

# GETÚLIO VARGAS: O ESTADISTA, A NAÇÃO E A DEMOCRACIA

*Luiz Carlos Bresser-Pereira*

Em março de 2007, o jornal *Folha de S. Paulo* convidou duzentas personalidades brasileiras a dizer quem julgavam haver sido o “maior brasileiro de todos os tempos” e Getúlio Vargas foi o escolhido. O resultado não foi surpresa para mim, porque vejo Vargas como o estadista do Brasil no século XX; na nossa história, só a figura de José Bonifácio de Andrade e Silva com a dele se ombreia. O valor desse tipo de pesquisa é relativo, dada a legitimidade discutível da “amostra” e o caráter subjetivo do voto, mas mesmo assim o resultado é significativo. E também o é o fato de que o segundo colocado na pesquisa foi Juscelino Kubitschek, o presidente a quem coube completar a tarefa iniciada por Vargas. Ao escolherem os dois grandes presidentes, os pesquisados estavam também reconhecendo que o grande momento da história brasileira foi de 1930 a 1960.

A figura e a contribuição de Vargas já foram analisadas com competência por historiadores e biógrafos, de forma que não cabe fazer uma outra análise histórica de seu governo com fatos e citações. Não me parece relevante discutir a política econômica do ex-presidente, porque esta também já foi amplamente tratada por outros autores.<sup>1</sup> Nem é meu objetivo fazer um perfil com a enumeração de suas qualidades e defeitos, de seus muitos acertos e erros. Parece-me, todavia, que há uma abordagem que poderia ser útil: a do ensaio de teoria política. Importa saber como a ação política de Vargas se relacionou com a construção da nação e do Estado brasileiro, e,

---

1 Além dos capítulos deste livro, ver, entre outros, Leff (1968); Wirth (1970); Fonseca (1989; 1996), Vianna, S. B. (1990); Leopoldi (1996). O segundo governo de Vargas foi também examinado pelo economista que chefiou sua assessoria econômica, Rômulo de Almeida (1986), da qual fizeram parte também Jesus Soares Pereira e Ignácio Rangel.

em consequência, com a revolução industrial e nacional, e com a transição de um Estado oligárquico para um democrático. Por que sua figura é tão importante para os brasileiros, apesar de haver governado o Brasil de forma autoritária? Por que considerá-lo um estadista? Terá sido porque comandou a industrialização e a formação do Estado-nação brasileiro, ou teria sido ele apenas um político contraditório, como alguns propõem, ou um líder populista que enganava o povo, como outros sugerem? Para responder a essas questões neste trabalho, vou discutir três temas encadeados, tendo Vargas como referência: o conceito de estadista e a história, a revolução nacional brasileira e a relação entre o populismo e a democracia. Em síntese, afirmo, primeiro, que o estadista é o dirigente político que, não obstante suas próprias fraquezas e hesitações, tem a visão antecipada do momento histórico que seu país ou sua nação está vivendo e tem a coragem de enfrentar o velho em nome do novo; segundo, que um momento decisivo na história de um povo – o da Revolução Nacional e Industrial – é aquele no qual esse povo se transforma em uma nação não apenas formal mas real, ao mesmo tempo que completa sua transição para o capitalismo; e, terceiro, que a democracia só se consolida em um Estado-nação depois que ele completou sua revolução capitalista, de maneira que o controle direto do poder político deixa de ser condição necessária para a apropriação do excedente. Sob essas três perspectivas, concluo que Vargas foi o grande estadista que o Brasil teve no século XX.

Vargas tem muitos adversários: desde os remanescentes da oligarquia exportadora paulista e dos intelectuais de esquerda da Escola de Sociologia da Universidade São Paulo até os neoliberais de hoje cuja hegemonia desde 1991 levou o Brasil novamente à condição de quase colônia. Os primeiros não o perdoam por haver “traído” a revolução liberal que esperavam que fosse a Revolução de 1930 e, em seguida, por havê-la derrotado na Revolução de 1932; Boris Fausto (1983), por exemplo, salientou que o empresariado paulista não participou da Revolução; pelo contrário, a Fiesp apoiou o candidato governamental Júlio Prestes. Na verdade, como demonstra Fonseca (2011, p.4), não houve traição, porque a Aliança Liberal defendia a diversificação da economia, e apoiou, como também Vargas o faria nos primeiros anos de seu governo, as “indústrias naturais” que utilizassem matérias-primas e produtos agrícolas e pecuários nacionais. Os segundos, porque adotaram a “teoria da dependência associada” que não tornava a

autonomia nacional condição do desenvolvimento, e porque definiram o populismo político negativamente como uma forma demagógica de propor a aliança dos trabalhadores e das esquerdas com a burguesia; os últimos, porque a industrialização que Vargas promoveu implicou forte intervenção do Estado na economia. Puderam, assim, diminuir o papel da Revolução de 1930 e o de Vargas na história brasileira, ao mesmo tempo que negavam a possibilidade de existência de uma burguesia nacional no Brasil, ou seja, de um empresariado industrial identificado com o interesse nacional.<sup>2</sup> Vargas é também criticado por ter sido conservador e autoritário. Mais recentemente, o neoliberalismo dominante nos Estados Unidos entre 1980 e 2008, e no Brasil desde o início dos anos 1990, acusou o nacional-desenvolvimentismo de Vargas de atrasado e de incapaz de promover o desenvolvimento econômico, não obstante o fato de que as taxas de crescimento tenham sido muito maiores entre 1930 e 1980 em comparação às vigentes desde 1991.<sup>3</sup> O ex-presidente foi sem dúvida um personagem complexo e contraditório, mas o importante é o resultado final que emerge, e este é extraordinário.

Discutirei as críticas a Vargas a partir de duas formas de avaliar os fatos e as figuras históricas: a visão liberal e normativa, que os retira do contexto histórico e social, e supõe que a história seja a simples transição do autoritarismo tradicional para a democracia moderna, e a visão histórico-estrutural, para a qual essa transição passa pela revolução capitalista, ou seja, pela formação do Estado-nação e pela industrialização, que ocorrem sempre no quadro de regimes autoritários. Só depois de completadas a revolução nacional e industrial – só depois que o excedente econômico deixa de ser apropriado pela força para ser apropriado no mercado – que a democracia torna-se um regime viável e, mais do que isso, consolidado.<sup>4</sup>

2 Não obstante, vinte anos mais tarde um dos mais ilustres representantes da Escola Paulista, Weffort (1985, p.158), reconheceu o papel de Vargas: “foi o único político brasileiro das quatro últimas décadas na história deste país, cuja eficácia política sobreviveu à sua própria morte [...] creio que se pode imputar a Getúlio Vargas o papel histórico de criador do Estado moderno no Brasil”.

3 O período propriamente varguista termina em 1960 com o governo Kubitschek, mas o nacional-desenvolvimentismo só entra em colapso em 1980; os anos 1980 são um período de crise, não se enquadrando nem no desenvolvimentismo nem na ortodoxia convencional.

