação trabalhista brasileira até os dias de hoje.

Em 1940, foram implantadas a Comissão de Defesa da Economia Nacional e a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional. O primeiro se relacionava com o levantamento dos estoques, o fomento à exportação e acordos com empresas estrangeiras sobre transporte. A segunda elaborava metas de produção e financiamento, além de ter sido responsável pela concretização da Usina de Volta Redonda. Já em 1941, foram criadas companhias estatais e departamentos voltados intensamente para a infraestrutura: Companhia Hidrelétrica de São Francisco, Companhia Siderúrgica Nacional, Conselho Nacional de Ferrovias e Comissão de Combustíveis e Lubrificantes.

O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) serviu como aperfeiçoamento técnico voltado para a indústria. Junto com a Comissão Vale do Rio Doce, foi originado em 1942. Já a consolidação das leis trabalhistas, a Usina Siderúrgica de Volta Redonda, o Plano de Obras e Equipamentos e a Coordenação de Mobilização Econômica foram todos concebidos ao longo de 1943. Essa última tinha por incumbência o controle e supervisão das empresas estatais e privadas, tentando sofisticar a economia brasileira mediante a entrada do país na guerra. Era dividida em algumas repartições como produção industrial, observatório de preços e licenciamento dos produtos importados, mas também se debruçou sobre a produção agrícola, os cuidados com o mercado interno e o combate à inflação.

Ao fim do período do Estado Novo, entre 1944 e 1945, ainda foi mantido o foco na industrialização e no planejamento enquanto Estado Desenvolvimentista. Foram criados o Conselho Nacional de Política Industrial, a Comissão de Planejamento Econômico e a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC).

O primeiro foi um órgão que, antes do conceito existir, lidou com o Estado como “arena de conflito social”¹¹, pois tinha que transpor as dissonâncias entre as camadas dominantes da burocracia estatal, buscando a melhor medida entre insulamento e penetração social possível. Ele lidava com o setor de empresários industriais e os forçava a ter maior envolvimento com a formulação das políticas econômicas, porém, sem perder de vista os objetivos desenvolvimentistas de longo prazo.

¹¹ Esse conceito foi elaborado por Peter Evans e Dietrich Rueschemeyer, sendo esmiuçado em “*The state and economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention*” de 1985. Os autores lidam com a percepção de que uma elite tomadora de riscos é inexistente no “terceiro mundo”, visto que essa camada social estaria mais preocupada em maximizar seus rendimentos por meio do monopólio, fazendo-se necessário um agente adicional (Estado) para mediar as relações de acumulação. Assim, o Estado precisa da penetração na sociedade para exercer seu papel de condutor desenvolvimentista, mas, ao mesmo tempo, é penetrado por essas camadas que concorrem no capitalismo monopolista.

O segundo tratava de adaptar a economia brasileira aos elementos postos internacionalmente após o fim da guerra. Estabelecia alguns atributos de facilitação do exercício das funções da Coordenação da Mobilização Econômica. Para Viana Monteiro e Eugênio Gudín¹², contudo, o órgão limitava a repercussão das propostas do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial.

Quanto a SUMOC, sua proposta foi elaborada por Otávio Gouveia de Bulhões e tinha como objetivos: a manipulação das políticas monetárias e creditícias e o papel de interlocutor do governo com as instituições internacionais criadas em Bretton-Woods em 1944 (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial). Executou a tarefa de regulamentar o setor bancário e o movimento de capitais estrangeiros¹³.

5. As políticas econômicas e seus objetivos desenvolvimentistas

Nas transformações organizacionais da estrutura do Estado praticadas por Vargas no período, houve um tom reformador rígido no arcabouço político-institucional. Em Fonseca (1989), a industrialização e o intervencionismo são tidos como dois lados de um mesmo projeto nacional. A intervenção do Estado e a capacidade de incorporar os interesses da elite industrial emergente acabaram dissolvendo um pouco a verticalização inflexível do poder. Ao mesmo tempo, também foi notável a subordinação das oligarquias locais face ao Estado (DINIZ, 1999).

Na interpretação de Diniz (1999), essas reformas objetivavam a desarticulação do Estado oligárquico, sobretudo a partir do DASP. O que é de grande importância, pois trata da modificação de uma dinâmica histórica e da natureza do Estado brasileiro. Como isso se deu através da racionalização da administração do setor público e enfoque nas competências e desempenho burocrático, houve uma busca pela tecnocracia do funcionamento da máquina governamental. Contudo, segundo a autora, o clientelismo ainda não teria sido de todo eliminado, resultando em um sistema estatal híbrido. Os moldes da relação Estado-Sociedade também se modificaram por meio do corporativismo estatal, onde os interesses dos agentes privados eram levados em consideração, mas regulados e observados sob a égide do Estado.

