

O desenvolvimento econômico sob Getúlio Vargas

Fabio Sá Earp

George Kornis

Getúlio Dornelles Vargas nasceu em 1882, mas modificou seu registro oficial para 1883, o mesmo ano em que morreu Karl Marx e nasceu John Maynard Keynes. Simbolicamente, um personagem da passagem de um capitalismo liberal selvagem para um regime em que capital e trabalho conviviam sob a égide de um Estado que administrava seus conflitos. Getúlio vinha da fronteira gaúcha e descendia de duas famílias que eram adversárias tradicionais nas guerras civis gaúchas; na infância, assistiu o enfrentamento dos Vargas, fiéis aos republicanos de Julio de Castilhos, contra os tios Dornelles, engajados com os maragatos de Gaspar Silveira Martins. Governador do Rio Grande de 1928 a 1930, uniu as duas correntes, colocando lado a lado velhos inimigos como Borges de Medeiros e Assis Brasil, assim como jovens exaltados que se tinham enfrentado nas cavalhadas de 1923, do calibre de Osvaldo Aranha, Flores da Cunha e Batista Luzardo. A todos utilizou para dominar o governo federal em 1930, e alguns passaram a combatê-lo já em 1932. Suas políticas econômicas foram caudatárias desta habilidade em adiar conflitos e conciliar opostos em seu proveito, o que por vezes atraía a oposição dos que o haviam ajudado a implantá-la.

Getúlio Vargas subiu ao poder central da República em 1930 e dele retirou-se em 1954, com um interregno em que seus antigos auxiliares dirigiram o país sob a presidência de Dutra. Propomos chamar este período de 24 anos de “os anos de Getúlio”¹ e compará-lo com os períodos de mesma duração que o



O Plano Quinquenal de 1940 previa a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional que foi instalada em Volta Redonda, RJ, no ano seguinte. Ag. Nac.

¹ *Existem dúvidas sobre a extensão da “Era Vargas”. Para não polemizar, preferimos nos referir a este período como “Anos de Getúlio”, até porque todos no Brasil, do político ao descamisado, o chamavam pelo prenome - a denominação “Vargas” é um anglicismo introduzido pelos brasilianistas.*



A Missão Abbink sendo homenageada pela Câmara de Comércio Americana, em banquete no Automóvel Clube do Rio de Janeiro. Jonh Abbink discursa, vendo-se à sua dir. Herschell V. Johnson, embaixador norte-americano e à esq. Valentim Bouças, membro da Comissão Brasileira. Arq. Nac.

antecedeu e sucedeu. O resultado é surpreendente. Entre 1905 e 1929 tivemos o apogeu da economia cafeeira, enquanto entre 1955 e 1979 tivemos a industrialização pesada. Portanto, os anos de Getúlio constituem a transição entre o mais bem sucedido projeto de controle do mercado mundial de uma *commoditie* por parte de uma economia primário-exportadora antes da OPEP e o mais bem sucedido programa de industrialização implantado na América Latina.

Este caráter de transição aparece nas estatísticas abaixo apresentadas (Quadro 1). Os anos de Getúlio mostraram, em relação ao apogeu da economia da República Velha, uma redução na taxa de crescimento da população (fruto da redução do fluxo de imigrantes), uma aceleração no crescimento do PIB e da renda *per capita* (fruto da urbanização) e uma taxa de inflação duas vezes superior (fruto do pragmatismo na condução das políticas monetária e fiscal). Já em relação ao período subsequente, salta aos olhos que os anos de Getúlio tiveram um crescimento econômico menos expressivo, mas em compensação não foram assolados pela alta inflação que acompanhou a industrialização pesada.

Quadro 1

Taxas de crescimento durante os anos de Getúlio e períodos antecedente e subsequente (%)

	População	Produto Interno Bruto	Renda per capita	Inflação acumulada
1905 a 1929	173	300	174	339
1930 a 1954	165	346	210	712
1955 a 1979	197	562	285	131.412

Fontes: dados de IPEADATA e Sá Earp (1996), nossa elaboração.

Ao mesmo tempo observou-se uma importante modificação nas relações cidade-campo. Como mostrou Celso Furtado, nos anos 1930 ocorreu a mudança do eixo dinâmico da economia, da agricultura exportadora para o conjunto de atividades industriais e de serviços. Sua expressão estatística aparece em 1950, quando o produto industrial superou o produto agrícola, enquanto a população urbana só superaria a do campo em meados dos anos 60.