4 Essa visão da história e da democracia está em Bresser-Pereira (2011). Entendo que a revolução capitalista, ou seja, a transição das sociedades agrárias letradas para as sociedades industriais ou capitalistas, foi constituída de três revoluções menores: a comercial, a nacional e

## O estadista e a história

Um estadista é sempre um político com qualidades extraordinárias de inteligência e capacidade de liderança, mas nem todos os líderes políticos com essas qualidades se transformam em estadistas. É preciso também que chegue ao poder em um momento da história em que a sociedade e a economia de seu país estejam enfrentando uma crise e se tornando maduras para a mudança. Nesses momentos, abre-se a oportunidade para o surgimento de um dirigente político capaz de se antecipar ao movimento da sociedade. Vargas apareceu na vida política brasileira em um desses momentos. Quem primeiro compreendeu essa condição dos estadistas foi Hegel, quando afirmou que todos os grandes homens da história podem ser chamados de heróis na medida em que suas realizações não derivam do curso regular da história, mas da manifestação de um “espírito interior”, de uma ideia geral que contém o que está maduro para acontecer. Ao pensar assim, o grande filósofo formulava de maneira inovadora uma filosofia da história que Marx e Engels, em seguida, transformariam no materialismo histórico – a extraordinária teoria da história que marcaria toda a ciência social. Desde então, perdeu sentido narrar a história por meio de seus grandes guerreiros ou seus grandes políticos, geralmente confundidos com heróis, e se tornou necessário situar todos os acontecimentos e os seus grandes personagens no contexto econômico e social mais amplo em que estão inseridos. Mais especificamente, tornou-se necessário relacionar a história social e política com os estágios de desenvolvimento tecnológico e as respectivas formas de propriedade ou modos de organizar a produção. Esse tipo de análise, entretanto, embora ofereça um quadro fundamental do que está ocorrendo, é muito geral para permitir previsões do que vai acontecer. O marxismo vulgar tentou fazer tais previsões, e fracassou ao usar de forma literal o voluntarismo revolucionário do próprio Marx. Hoje, no extremo oposto, vemos o economicismo vulgar reinante entre economistas neoclássicos e analistas políticos neoliberais que tudo explicam a partir do desempenho econômico dos governantes. Marx sempre teve claro para si próprio que a

---

a industrial. As duas últimas geralmente coincidem, embora uma indique a formação de um Estado-nação efetivamente autônomo e a outra o momento de industrialização rápida que transforma uma sociedade agrária e mercantil em uma sociedade plenamente capitalista.

história é feita pelos homens, que o Estado, o mercado e as demais instituições são construções sociais.

Ora, a partir dessa dupla constatação – de um lado, que a história tem uma lógica relacionada com o desenvolvimento tecnológico e econômico, de outro, que é um campo de liberdade ao refletir a vontade dos homens, e sua maior ou menor capacidade de enfrentar as oportunidades e os desafios – é que se abre o espaço para a ação política e para os estadistas. Alguns exemplos nos ajudam a compreender esse fato. Henrique VIII foi um rei que compreendeu a oportunidade que a Reforma representava para seu país, e dotou a Inglaterra de uma religião própria que foi importante para que pudesse iniciar sua revolução nacional. A Revolução Francesa não logrou produzir um estadista entre os revolucionários, mas afinal permitiu que um estadista, Napoleão, a transformasse em uma revolução efetivamente burguesa. Bismarck foi apenas um primeiro-ministro, mas compreendeu o atraso da Alemanha e foi o grande estadista da unificação e da revolução industrial alemã. Franklin Delano Roosevelt foi um líder democrático que encontrou os Estados Unidos em plena crise econômica e teve a coragem de enfrentar as elites da sua época para fazer seu país tanto avançar nos planos social e democrático como ter êxito econômico. Depois da Segunda Guerra Mundial, no quadro da reconstrução de seus países, Charles de Gaulle e Conrad Adenauer devolveram grandeza a seus países. Cada um desses homens poderia ter falhado, e se isso houvesse acontecido, a história seria outra. Poderiam não ter sido estadistas, mas dirigentes medíocres, ou, pior, poderiam ter produzido não um avanço, mas um atraso, como foi o caso de Juan Perón na Argentina ou de George W. Bush nos Estados Unidos.

Podemos distinguir três tipos de líderes políticos: aquele que se antecipa à sua sociedade, o que a acompanha e aquele que a faz voltar para trás. A grande maioria está na segunda categoria. Da mesma forma que, em um plano mais amplo, o Estado é uma expressão da sociedade, de suas forças e de suas fraquezas, seus governantes também são em geral meros produtos médios dessa sociedade. Possuem qualidades pessoais, ambição e sorte para chegar à chefia do governo, mas dificilmente logram se sobrepor à sociedade que os produziu. Outros, seja por uma questão de incompetência, de arrogância ou de falta de um mínimo de espírito republicano, ou ainda por uma combinação desses defeitos, tomam decisões equivocadas e causam males profundos a seu povo; são o inverso dos estadistas, porque só olham para

trás, ainda que acreditem fazer o oposto. Os estadistas são o terceiro e o mais raro tipo de líder político. Este tem capacidade de se antecipar aos fatos, de compreender em que sentido estão caminhando os acontecimentos, porque sabe ou intui quais as alianças internas e internacionais é preciso fazer, quais decisões tomar e quais postergar. Um estadista é um solitário que ouve a muitos, mas toma suas decisões a sós e assume a plena responsabilidade por elas. Tem amigos, mas não hesita em abandoná-los. Seu critério para tomar as decisões não é apenas o poder pessoal, mas também o poder nacional, a realização de sua visão de futuro.

Vargas foi um estadista, porque teve a visão da oportunidade que a Grande Depressão dos anos 1930 abria para o Brasil iniciar sua industrialização e completar sua revolução nacional e capitalista. Foi um líder nacionalista e popular que encontrou um país agrário e atrasado quando assumiu o governo e, 24 anos depois, o deixou industrializado e dinâmico. Hoje, no quadro de uma sociedade novamente dependente desde o início dos anos 1990, essas duas palavras – nacionalismo e populismo – são usadas de forma negativa pelo pensamento hegemônico, mas foi o nacionalismo econômico de Vargas que o tornou um estadista, e foi seu “populismo” ou o caráter nacional-popular de seus dois governos (sua capacidade de se relacionar diretamente com o povo e atender a algumas de suas demandas) que abriu espaço para a democracia no Brasil ao promover sua revolução capitalista. Sua ação política foi marcada pela indignação frente ao atraso e a dependência do país. Seus adversários foram a oligarquia dominante na Primeira República, caracterizada pelo liberalismo retórico e por uma falsa democracia marcada pelo coronelismo, a fraude eleitoral e a exclusão dos analfabetos. Vargas teve a visão e a coragem para promover a industrialização do Brasil, mas isso não significa que, ao chegar ao poder, tivesse a visão completa de sua missão. Tampouco os outros estadistas citados a tiveram. Ele era um produto de sua época e das limitações que ela impunha: sua visão era incompleta, fragmentada, e ele a foi completando aos poucos, por tentativa e erro, corrigindo o rumo ao sabor das oportunidades e dos obstáculos. O estadista, em seus dois governos, antes e depois da Segunda Guerra Mundial, compreendeu que o Brasil precisava constituir-se como verdadeira nação e definir uma estratégia nacional de desenvolvimento; compreendeu que essa estratégia implicava a formação de um grande pacto político popular e nacional e a rejeição dos conselhos e pressões que vinham