O crescimento da economia brasileira teve desaceleração no período a partir da década de 1940 em relação a 1933-1939, diminuindo de 5% para 3,6%. Em certa medida, isso pode ser explicado pela queda da produção da indústria no período da Segunda Guerra Mundial. Entretanto, consoante a Fonseca (1989), ocorreu aumento das receitas de exportação devido à diversificação da pauta e ascensão do preço do café, incorrendo em saldos positivos na balança comercial. Isso fez com que o governo comprasse câmbio de exportação, engendrando um processo inflacionário durante a Guerra. É possível entender esse evento como uma política monetária expansionista relacionada ao

¹² Informação retirada do verbete do acervo digital do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas, referente à Comissão do Planejamento Econômico. Elaborado por Mônica Kornis.

Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/comissao-do-planejamento-economico>

¹³ Informação retirada do verbete do acervo digital do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas, referente à Superintendência da Moeda e do Crédito. Elaborado por Pedro Malan.

Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/superintendencia-da-moeda-e-do-credito-sumoc>

financiamento do déficit orçamentário, o qual era consequência da política fiscal expansionista. As diversas políticas de subsídio e suporte ao empresariado industrial tiveram papel central nesse descompasso entre a arrecadação e as despesas do Estado, contribuindo para o processo inflacionário. Fonseca (1989) pondera que desde 1938, Vargas (1941) defendia que ninguém poderia se definir com deflacionista e inflacionista: “As circunstâncias efetivas, as etapas de potencial econômico de cada país, obrigam a esta ou àquela prática”.

A Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, criada em 1937, responsável por prover empréstimos com juros baixos para a compra de máquinas e equipamentos, cumpriu um papel de banco de desenvolvimento enviesado para o setor industrial. O que é condizente com a perspectiva de Vargas sobre o crédito ser um instrumento essencial para o fomento da produção (VARGAS, 1941).

Nessa lógica industrializante, é preciso mencionar a reorientação da política cafeeira, visto que ela foi um marco nos períodos anteriores ao Estado Novo. Houve direcionamento da política do café para a liberalização do mercado. A liberalização da taxa de câmbio, a redução do imposto sobre a exportação do café e a cessão da sustentação dos preços do café são demonstrações disso. O resultado foi o crescimento das exportações e queda do preço do produto.

O vislumbre da industrialização perpassou por muitas políticas do Conselho Federal de Comércio Exterior, como, por exemplo, as restrições à importação de máquinas industriais no início do Estado Novo, para evitar que as indústrias que tivessem produção acima da demanda se prejudicassem. O que foi abandonado um tempo depois para que as indústrias recém-criadas pudessem ter reestruturação produtiva. O resultado se vê no crescimento industrial, que expandiu 125% em relação à década de 30, enquanto a agricultura aumentou 20% (LEOPOLDI, 1999). Além disso, o fortalecimento de indústrias do ramo da siderurgia, do petróleo e da eletricidade tiveram importância para a consolidação da infraestrutura nacional. Esse conjunto de fatores contribuiu para a direção industrializante da política econômica varguista.

Conforme Villela & Suzigan (1973) *apud* Fonseca (1989), a importação dos bens de consumo era mais de 36% do total das importações no começo da década de 1900 e baixou para 12,6% na década de 1940, sendo que ainda na década de 1930, já tinha sido contraído ao patamar de 17%. No intervalo de 1930-1932, os bens de capital eram 11% das importações, já no intervalo de 1940-1945, essa faixa se expandiu para 21,5%. Esses resultados mostram que as políticas de comércio exterior se direcionavam para o amparo da indústria de base. Quanto à relevância do mercado interno, ela pode ser percebida pelo aumento do imposto de renda e ascensão gradual e quase que estável do imposto sobre o consumo. O imposto de renda era de 9,9% da receita tributária em 1937 e aumentou para 33,2% em 1945.

Em meio ao cenário da Guerra, os discursos nacionalistas calcados no aspecto da independência econômica se faziam pertinentes, sendo bem aceitos de modo geral. Isso viabilizou a suspensão do pagamento da dívida externa em 1937, conseguindo o respaldo na opinião popular. Era uma tentativa de resolver o desequilíbrio do balanço de pagamentos do Brasil, o qual estava pressionado pelas importações. Segundo Fonseca (1989), essa medida estava acompanhada pelo controle cambial e monopólio cambial por parte do Banco do Brasil. A moratória da dívida trazia repulsa dos credores internacionais, mas ao mesmo tempo não prejudicava o capital estrangeiro como um todo, o qual, diga-se de passagem, o Estado Novo reconhecidamente não se opôs durante sua vigência. O

autor salienta que existiu uma preferência pelos investimentos financeiros em detrimento dos investimentos diretos, pois era parte do plano político concentrar o setor produtivo em propriedade privada nacional ou do Estado brasileiro.