Getúlio conduziu, então, uma ponte entre o passado agro-exportador e o presente industrial e centrado no mercado interno. E conseguiu fazê-lo, porque manteve e aprofundou uma característica que distinguiu a política econômica brasileira nestes três quartos de século - a firme disposição dos *policy makers* em enfrentar e corrigir falhas de mercado, mesmo que por vezes contrariando a suas convicções ideológicas. É por isto que a compreensão do período exige o rom-

pimento com três mitos, difundidos por uma visão simplista da história econômica do país: (i) de que os governos da República Velha adotavam políticas econômicas liberais; (ii) de que o governo Vargas teve como eixo o industrialismo; (iii) de que foi exacerbadamente nacionalista.

A intervenção estatal na economia brasileira está longe de ser uma invenção varguista. Durante a República Velha a ideologia liberal era dominante, mas frequentemente era deixada de lado. Como mostra Topik, durante a República Velha o governo federal controlava os principais bancos, portos, o Lóide Brasileiro e ferrovias e regulava as exportações do principal produto da economia, o café. Nada disto foi feito com vistas a aumentar o controle estatal sobre a economia, mas para atender a necessidades de manutenção de atividades econômicas essenciais e agredir o menos possível o balanço de pagamentos e as finanças públicas. Em especial o controle das exportações de café era feito buscando atender a necessidades de manter elevado o nível de exportações e em estreita associação com o oligopólio de torrefadores e atacadistas que controlava o mercado mundial de café. Por mais firmes que fossem as convicções liberais de seus ministros, o pragmatismo acabava prevalecendo e se acumularam medidas que levaram o Estado a controlar o sistema financeiro, os transportes e as exportações. No entanto, o liberalismo implicava em uma postura firmemente antiinflacionista, o que levou à freqüente adoção de políticas deflacionárias, de forma que o nível de preços cresceu apenas três vezes; nos períodos posteriores haveria mais tolerância à inflação, vista como um preço a pagar pelo crescimento. Um dos últimos ministros da Fazenda deste período foi o próprio Getúlio, que participou da montagem da política de defesa permanente do café pelo governo do estado de São Paulo, nos anos de 1926 e 1927.



Em continuação às práticas da República Velha, Getúlio não começou a governar com um projeto industrializante; este acabou sendo forjado progressivamente a partir das restrições verificadas na segunda década do governo. O eixo condutor da política econômica sempre esteve subordinado aos interesses de manutenção no poder, daí a importância atribuída à criação de fóruns onde os diversos representantes da sociedade fossem integrados em sistemas corporativos capazes de expressar suas demandas sem contestar a autoridade instituída. É neste sentido que se compreende a afirmação de Octavio Ianni, para quem as inúmeras “... medidas adotadas pelo governo alcançaram praticamente todas as esferas de sociedade nacional. Tratava-se de estudar, coordenar, proteger, disciplinar, reorientar e incentivar as atividades produtivas em geral”.²

*O Presidente recebe
João Pinheiro
Filho, do Conselho
Nacional de
Economia.
Arq. Nac.*

² Ianni (1977:22).

É impressionante a relação de iniciativas produzidas, incluindo órgãos, estatutos legais e fóruns de debate, mesmo em uma listagem não exaustiva. No primeiro governo temos: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, Conselho Nacional do Café, Instituto do Cacau, Ministério da Educação e Saúde Pública, Departamento Nacional do Café, Instituto do Açúcar e do Alcool, Conselho Federal do Comércio Exterior, Instituto Nacional de Estatística, Código de Minas, Código de Águas, Plano Geral de Viação Nacional, Instituto de Biologia Animal, Conselho Brasileiro de Geografia, Departamento Administrativo do Serviço Público, Instituto Nacional do Mate, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Plano de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa, Comissão de Defesa da Economia Nacional, Instituto Nacional do Sal, Fábrica Nacional de Motores, Companhia Siderúrgica Nacional, Companhia Vale do Rio Doce, Instituto Nacional do Pinho, Missão Cooke, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, Coordenação da Mobilização Eco-

nômica, Companhia Nacional de Alcalis, Fundação Brasil Central, Usina Siderúrgica de Volta Redonda, Companhia Hidro Elétrica do São Francisco, Consolidação das Leis do Trabalho, Serviço Social da Indústria, Plano de Obras e Equipamentos, I Congresso Brasileiro de Economia, Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, Serviço de Expansão do Trigo, Conferência de Teresópolis, Superintendência de Moeda e Crédito, Decreto-Lei 7.666 (sobre atos contrários à ordem moral e econômica). No segundo governo temos as seguintes criações: Plano Nacional de Reparcelamento Econômico, Fundo Nacional de Reparcelamento Econômico,

Banco do Nordeste do Brasil, Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, Carteira de Comércio Exterior, BNDE, Petrobrás, Plano Nacional do Carvão, além das propostas do Plano Nacional de Eletrificação e da criação da Eletrobrás.