do Norte; em outras palavras, precisava rejeitar os diagnósticos e propostas liberais que afirmavam a vocação agrária do Brasil, que ignoravam que o desenvolvimento econômico é um processo de transferência de mão de obra para setores com valor adicionado *per capita* cada vez mais elevado, e que se apoiavam na lei das vantagens comparativas do comércio internacional para justificar políticas econômicas que manteriam o país eternamente sub-desenvolvido. Percebeu, quando chegou à presidência da República, que já existia uma classe de empresários industriais que poderia se constituir na base do desenvolvimento econômico do país, mas que faltava a essa classe a liderança política necessária; deu-se conta, também, que reorganizando o Estado e dotando-o de uma burocracia pública de primeira qualidade, esta poderia ser a sócia ideal da burguesia industrial no processo de industrialização; reconheceu que o capitalismo brasileiro já produzira um operariado urbano, tratou de se aproximar dele e buscar legitimidade política para seu próprio poder nessa classe; e, finalmente, sendo ele próprio membro da oligarquia que dominava secularmente o país, entendeu que não podia governar sem ela, e por isso logrou dividi-la, aliando-se à sua parte voltada para o mercado interno.

Apoiado em um pacto político popular-nacional que liderou, Vargas foi aos poucos definindo uma estratégia econômica desenvolvimentista. Conforme observou Nathaniel Leff (1968, p.22):

desde os anos 1930 a política econômica em relação ao café mostrou importantes diferenças quando comparada com a de 1906-1930, quando a intervenção era feita de forma clara em favor dos cafeicultores. Em contraste, no período moderno, quando os interesses do governo central e o do exportador de café divergiam em relação à política do café, o governo fez prevalecer sua vontade.

Não é surpreendente que o setor exportador de café e os liberais paulistas que desde o início do século dominavam a política brasileira tenham sido a fonte principal de oposição a Vargas em seus dois governos.

Ao adotar essa política econômica, o ex-presidente agia em parte intuitivamente, em parte copiando a experiência de outros países que haviam se industrializado depois da Inglaterra: nem ele nem os economistas de então tinham o conceito de “doença holandesa” – uma falha de mercado existente nos países que exploram recursos naturais abundantes e baratos que causa

a sobreapreciação artificial e permanente da taxa de câmbio e, dessa forma, inviabiliza a industrialização e, portanto, o desenvolvimento econômico. Também não sabiam que é por meio de um imposto sobre a exportação desses bens, proporcional à gravidade ou dimensão da doença holandesa, que esta é neutralizada.<sup>5</sup> No entanto, o conflito político que logo no início de seu governo se estabelecerá entre a burguesia paulista produtora e comercializadora do café terá como origem o que os cafeicultores chamavam de “confisco cambial” – um imposto mal disfarçado sobre a exportação de *commodities* que existiu no Brasil entre 1930 e 1990 e foi fundamental para seu desenvolvimento econômico. Não se sentindo com poder político suficiente para aprovar um imposto sobre exportação, os governos desse período o estabeleciam indiretamente: ou definiam um sistema de câmbios múltiplos, como foi o da Instrução 70, de 1953, ou então estabeleciam um sistema de tarifas sobre tudo que se importava e de subsídio para a exportação de manufaturados, o que implicava, na prática, a taxação das exportações de *commodities* remuneradas pela taxa de câmbio nominal. Dessa forma, neutralizava-se a tendência à sobreapreciação cíclica da taxa de câmbio existente nos países que têm o problema da doença holandesa e garantia-se à indústria uma taxa de câmbio correta, de “equilíbrio industrial” – uma taxa que tornasse competitivas as empresas que utilizassem tecnologia no estado da arte mundial. John D. Wirth (1970, p.25) assinala que o confisco cambial existiu desde o início do governo Vargas. Os exportadores não eram em princípio prejudicados, porque o que eles perdiam com o imposto recebiam de volta com a depreciação cambial – uma depreciação que, dado o preço internacional da *commodity*, decorria do deslocamento da curva de oferta da *commodity* em relação à taxa de câmbio para a esquerda, o que significa que os exportadores só estariam dispostos a exportar a mesma quantidade que exportavam se a taxa de câmbio se depreciasse e compensasse o imposto. Mas eles não compreendiam esse fato e protestavam, defendendo o câmbio livre.

---

5 Embora fosse um fenômeno secular que aparece com o desenvolvimento capitalista e o surgimento de economias de mercado, a doença holandesa só se tornou conhecida nos anos 1960 quando os holandeses a identificaram como doença ou falha de mercado. O primeiro *paper* definindo-a teoricamente por meio da existência de uma economia com dois setores foi de Corden e Neary (1982), o segundo, salientando a existência de duas taxas de câmbio de equilíbrio, a de “equilíbrio industrial” e a de “equilíbrio corrente”, foi de Bresser-Pereira (2007; 2008).

## Nacionalismo

Vargas compreendeu, já no seu primeiro governo, que o Brasil estava ficando secularmente para trás no processo de desenvolvimento econômico, e que a única forma de recuperar o atraso era a industrialização. Todos os demais países ricos eram industrializados, por que, então, o Brasil poderia enriquecer apenas com a agricultura, como afirmava o pensamento dominante? Naquela época as elites brasileiras aceitavam sem discutir a verdade liberal vinda do Norte, segundo a qual o Brasil era “um país essencialmente agrário”. Aceitavam essa “verdade” porque a superioridade intelectual do império era tão grande que para as elites do país dependente parecia não ter alternativa senão aceitá-la. Aceitavam-na, como aceitam hoje outras recomendações do Norte, porque eram elites mais comprometidas ou compromissadas com as elites internacionais do que com o próprio povo. Vargas enfrentou essas elites liberais, especialmente a de São Paulo, e não só decidiu usar o poder do Estado para industrializar o país, como percebeu que devia fazê-lo no quadro de uma estratégia nacionalista ou de um projeto nacional. O ex-presidente entendeu que seu desafio era construir uma nação e um Estado, era formar um verdadeiro Estado-nação independente, em vez de aceitar a permanente subordinação ao Norte. Não chegou a essa política no primeiro dia do seu governo, mas foi construindo-a aos poucos, por meio de acordos e compromissos, de avanços e recuos.