Quanto às regulamentações trabalhistas, tão características do período, na interpretação de Romita (1999), se baseavam em dois pressupostos: em primeiro lugar, as estruturas coletivas de trabalho eram parte da luta de classes, então, era preciso estabelecer uma ideologia de paz social para evitar manifestações classistas ou de cunho comunista, que Vargas queria suprimir por meio do autoritarismo. Em segundo lugar, se tinha receio que as repercussões desse antagonismo classista pudessem afetar a sociedade. Por isso, seria tão imperioso na lógica varguista as condições trabalhistas: para evitar a ação sindical e tornar o Estado um mediador desses eventuais conflitos.

É preciso destacar duas políticas que não foram realizadas: a reforma agrária e uma legislação trabalhista específica aos camponeses. Ambas estiveram presentes no período desenvolvimentista da Coréia do Sul e Japão, por exemplo. Pode se considerar como aspectos importantes para a dissolução das oligarquias e dos modos de produção atrasados. Nesses países, essas medidas foram justificadas a partir do objetivo da industrialização e realizadas por meio repressivo. No caso do Estado Novo, foram escamoteadas. Isso se deve a Vargas não ter construído um Estado acima dos interesses e das classes. Em “A Revolução Burguesa no Brasil”, Florestan Fernandes interpreta a constituição do capitalismo no Brasil e um dos traços da obra é a ideia do produtor rural passando a desempenhar o papel de capitalista urbano. É passível de interpretação, portanto, que a origem do burguês no Brasil tenha relação com os moldes do relacionamento de Getúlio com os oligarcas rurais, de modo que o não-enfrentamento entre o Estado e o latifundiário poderia ser consequência do fato deste último compor também o conjunto de industriais urbanos e ser alicerce para o governo.

6. Conclusões

Nota-se que contexto geopolítico que o período do Estado Novo ocorreu era propício ao desenvolvimentismo. A Segunda Guerra Mundial separou os países em dois grandes eixos e ambos os blocos buscavam fortalecimento político e econômico. Assim, consistiu-se um período fértil para projetos e Estados Desenvolvimentistas. Da mesma forma, o período foi marcado por ameaças a integridade nacional, já que o panorama da guerra, por natureza, carrega o tom de ameaça militar. Nesse sentido, as agendas de desenvolvimento nacional eram amplamente aceitas internacionalmente.

O Estado Novo organizou um conjunto de órgãos, departamentos e conselhos que, juntos, compuseram um mecanismo estatal de caráter desenvolvimentista. Esse arranjo foi a realização de um projeto de desenvolvimento econômico de grandes proporções e claras perspectivas de mudanças estruturais na economia brasileira. Mais especificamente por meio de conselhos, foram realizadas diversas parcerias entre o Estado e o setor industrial privado de modo a construir a industrialização do país. Getúlio Vargas buscou colocar em prática seu projeto pessoal de desenvolvimento nacional, estruturado no intervencionismo, no autoritarismo e no nacionalismo. As políticas econômicas tiveram um caráter sempre industrializante e de coalizão entre o governo e o setor privado. Os trabalhadores não tiveram papel protagonista nessa “arena de conflitos” do Estado, pois

mesmo com as reformas trabalhistas, estas tinham simplesmente uma função de suporte à industrialização. A título de ilustração, pode-se citar a capitação dos sindicatos para o arcabouço estatal.

Quando comparadas as condições do Estado Novo com as condições colocadas pela literatura de Estado Desenvolvimentista, é notável que existe uma base expressiva de compatibilidade e similaridade. Isto é, muitos aspectos presentes em tal literatura foram observados no período do Estado Novo. Contudo, também é notável que algumas variáveis não estiveram presentes, o que não impediu a constatação do período como Estado Desenvolvimentista, porém, limitou bastante os efeitos que as políticas poderiam ter tido. Uma colonização que viabilizasse fortes instituições, uma reforma agrária e uma legislação própria para o trabalhador rural impediu um enfrentamento direto às oligarquias locais. É possível dizer que tal impedimento também impactou em uma restrição do enraizamento do Estado na sociedade.

Dessa forma, a partir desse estudo de caso, conclui-se que o período do Estado Novo no Brasil gerou mudanças estruturais no campo organizacional do setor público, na lógica das políticas econômicas e até mesmo na concepção de desenvolvimento por parte dos agentes econômicos da época. Diversos setores nascentes a partir desse contexto foram consolidados e fizeram florescer novos setores que também evoluíram desde então, pois os avanços produtivos iniciais impulsionaram novos avanços produtivos posteriores.