Estes diversos organismos foram criados segundo as necessidades do momento, sempre em busca de encontrar melhores formas de aglutinar atores sociais do setor privado e da burocracia estatal para tratar de velhos problemas com mais competência. Durante os anos 30 sua primeira preocupação foi com o equilíbrio do balanço de pagamentos, do qual a defesa do café era um componente. Mas apenas depois da Revolução Constitucionalista de 1932 a recuperação econômica da cafeicultura ganhou contornos definitivos, com medidas como a compra e queima de grandes estoques do produto, o perdão de metade das dívidas dos fazendeiros, o refinanciamento da outra metade em 10 anos, a indenização aos bancos com títulos públicos de longo prazo e o financiamento público à erradicação de cafezais e sua substituição por algodoads. Esta intervenção não fez com os preços do café crescessem no mercado internacional, mas



02.07.1944. No Espírito Santo, Vargas comparece a uma feira de amostras de produtos industrializados e uma exposição agro-pecuária. Ag. Nac.

permitiu o saneamento das finanças e a recuperação da renda dos cafeicultores, o que por sua vez exerceu um poderoso efeito multiplicador sobre o conjunto da economia, gerando taxas elevadas de crescimento do PIB (8,9% em 1933 e 9,2% em 1934). Com isto o Brasil foi um dos primeiros países a recuperar-se da Grande Depressão (ao lado da Suécia com seu programa social-democrata), antecedendo a todas as grandes potências – que em sua maioria só se recuperaram da crise quando implantaram economias de guerra.



O crescimento da economia brasileira levou ao aumento da procura por manufaturados nacionais, gerando um processo de substituição de importações. Houve um aumento expressivo da produção quando o produto industrial cresceu de 11 a 17% anualmente entre 1933 e 1937, mas este foi um efeito colateral da política econômica, não seu objetivo principal. A prioridade para projetos industriais só teve sua origem no estrangulamento do mercado internacional originado da Segunda Guerra Mundial, que restringiu nossas exportações de alimentos e tornou excepcionalmente escassos combustíveis e bens de capital importados. A consciência da fraqueza da economia brasileira diante da redução do comércio internacional trouxe a preocupação com o aumento expressivo da oferta interna de manufaturados. Ao mesmo tempo, nossa precária indústria de bens de consumo mostrou-se capaz de exportar para diversos países latino-americanos, suprindo a ausência de fornecedores tradicionais enquanto durou a guerra.

A consciência de que o país poderia enveredar pela senda industrial e os esforços daí decorrentes logo mostraram que o Brasil sofria de um estrangulamento muito mais grave, o da oferta de energia e de meios de transporte. De fato, mesmo que as condições favoráveis do comércio internacional do pós-guerra permitissem a importação dos bens de capital necessários para a expansão da indústria, ainda seria preciso algo muito mais caro e mais demorado, uma ampliação dramática da infra-estrutura. Assim surgiu a consciência de que o país teria que passar por um profundo reaparelhamento econômico caso quisesse de fato romper os limites da economia primário-exportadora. Dimensionar estes gargalos foi uma preocupação do governo Dutra, que providenciou os estudos da missão Abbink e da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, que calcularam o esforço financeiro necessário para romper com os limites ao crescimento da indústria manufatureira.

É no bojo deste esforço de planejamento estatal, por sinal em total consonância com as práticas de todos os países desenvolvidos, que se vai formar uma elite de técnicos especializados em estudos econômicos no país. Neste esforço se inclui a fundação de dois organismos: a Fundação Getúlio Vargas (FGV), em 1944, estreitamente ligada ao DASP (ambos eram dirigidos por Luiz Simões

03.04.1945. O industrial Américo Giannetti (dir.) entrega ao Presidente a primeira barra de alumínio fundida no Brasil. Ag. Nac.

Lopes), que criou seu Instituto Brasileiro de Economia em 1946; e a Escola Nacional de Ciências Econômicas da Universidade do Brasil (atual Instituto de Economia da UFRJ), fundada por Eugênio Gudim em 1945 e fortemente ligada à FGV. A partir de então começam a ser realizados estudos econômicos de qualidade e a serem formados quadros para diferentes áreas da burocracia. Um organismo técnico que vai ter imensa importância será a Assessoria Econômica da Presidência da República, que orientará os projetos essenciais do segundo governo de Getúlio Vargas, em especial a Petrobrás, o BNDE e a Eletrobrás.

Ao perseguir a industrialização nos anos 1950, Getúlio foi um nacionalista, mas não do tipo xenófobo. Ao contrário, sempre procurou atrair capitais de risco estrangeiro, e apenas ao ver seus objetivos frustrados radicalizou o discurso contra firmas estrangeiras, que preferiam remeter lucros ao exterior a prosseguir reinvestindo no país, fragilizando ainda mais o balanço de pagamentos. O recurso a empresas estatais foi um atendimento a demandas de lideranças industriais como Roberto Simonsen e Euvaldo Lodi que desde o período de guerra clamavam pela intervenção estatal para atender à demanda interna sempre que capitais privados – nacionais ou estrangeiros – não o fizessem.