O projeto nacional de Vargas beneficiou-se da decadência do imperialismo industrial da Grã-Bretanha que tem início com a Grande Depressão dos anos 1930. Seus dois governos operaram no interstício entre esse declínio e o surgimento de uma nova potência hegemônica e imperial, os Estados Unidos. No início de seu segundo governo, em 1951, os Estados Unidos não haviam ainda definido uma política imperial. Pelo contrário, durante o governo democrata do presidente Harry Truman, os Estados Unidos desenvolvem uma política de favorecimento do desenvolvimento industrial brasileiro, primeiro, ainda no governo Dutra, por meio de uma missão de economistas norte-americanos que vem orientar o planejamento econômico do Brasil, e, em seguida, com a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, que, apoiada no Eximbank, irá financiar a execução desse planejamento na área da infraestrutura e da indústria de base. Conforme mostra Sérgio Besserman Vianna (1990), será só depois da vitória republicana no

final de 1952 e da subida ao poder do presidente Milton Eisenhower que a política desenvolvimentista norte-americana será abandonada, ao mesmo tempo que o Banco Mundial vence sua disputa com o Eximbank sobre qual das duas instituições teria o papel de financiar o Brasil. O nacionalismo de Vargas sempre foi equilibrado. Conforme assinala Pedro Fonseca (1996, p.29), “o nacionalismo [de Vargas] não expressava uma repulsa ao capital estrangeiro, mas emergia como resposta aos projetos nem sempre coincidentes do Brasil e dos Estados Unidos”. Por meio da Assessoria Econômica da Presidência chefiada por Rômulo de Almeida, Vargas obtinha uma assessoria nacionalista e desenvolvimentista, enquanto no Ministério da Fazenda e na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, ele recebia uma assessoria ainda desenvolvimentista, mas mais internacionalista, defendendo a aliança econômica com os Estados Unidos. Com a subida ao poder do presidente Eisenhower, essa aliança se torna mais difícil, porque o imperialismo norte-americano ganha a consistência ideológica na medida em que justifica sua dominação com a luta contra o comunismo e a defesa do “mundo livre”. Não houve, então, uma “virada nacionalista” de Vargas, porque ele sempre foi nacionalista. Mas se tornou necessário enfrentar com mais firmeza a intervenção dos Estados Unidos no Brasil e seu apoio aos setores liberais das elites brasileiras – setores que, como é típico de democracias não consolidadas, veem sempre no golpe de Estado o “caminho para a democracia”.

O nacionalismo dos países periféricos volta a ser condenado pelas elites do Norte, não obstante o forte nacionalismo que sempre caracterizou essas mesmas elites. O nacionalismo é essencialmente a ideologia da formação do Estado-nação; é a ideologia que um povo, sentindo-se capaz de se transformar em uma nação, usa para poder dotar-se de um Estado com soberania sobre seu território. Embora possam ser percebidos traços da nação no povo que compartilha um destino político comum, esse povo só se torna uma nação quando, no quadro da revolução capitalista, constrói um Estado e, assim, forma um Estado-nação. A nação é, portanto, um fenômeno moderno que surge com a revolução capitalista. O Estado é uma instituição histórica, velha como a própria história, mas o Estado antigo não organizava ou regulava as sociedades de Estados-nação, e sim de impérios ou então de cidades-Estados. Nessas unidades territoriais imperiais da Antiguidade não estavam presentes os objetivos fundamentais das nações

e dos Estados-nação modernos: a busca do desenvolvimento econômico, da liberdade individual e da justiça social. Nem estavam presentes as três ideologias que são essenciais para a busca desses objetivos: o nacionalismo ou o desenvolvimentismo, para buscar a unidade do Estado-nação e seu desenvolvimento; o liberalismo, para garantir a seus cidadãos a liberdade econômica e política; e o socialismo que busca a justiça social. Por outro lado, enquanto nos impérios não havia qualquer preocupação em integrar as colônias na cultura do centro imperial, mas apenas cobrar delas impostos, no Estado-nação o Estado introduz a educação pública em todo o seu território de forma a aumentar a produtividade de todos os seus cidadãos e, assim, assegurar o desenvolvimento econômico. Nos impérios antigos a liberdade individual era impensável, já que as elites militar e religiosa necessitavam do controle direto do Estado para garantir sua apropriação da renda; no Estado-moderno o poder político vai se separar da propriedade, e os cidadãos vão exigir do Estado o respeito à sua liberdade, e, mais adiante, irão definir seus demais direitos de cidadania e instituir a democracia.

Para realizar a revolução capitalista na periferia do centro imperial moderno que se forma a partir do século XVIII na Europa e nas ex-colônias de povoamento inglesas, as novas elites burguesas que surgem, primeiro com a exploração de alguma *commodity* e, depois, para industrializar o país, deviam ser e foram nacionalistas, já que o nacionalismo e sua expressão periférica, o nacional-desenvolvimentismo, eram então a ideologia que legitimava a formação do Estado-nação e a revolução industrial. O caminho nesse sentido fora aberto pelo Japão, o primeiro país a realizar uma revolução nacionalista contra o Ocidente Imperial: a restauração Meiji, de 1868. O México da Revolução de 1910/1920 e a Turquia de Kemal Atatürk (1924) caminharam na mesma direção. No Brasil, a revolução correspondente será a de 1930. O nacionalismo, desde o início do século, já vinha fazendo parte do pensamento de um número importante de intelectuais do país. A sociedade brasileira, a partir da contribuição de intelectuais como Silvio Romero, Euclides da Cunha, Alberto Torres, Olavo Bilac e Monteiro Lobato, estava então vivendo um ciclo que tenho chamado de Ciclo Nação e Desenvolvimento, que só terminará nos anos 1970. Grandes intelectuais e artistas nacionalistas vão de alguma forma se associar a Vargas e a seu governo. Entre os primeiros temos, entre outros, Oliveira Vianna, Roberto Simonsen, Gilberto Freyre, Barbosa Lima Sobrinho, Ignácio

Rangel, Guerreiro Ramos, Hélio Jaguaribe e Celso Furtado; entre os últimos, Villa-Lobos e Cândido Portinari. Vargas compreendeu o sentido desse ciclo, compreendeu que só seria possível promover o desenvolvimento econômico e recuperar o atraso se imprimisse ao seu governo um forte cunho nacionalista, e foi o que fez com a visão do estadista. Seu projeto era a industrialização que estava ocorrendo principalmente em São Paulo. No entanto, porque esse Estado da Federação era também a sede da burguesia mercantil e liberal cafeeira que se oporia fortemente à revolução industrial, o ex-presidente não contou ali com grandes intelectuais nacionalistas que o apoiassem.<sup>6</sup>

Poderíamos supor que o nacionalismo ou patriotismo fosse algo trivial no Brasil. Afinal, também as elites dos países ricos são nacionalistas. Ocorre, todavia, que esse nacionalismo não é expresso, mas tácito entre as elites desses países. Nacionalismo é para eles uma ideologia para uso interno, para unir a nação, para torná-la solidária na competição internacional; nesse plano, ele é identificado com o patriotismo. Não há dúvida para as elites dos países ricos que seu governo existe para defender o trabalho, o conhecimento e o capital nacionais. Mas essas elites não têm interesse que o nacionalismo ou o patriotismo seja usado pelos demais países, especialmente os em desenvolvimento, como arma para aumentar a sua capacidade de competição. Assim como praticamente todos são tacitamente nacionalistas, não precisam da palavra nacionalismo para se distinguirem. Suas sociedades não são como a dos países dependentes, onde existem os nacionalistas em conflito com os dependentes ou globalistas que supõem que os países avançados estão prontos a ajudar, e que seus intelectuais e economistas sabem melhor do que os correspondentes locais o que deve ser feito em termos de política de desenvolvimento. Em outras palavras, suas sociedades não se dividem, como se dividem as dos países dependentes, entre o que têm e os que não têm o conceito de nação. Não precisam, portanto, do adjetivo “nacionalista” para se distinguirem entre si. Todos são nacionalistas ou patriotas, mas conservam o patriotismo como valor, enquanto tornam negativo ou atrasado o nacionalismo dos seus concorrentes periféricos. E contam com a colaboração das elites locais dependentes que se apressam em

---

6 O oxímoro presente na expressão “mercantilista e liberal” era estrutural na sociedade brasileira pré-1930. Sua análise paradigmática foi realizada por Wanderley Guilherme dos Santos (1978).

defender a tese do papel “natural” de fornecedores de matérias-primas e de bens agrícolas tropicais que teriam os países periféricos e se somar ao centro na defesa do liberalismo e na condenação do nacional-desenvolvimentismo. Não era, portanto, fácil ser nacionalista na periferia. Foi necessária a luta de muitos cidadãos com espírito republicano e nacional, e a coragem e visão de Vargas para que a revolução nacional brasileira pudesse ocorrer.