7. Referências bibliográficas

- AMSDEN, Alice. *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Editora Oxford University. Oxford, Inglaterra. 1989.
- Amsden, A. H. *The rise of the rest: challenges to the west from late-industrializing economies*. New York: Oxford University Press, 2001.
- BASTOS, Pedro Paulo Zaluth (Org.); Fonseca, Pedro Cezar Dutra. (Org.). *A Era Vargas: Desenvolvimentismo*. Editora Unesp. São Paulo, Brasil. 2012.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Getúlio Vargas: o estadista, a nação e a democracia*. Texto para discussão nº 191 da EESP/FGV. São Paulo, Brasil. 2009.
- Chang, Há-Joon. *The economic theory of the developmental state*. In Woo-Cumings, M., org., *The developmental state*. Ithaca, New York: Cornell University Press. 1999.
- CORSI, Francisco Luiz. *Política econômica e nacionalismo no Estado Novo*. In: SZMERECSÁNYI, Tamás; SUZIGAN, Wilson. *História econômica do Brasil contemporâneo*. Editora Hucitec. São Paulo, Brasil. 1997.
- DINIZ, Eli. *Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais*. In: PANDOLFI, Dulce. *Repensando o Estado Novo*. Editora Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, Brasil. 1999.
- Evans, Peter. *"El Estado como problema y como solución"*. *Desarrollo Económico*, 35. 1996.
- FAUSTO, Bóris. *O pensamento nacionalista autoritário: 1920-1940*. Editora Zahar. Rio de Janeiro. 2001.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *Vargas: o capitalismo em construção*. Editora Brasiliense. São Paulo, Brasil. 1989.
- _____. *Positivismo, Trabalhismo, Populismo - A Ideologia das Elites Gaúchas*. Ensaio FEE, v. 14, n. 2. Porto Alegre, Brasil. 1993.

- _____. *As Fontes do Pensamento de Vargas e seu Desdobramento na Sociedade Brasileira*. In: RIBEIRO, Maria Thereza Rosa. *Intérpretes do Brasil: leitura crítica do pensamento social brasileiro*. Porto Alegre, Brasil. 2001.
- _____. *Sobre a Intencionalidade da Política Industrializante do Brasil na Década de 1930*. In: Anais do VII Encontro Nacional de Economia Política e II Colóquio Latino Americano de Economistas Políticos. Curitiba, Brasil. 2002.
- _____. *Gênese e Precusores do Desenvolvimentismo no Brasil*. Pesquisa & Debate, v. 15, n. 02. São Paulo, Brasil. 2004.
- _____. *Desenvolvimentismo: a Construção do Conceito*. In: Calixtre, B.; Biancarelli, A. M.; Macedo Cintra, M. A. (org.). *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*. Brasília: IPEA. 2014.
- FRITZ, Verena; MENOCAL, Alina. *Developmental states in the new millenium: concepts and challenges for a new aid agenda*. 2007.
- Giambiagi, Fabio; Castro, Lavínia Barros; Villela, André; Hermann, Jennifer. *Economia Brasileira Contemporânea, 1945-2004*. São Paulo: Campus. 2004.
- Johnson, Chalmers. *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press. 1982.
- _____. "The developmental State: odyssey of a concept". In Woo-Cumings, M., org., *The developmental State*. Ithaca, New York: Cornell University Press. 1999.
- KHOLI, Atul. *Where do high-growth political economies come from? The japanese lineage of Korea'd Developmental State*. 1999.
- LEFTWICH, Adrian. *Bringing back in: towards a modelo of the Developmental State*. *Journal of Development Studies*, vol. 31, n. 3. Londres, Inglaterra. 1995.
- LEOPOLDI, Maria Antonieta. *Estratégias de ação empresarial em conjunturas de mudança política*. In: PANDOLFI, Dulce. *Repensando o Estado Novo*. Editora Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, Brasil. 1999.
- RIGGS, Fred. *The Modernization of Bureaucratic Polity*. Editora East-West Center. Honolulu, Havaí, Estados Unidos. 1966.
- ROMITA, Arion Sayão. *Justiça do Trabalho: produto do Estado Novo*. In: PANDOLFI, Dulce. *Repensando o Estado Novo*. Editora Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, Brasil. 1999.
- ROUTLEY, Laura. *Developmental states: a review of the literature*. ESID Working Paper n. 03. Manchester, Inglaterra. 2012.
- SOLA, Lourdes. *O golpe de 37 e o Estado Novo*. In: MOTA, Carlos Guilherme. *Brasil em perspectiva*. Editora Difusão Europeia do Livro. São Paulo, Brasil. 1968.
- VARGAS, Getúlio. *A nova política do Brasil*. Editora José Olympio. Rio de Janeiro, Brasil. 1941.
- VU, Tuong. *State formations and the origins of developmental states in North Korea and Indonesia*. 2007.
- Wade, Robert. *El mercado dirigido: la teoría económica e la function del gobierno en la industrialización del Este de Asia*. México: Fondo de Cultura Económica. 1999.
- WHITE, Gordon. *Building a developmental state: social democracy in the developing world*. 1998.