Ainda assim, Getúlio buscou o quanto possível financiamentos norte-americanos. Apenas quando o governo republicano de Eisenhower anunciou que esta possibilidade estava fechada é que foram buscadas fontes exclusivamente internas para o financiamento dos investimentos. E ainda neste momento não houve uma preocupação marcadamente estatista; o projeto que o governo enviou para o Congresso com vistas à criação da Petrobrás, por exemplo, não propunha o monopólio estatal – este item acabou incorporado pelo esforço conjunto de forças heterogêneas: nacionalistas, comunistas e até mesmo segmentos da UDN, em outros momentos tão afeita à entrada de capital estrangeiro.



28.11.1945. Vista geral da usina de Volta Redonda. Cor.da Manhã

O aguçamento do conflito político levou Getúlio ao suicídio, mas seus adversários tiveram que suportar uma herança irresistível. Os projetos preparados na primeira metade dos anos 50 foram implantados e desenvolvidos por um político mineiro extremamente habilidoso, Juscelino Kubitschek, que tinha por lema conduzir o país a crescer 50 anos em 5. Mas o maior legado econômico getulista ainda não foi este governo de extensas realizações conduzido por um homem de sua *entourage*. A consagração do projeto econômico de Getúlio Vargas veio duas décadas mais tarde e pelas mãos dos homens que o depuseram: seus adversários, militares alinhados com a UDN que o combateram, deram continuidade à industrialização do país. A obra econômica varguista foi completada pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento, implantado nos governos de Ernesto Geisel e João Batis-

ta Figueiredo, simplesmente porque seria impensável para a cúpula militar abrir mão da tentativa de transformar este país em uma potência econômica – sonho de todos os revolucionários desde 1922.

Getúlio foi o mais importante governante da história do Brasil. Não foi o mais longo – D. Pedro II permaneceu no poder por mais do dobro do tempo e teve o imenso mérito de impedir que o país se fragmentasse como nossos vizinhos hispânicos –, mas mudou a face do país a ponto de conduzi-lo irreversivelmente até a implantação da sociedade industrial. O país em 1954 era radicalmente diferente daquele de 1930, e muito mais ainda seria o Brasil de 1979. Conseguiu dirigir este processo porque usou de todos os meios até então conhecidos para permanecer no poder, e deixou sua herança por um meio até então inédito, o sacrifício da própria vida.

A importância de Getúlio Vargas consiste em ter transformado um sonho dos tenentes em destino de toda a nação.

Bibliografia

ABREU, Marcelo P. [org.]. *A ordem do progresso*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

_____. *O Brasil e a economia mundial (1930-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

CARONE, Edgard. *O Estado Novo (1937-1945)*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

D'ARAUJO, Maria Celina. Estado, classe trabalhadora e políticas sociais. In FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucilia A. N. [orgs.] *O Brasil republicano*. O tempo do nacional-estatismo: do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, vol. 2.

DICIONÁRIO Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930. Coord. Alzira Abreu, Israel Beloch, Fernando Lattman-Weltman e Sérgio Tadeu de Niemeyer Lamarão. 2 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001 (verbete *Getúlio Vargas*).

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 16^a ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979.

IANNI, Octavio. *Estado e planejamento no Brasil*. 2^a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

LEOPOLDI, Maria Antonieta R. A economia política do primeiro governo Vargas (1930-1945): a política econômica em tempos de turbulência. In

FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucilia A. N. [orgs.] *O Brasil republicano. O tempo do nacional-estatismo: do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, vol. 2.

LOUREIRO, Maria R. *Os economistas no governo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

LEVINE, Robert M. *Pai dos pobres? O Brasil e a era Vargas*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

LIMA, Medeiros. *Petróleo, energia elétrica, siderurgia: a luta pela emancipação*. Um depoimento de Jesus Soares Pereira sobre a política de Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

LOVE, Joseph (1998). *A construção do Terceiro Mundo: teorias do subdesenvolvimento na Romênia e no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

MALAN, Pedro, BONELLI, Regis, ABREU, Marcelo e PEREIRA, José E. C. (1980). *Política econômica externa e industrialização do Brasil (1939/52)*. Rio de Janeiro: IPEA, 1980.

SÁ EARP, Fabio. Um século de inflação: a evidência empírica. In *Análise Econômica*, ano 14, março e setembro 1996, n. 25 e 26. Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS.

SOLA, Lourdes. *Idéias políticas, decisões econômicas*. São Paulo: EDUSP/FAPESP, 1988.

TOPIK, Steven. *A presença do Estado na economia política do Brasil de 1889 a 1930*. Rio de Janeiro: Record, s. d.