## Estado capaz

Mas, como realizar essa tarefa, como consolidar o Brasil como nação, como completar a formação do Estado nacional brasileiro – uma tarefa que ficara pela metade no tempo do Império e não avançara durante a Primeira República? Vargas compreendeu que não bastava adotar uma perspectiva nacionalista e reforçar o ideário nacional que desde o início do século vinha ganhando força no país. Era preciso realizar três tarefas: dotar a nação de um Estado capaz ou efetivo; torná-la política e socialmente mais coesa ou integrada; e promover sua industrialização ou seu desenvolvimento econômico. Nos seus dois governos, houve uma preocupação central em fortalecer o Estado. Este é aqui entendido como o sistema constitucional-legal constituído pelos valores, objetivos políticos e normas fundamentais da nação e pelo aparelho ou organização formada por políticos, burocratas e militares que garantem essas instituições. O Estado não é uma instituição que se justapõe à sociedade, que existe ao lado da sociedade, como é comum se pensar, mas é a expressão institucional formal dessa sociedade – nas sociedades modernas, dessa nação. Ao contrário de uma outra crença muito difundida no Brasil, não é o Estado que forma a sociedade, mas é sempre esta que constitui seu Estado, o qual será dotado de todas as qualidades e fraquezas que caracterizam a nação. Esta constitui o Estado para que ele a regule e comande, de forma que há sempre uma relação dialética de tensão entre ambos, mas uma nação forte supõe um Estado forte. O Estado que Vargas encontrará no Brasil em 1930 é fraco, pouco capaz. É um Estado fraco, pois seu sistema constitucional-legal ou jurídico é artificial – é muitas vezes um mero transplante de sistemas jurídicos dos países mais avançados –; pois sua situação fiscal é sempre precária, já que tem pouca capacidade de tributar e grande facilidade em gastar; pois seus governos até então haviam sido

elitistas e dotados de baixa legitimidade popular; e porque sua administração é patrimonial, pouco efetiva e nada eficiente. O Estado brasileiro encontrado por Vargas, portanto, precisava dramaticamente ser fortalecido. Um Estado forte é aquele cujas leis são cumpridas, cujos governantes são respeitados, cujas finanças são sadias e cuja administração é efetiva. Nada disso havia no Brasil naquele momento. Podemos dizer que, trinta anos depois, quando se encerra o ciclo de formação do Estado nacional iniciado por Vargas e o país entra em crise, o quadro não mudara. Podemos dizer que não mudou até hoje. Mas, limitando-me ao período do estadista, não há dúvida que esse pessimismo não é realista. No plano político, embora o ex-presidente tenha sido um líder autoritário, seu populismo e seu trabalhismo foram instrumentos da transição democrática brasileira, conforme veremos no final deste artigo. No plano fiscal, o populismo de Vargas não foi econômico; muito diferentemente do populismo de Perón, ele sempre tratou as finanças do Estado de maneira rígida. A preocupação que tivera com a saúde financeira do Estado, quando havia sido ministro da Fazenda do último governo oligárquico, ele conservou como presidente da República, não obstante todas as demandas políticas. Por outro lado, Vargas sabia que só governaria o Brasil se contasse com o apoio das elites econômicas e financeiras. Conforme assinala John D. Wirth (1970, p.xvii), “embora Vargas acrescentasse o populismo à sua caixa de ferramentas políticas, nunca permitiu que sua política trabalhista pusesse em risco os fortes laços que o ligavam a grupos mais ‘respeitáveis’, ou seja, aos políticos profissionais, líderes do comércio e da indústria, militares e funcionários do governo”.

No plano administrativo, Vargas revelou sempre uma grande preocupação em dotar o Estado de uma organização efetiva e de uma burocracia profissional competente. E essa preocupação não ficou nas palavras, embora estas fossem muito expressivas. Em várias ocasiões ele afirmou que uma das razões do atraso brasileiro era a baixa qualidade da administração pública; e sempre falava em modernização e racionalização do Estado. Em 1936 e 1938, com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil e, em seguida, do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), ele dá início à primeira grande reforma do aparelho do Estado brasileiro – a reforma burocrática ou reforma do serviço público que, nos países mais adiantados da Europa, havia sido feita na segunda metade do século XIX e fora, em seguida, analisada por Max Weber. O Estado brasileiro, do ponto

de vista administrativo, era patrimonial e clientelista; a confusão entre o patrimônio público e privado era intrínseca ao sistema. Vargas busca romper formalmente com esse quadro, cria carreiras de Estado, o concurso torna-se obrigatório para a entrada no serviço público, há um grande esforço de profissionalização da administração pública. Sua ação, porém, não é apenas formal. Ao mesmo tempo ele deliberadamente vai procurando se cercar e equipar o Estado de uma burocracia pública competente. Com esse objetivo, ao mesmo tempo que realiza concursos públicos para as carreiras estatutárias, adota o princípio meritocrático para o recrutamento dos administradores das empresas estatais que começavam a ser criadas. Nos quinze anos de seu primeiro governo são criadas a Companhia de Álcalis, a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Vale do Rio Doce; no seu segundo governo, entre 1951 e 1954, a Petrobras, a Eletrobrás e o BNDES. Dessa forma, pela primeira vez na história do Brasil, uma burocracia moderna, uma tecnoburocracia pública qualificada passa a ter um papel importante na vida do país, passa a ser parte das classes dirigentes brasileiras.

Em consequência dessas iniciativas no plano fiscal e, principalmente, no plano administrativo, o Estado brasileiro, em 1960, quando se encerra o ciclo político nacional-desenvolvimentista por ele iniciado, era muito mais forte do que aquele que ele encontrara em 1930. Era um Estado muito mais capaz de promover o desenvolvimento econômico devido, principalmente, à reforma burocrática por que passara e ao fato de ter sido capaz de aproveitar os recursos humanos já existentes no país para dotar o aparelho do Estado de economistas, técnicos e administradores de excelente nível. No plano fiscal seu trabalho foi comprometido por seu sucessor, Juscelino Kubitschek, que, ao decidir construir Brasília, acabou desequilibrando as finanças públicas que Vargas sempre tivera cuidado em preservar. Mas o fato é que, depois de seu governo, a nação brasileira dispunha de um poderoso instrumento de ação coletiva para promover seu desenvolvimento econômico.

## **Pacto nacional-popular e desenvolvimentismo**

Para construir a nação não bastava fortalecer o Estado: era preciso também reuni-la em torno de um projeto nacional. Não era suficiente criar um instrumento de ação coletiva, era também necessário unir a nação em torno

de uma estratégia nacional de desenvolvimento que contasse com a participação do maior número possível de cidadãos; era preciso chegar a um acordo nacional ou a um pacto político amplo e informal que desse sustentação a essa estratégia. Será a construção de um acordo nacional para refundar a nação e transformar o Brasil em Estado-nação autônomo a grande realização política de Vargas. Para isso ele usará a ideologia do nacionalismo e mais especificamente do nacional-desenvolvimentismo, liderará uma coalizão de classes nacional-popular, adotará a estratégia da industrialização substitutiva de importações e recorrerá ao populismo político para incorporar as massas ao projeto.

Os primeiros anos do governo Vargas foram marcados pela mudança do pacto político dominante – pela formação de uma nova coalizão política nacional-popular que substituiu a velha coalizão oligárquica do Império e da Primeira República. O mundo capitalista enfrentava então uma grande crise econômica que tinha como centro os Estados Unidos, e uma grande crise político-democrática cujo palco principal era a Europa Ocidental e os dois principais atores, Hitler e Mussolini. De um lado, era a crise do capitalismo liberal, de outro, a crise de democracias liberais mal consolidadas como a Itália, onde Mussolini aproveitara a luta de classes (ainda forte demais) para fazer um experimento corporativista autoritário, e como a Alemanha, onde Hitler iria se valer do ressentimento alemão com a derrota na Guerra de 1914-1918 para destruir a nova e frágil democracia da República de Weimar. Os dois países já haviam realizado sua revolução capitalista, de forma que tinham condições para consolidar suas respectivas democracias, mas estas eram muito recentes, e as circunstâncias econômicas e políticas dos anos marcados pela grande tragédia que foi a Primeira Guerra Mundial afinal conspiraram a favor do fascismo. É nesse quadro conturbado, e em meio a uma grave crise da economia brasileira, que Vargas assume o poder. Mas de uma maneira muito diferente do que acontecia com a Argentina. Enquanto esta, como assinalou Túlio Halperin Donghi (2003), reagiria de forma errática diante da crise mundial, Vargas revelaria uma coerência de orientação, não obstante todas as hesitações que naturalmente o assaltaram. Ele contara com o apoio dos liberais de São Paulo – ou seja, com o apoio de uma parte da oligarquia que se sentia excluída pelo regime autoritário dos partidos conservadores que dominaram a Primeira República. Rapidamente, Vargas compreendeu que os liberais

representavam também o pensamento oligárquico e colonial, que não fazia sentido reduzir a Revolução de 1930 a mais uma simples mudança de poder dentro da oligarquia agroexportadora, ainda que esta houvesse passado por um processo de modernização a partir da expansão do café para o oeste paulista. Conforme Vavy Pacheco Borges (1979), não existiam diferenças maiores entre os representantes do Partido Republicano Paulista e os do Partido Democrata (liberal) que representavam a oligarquia em São Paulo. Por isso, o que acabou ocorrendo foi a luta dessa parte mais moderna da oligarquia – aquela relacionada com o café – contra Vargas. Ele percebeu que seu real adversário era esse setor da oligarquia – um setor que tivera uma grande contribuição para o desenvolvimento econômico do país, mas cujas virtualidades haviam se esgotado. Não fazia mais sentido basear o crescimento do país no café, com prejuízo da indústria nascente. Estava na hora da mudança, de aproveitar o movimento tenentista que ganhara força nas revoltas militares dos anos 1920, de se associar às ideias nacionalistas de que partilhava um número crescente de intelectuais, de constituir dentro do Estado uma burocracia pública nacionalista e de chamar para o novo pacto político a nova burguesia industrial que estava se formando desde o final do século anterior, principalmente em São Paulo. Em outras palavras, estava na hora de estabelecer uma nova coalizão política dominante no Brasil.

Vargas, além de ter a visão do problema, era um homem extremamente hábil quando se tratava de fazer acordos políticos. A política é a arte do compromisso (para realizar o bem público, quando o político for republicano; para atender aos interesses de riqueza e poder, quando o político for corrupto, mas será sempre a arte do compromisso, das concessões mútuas). Sem o acordo não é possível alcançar maiorias e governar. Ora, ninguém era mais competente para realizar acordos políticos do que Vargas – fossem eles específicos para fins localizados, ou grandes acordos como o que envolveu a formação da coalizão nacional-popular que ele liderou. Enquanto o antigo pacto político era constituído pela oligarquia agroexportadora, pela elite burocrático-política patrimonialista e pelos interesses estrangeiros no Brasil, o novo pacto ou nova coalizão de classes será constituído pela burguesia industrial nascente, pela burocracia política e profissional nascente no próprio seio do Estado, pelos trabalhadores urbanos e por setores da velha oligarquia. Enquanto o antigo pacto político era culturalmente dependente

e não tinha mais condições de promover o desenvolvimento econômico, o novo será nacional, popular e desenvolvimentista; será o pacto necessário para o país deixar sua condição semicolonial – sua condição de país independente formalmente, mas dependente em termos culturais e econômicos – e realizar sua revolução nacional ou se constituir como nação.

A coalizão de classes nacional-popular de Vargas era uma ruptura com a antiga ordem oligárquica, mas era também um compromisso ou um sistema de concessões mútuas. Era natural, portanto, que contasse com a participação de setores da própria oligarquia. Ele próprio era dela representante, era descendente de uma família de senhores de terra, criadores de gado do Rio Grande do Sul. Como Ignácio Rangel (1957) observou, o pacto de Vargas contará com a participação da oligarquia “substituidora de importações” – ou seja, dos proprietários de terra, principalmente do Sul e do Nordeste, voltados para o mercado interno que, no modelo primário-exportador, haviam interpretado um papel econômico secundário, mas um papel político relevante na medida em que, por meio do sistema coronelista, controlavam os votos dos pobres. Ao contrário do que acontecia com os setores exportadores que teriam que “financiar” o novo modelo de desenvolvimento econômico, transferindo para os setores industriais uma parte dos lucros obtidos com a política de se manter a taxa de câmbio competitiva, esse grupo só tinha a lucrar com a industrialização. O fato de um de seus membros liderar o processo, embora a burguesia industrial fosse a nova classe dominante que estava surgindo, não tinha nada de excepcional. Em vários outros países ocorreu processo semelhante, principalmente na Alemanha e no Japão. Enquanto a nova classe não estava dotada de homens públicos, seja porque era nova, seja porque seus membros mais expressivos estavam completamente voltados para suas próprias atividades empresariais, as velhas aristocracias ou oligarquias contavam com setores em decadência ou frustrados nos quais havia homens públicos bem preparados e talentosos; entre eles sempre podia surgir um número importante de políticos e intelectuais com suficiente independência pessoal e visão do futuro para decidir inovar e criar condições para a emergência de grupos sociais dinâmicos envolvidos no desenvolvimento econômico.

A burguesia industrial será o centro do novo modelo e a classe mais beneficiada por ele. No plano econômico será a responsável principal pela revolução industrial brasileira, e por isso os intelectuais do Instituto Superior

de Estudos Brasileiros (Iseb) a definiram como uma “burguesia nacional” – ou seja, uma burguesia nacionalista que via o mercado interno como um bem público nacional e estava identificada com o desenvolvimento econômico do país.<sup>7</sup> Isso, entretanto, não significava que essa burguesia tivesse plena consciência desse fato, muito menos que fosse capaz de liderar politicamente o processo. Desde os tempos das repúblicas italianas dos séculos XIII e XIV, quando estava surgindo o capitalismo, a burguesia contratava uma elite político-burocrático-militar para se encarregar prioritariamente dos negócios do Estado; os próprios burgueses, ainda que ocupassem alguns cargos-chave, não tinham tempo nem condições para se ocupar da política e da administração. Por isso, a crítica de Fernando Henrique Cardoso (1964) à tese da burguesia nacional com base em uma pesquisa que procurava avaliar o caráter nacionalista ou não dos líderes industriais tem valor limitado, não permitindo a inferência de que, dada nossa dependência, não existia nem poderia existir uma burguesia nacional no Brasil. Vargas aliou-se à burguesia industrial e governou a favor dela, estimulando-a a investir, ainda que muitas vezes governasse apesar dela, porque seus representantes não compreendiam o sentido de sua política e se prendiam a um liberalismo fora do lugar. A burguesia nos países desenvolvidos sempre foi liberal e nacionalista, mas seu nacionalismo e o intervencionismo do Estado que implicava ficavam sempre em segundo plano, oculto: a ideologia aberta foi sempre a do liberalismo. Já na periferia, na qual a burguesia e todo o restante da sociedade estão permanentemente sob pressão da hegemonia ideológica liberal vinda do Norte, o liberalismo tende a ser aberto enquanto o nacionalismo, mais do que oculto, é amortecido e contraditório. Não obstante, como seus interesses estavam fortemente identificados com o pacto nacional-popular, os empresários industriais acabaram por ser seus participantes ativos e estratégicos. Vargas era deliberado nessa matéria: não se subordinou aos capitalistas mas se associou a eles. Conforme assinala Antonietta Leopoldi (1996, p.36), no segundo governo, “o principal assessor de Vargas [Rômulo de Almeida] vinha da CNI, seu ministro da Fazenda, Horácio Lafer, e o presidente do Banco do Brasil, Ricardo Jafet, eram industriais

---

7 Refiro-me principalmente a Hélio Jaguaribe, Guerreiro Ramos, Álvaro Vieira Pinto, Nelson Werneck Sodré e o já citado Ignácio Rangel.

paulistas; por sua vez, o presidente da CNI, Euvaldo Lodi, era deputado federal do PSD mineiro e tinha livre trânsito no gabinete presidencial”.<sup>8</sup>

Igualmente estratégica foi a elite político-burocrática que, com a industrialização e a formação de grandes organizações públicas e privadas, estava começando a surgir, juntamente com a emergência mais ampla da classe média profissional no Brasil. Dos anos 1930 aos anos 1950, as grandes organizações privadas eram ainda poucas, mas o Estado estava crescendo e já vimos que Vargas compreendeu a importância de favorecer o surgimento de uma elite político-burocrática moderna e de usá-la como ator central de seu governo – uma burocracia pública, que fosse identificada com os valores da racionalização e da eficiência, do planejamento e da administração, e estivesse voltada para o desenvolvimento econômico. Os militares, recrutados a partir do movimento dos “tenentes”, foram os primeiros burocratas públicos a participar do pacto político; depois foram se somando os civis. Afinal, os dois grupos estratégicos que constituíram o pacto nacional-popular e adotaram como ideologia alternativa ao liberalismo o nacional-desenvolvimentismo foram os empresários industriais e a elite político-burocrática originária da classe média profissional mais ampla que estava surgindo: as elites das duas novas classes que surgiam com uma defasagem relativamente pequena entre uma e outra foram os principais atores do pacto de Vargas.

O ex-presidente, porém, sabia que seu pacto não podia se limitar às elites. Ele se insurgira contra o antigo regime porque este era elitista e autoritário. Embora ele próprio fosse autoritário, não era elitista. Foi a primeira vez na história política do Brasil que um grande líder político foi buscar as bases de sua legitimidade no povo, especificamente nos trabalhadores urbanos que já começavam então a se manifestar por meio de movimentos sindicais. Na Europa, embora as reivindicações dos trabalhadores fossem veiculadas pelos partidos socialistas ou social-democratas, o primeiro líder político que havia buscado um contato direto com eles fora Mussolini, inaugurando um populismo fascista, de direita. Vargas afinal se definiu como um político antes de esquerda do que de direita, na medida em que fundou o primeiro partido de massas do país, o Partido Trabalhista Brasileiro, e por

---

8 CNI – Confederação Nacional da Indústria; PSD – Partido Social Democrático, o partido conservador da coalizão política getulista; enquanto o PTB – Partido Trabalhista Brasileiro – era o partido progressista.

ele foi eleito presidente da República em 1950. Vargas, entretanto, nos anos 1930, não era um homem de esquerda, nem exatamente de direita, mas um clássico líder populista conservador que compreendeu a importância de legitimar o seu poder nas massas e, em um país em que não havia partidos políticos ideológicos, tratou de estabelecer uma relação direta com o povo. Era um líder conservador, como foi um dos principais intérpretes de seu governo, Azevedo Amaral, que, em 1941, argumentava que a Revolução de 1930 fora uma revolução conservadora ou “restauradora”, porque evitou que o desmoronamento do regime oligárquico, que estava em curso desde o fim da Guerra de 1914 devido ao aumento da agitação social e sindical, resultasse no colapso da ordem ou da “personalidade nacional” (Amaral, 1941a, apud Gomes, [1988] 2005, p.192). Mas era um líder conservador profundamente identificado com seu país e que compreendeu que chegara a hora de incorporar as massas urbanas no processo político nacional.

## **Estratégia nacional de desenvolvimento**

O pacto nacional-popular foi, portanto, um pacto político que teve como participantes esses quatro grupos. Foi uma coalizão de classes que logrou definir uma estratégia nacional de desenvolvimento bem-sucedida, nacional-desenvolvimentista, a qual imprimiu uma taxa de crescimento econômico acelerada ao país e transformou uma economia agrícola em uma economia industrial, uma sociedade capitalista mercantil com traços pré-capitalistas em uma sociedade industrial, um Estado patrimonial em um Estado burocrático moderno. Dessa forma, Vargas liderou as duas revoluções que formam a revolução capitalista de um país: a revolução nacional brasileira, ou seja, a formação do Estado-nação brasileiro, e a revolução industrial brasileira. O Estado brasileiro havia sido fundado em 1822, mas fora até 1930 um Estado-nação dependente, semicolonial, supostamente liberal. Com Vargas, este torna-se um Estado desenvolvimentista. No período 1930-1960 ocorre a refundação da nação brasileira, que afinal se torna razoavelmente independente e passa a realizar políticas voltadas para seus interesses, de acordo com seus próprios critérios. O Brasil, em 1930, era “uma economia essencialmente agrícola”; no final dos anos 1950, já era um país industrial.

Essa estratégia nacional-desenvolvimentista teve algumas características centrais: a prioridade ao capital nacional, a valorização do trabalho por meio da incorporação dos trabalhadores urbanos ao processo político, o uso do Estado para realizar poupança-forçada e investir nas áreas de infraestrutura, a política de substituição de importações, a proteção tarifária e a neutralização da sobreapreciação cambial causada pela doença holandesa por meio de um imposto sobre a exportação. Geralmente, quando se pensa na política de promoção da industrialização, idealiza-se uma política protecionista de altas tarifas alfandegárias. Houve também essa prática no Brasil, mas, como salientam Villela e Suzigan (1973), o controle cambial introduzido já em 1931 teve papel talvez mais importante do que as tarifas. No Brasil de Vargas, a neutralização não se dava da forma simples como acontece em países desenvolvidos que enfrentam ou enfrentaram o problema, como a própria Holanda nos anos 1960 e, desde os anos 1980, a Noruega – com o estabelecimento de um imposto sobre a exportação desses setores de forma a deslocar para a esquerda sua curva de oferta do bem em relação à taxa de câmbio e assim impedir a apreciação do câmbio –, mas por meio de um processo complexo de câmbio múltiplo e de tarifas de importação combinadas com subsídios à exportação de bens manufaturados. Essa estratégia foi insistentemente acusada de “protecionista” pelos liberais e pelos cafeicultores, mas era simplesmente uma forma de neutralizar uma grave falha de mercado como é a doença holandesa. Os economistas de então não conheciam essa teoria, e precisavam usar o argumento da indústria infante e fazer a crítica da lei das vantagens comparativas do comércio internacional para justificar a administração da taxa de câmbio que, intuitivamente, percebiam ser necessária para viabilizar a industrialização. O certo é que sem essa política cambial ativa o Brasil jamais teria alcançado as extraordinárias taxas de crescimento econômico que alcançou nos dois governos Vargas e, mais amplamente, entre 1930 e 1980.

## Democracia

Ao contrário do que afirmaram muitos dos seus opositores, Vargas não foi um “caudilho”, não foi o clássico representante das oligarquias mercantis latino-americanas. Foi, sim, um estadista autoritário e moderno para quem o problema fundamental do Brasil era construir a nação brasileira

e promover sua industrialização. A democracia viria depois. Seu grande mérito foi ter rompido com a oligarquia para liderar a revolução capitalista brasileira. Como líder autoritário ele não estava preocupado em introduzir a democracia, mas voltado para uma profunda transformação econômica e política do país, e olhava com interesse as experiências autoritárias e corporativas que estavam ocorrendo na Europa e que lhe pareciam compatíveis com as mudanças que estava aplicando.

Além de autoritário, Vargas foi um clássico líder populista que estabeleceu um contato direto e pessoal com o povo e comandou uma coalizão política popular-nacional. Como, então, considerá-lo um estadista? Pode um estadista ser autoritário e populista? O ideal não é que o líder político esteja comprometido com os ideais da democracia?

Vargas é com frequência chamado de “ditador” devido ao Estado Novo (1937-1945), o que é tecnicamente correto. Entretanto, é preciso considerar que o Estado Novo foi uma forma de completar a revolução econômica, política e social, iniciada em 1930, que tinha, no plano internacional, algumas referências importantes. Conforme observa Maria Celina d’Araujo (2000, p.10), suas origens podem ser buscadas em outros países periféricos como a Turquia, onde Atatürk fora o estadista que realizara a revolução modernizadora de seu país: “no Brasil a força desse movimento ficou conhecida entre os militares com a formação de um grupo de jovens oficiais conhecidos nos anos 1920 e 1930 como ‘jovens turcos’ – ou seja, radicais, modernizadores e autoritários”. Por outro lado, o grande formulador da teoria corporativista foi também um pioneiro da teoria do desenvolvimento econômico, Mihail Manoilescu (1929; Love, 1996). Vargas errou ao decidir embarcar no Estado Novo, mas não teria sido o estadista que foi se houvesse então realizado eleições e transferido o governo para um novo presidente eleito.

O ex-presidente não estava sozinho no seu autoritarismo nacionalista. Outros grandes intelectuais, como Alberto Torres, Gilberto Freyre, Caio Prado Jr., Oliveira Vianna, Amadeu Amaral e Francisco Campos foram também defensores de um regime autoritário e nacionalista para levar adiante a formação do Estado-nação brasileiro. Conforme observa Boris Fausto (2001, p.45), referindo-se aos três últimos autores, eles “tinham uma idêntica avaliação dos tempos em que viviam e propostas idênticas para os problemas brasileiros. Identificavam o grande problema do país na obra apenas esboçada da construção nacional. No Brasil existia um povo, mas

não uma nação e seu correlato: a identidade nacional”. Na verdade, no Brasil dos anos 1930 não havia condições para uma verdadeira democracia. Nos países mais avançados a democracia só se tornou possível no século XX – depois que esses países completaram sua revolução capitalista. Durante o século XVIII e o início do século XIX, os países que primeiro completaram essa revolução, como a Inglaterra e a França, eram Estados absolutos; no século XIX se tornaram liberais, porque garantiram os direitos civis, mas não eram democráticos, já que não havia neles o sufrágio universal. A democracia era impensável antes da revolução capitalista, porque foi só com o capitalismo que o excedente econômico assumiu a forma do lucro realizado no mercado e passou a ser apropriado pela classe dominante sem que para isso ela precisasse contar com o controle direto do Estado. Antes disso, a apropriação do excedente na forma de impostos sobre colônias e de trabalho escravo ou servil dependia do controle direto do Estado, de maneira que a classe dominante oligárquica impunha um veto absoluto à democracia. Este desapareceu com a revolução capitalista em cada país, mas a burguesia precisou de todo um século – o século XIX, o século liberal – para gradualmente perder o medo de que a garantia do direito de voto aos trabalhadores os levasse a expropriá-la, fazendo a revolução socialista.<sup>9</sup>

Considerados esses fatos, se um chefe de Estado governa um povo que ainda não completou sua revolução capitalista, o fato de ter sido autoritário não impede que seja um estadista. Ninguém negaria que Júlio César, a rainha Elisabeth I ou Bismarck tenham sido estadistas. No Império Romano de Júlio César não havia qualquer vestígio de revolução capitalista, na Inglaterra da grande rainha essa revolução apenas começava e estava em sua fase comercial e na Alemanha de Bismarck o grande desafio era completá-la ao mesmo tempo que se unia o país ou se formava o Estado-nação. Eles foram notáveis estadistas, mas não foram democráticos, como também não o foi Vargas, que estava naquele momento realizando a revolução capitalista brasileira. Durante o Estado Novo o autoritarismo que sempre foi dominante na sociedade brasileira se aprofundou e foram cometidos alguns

---

9 Eu próprio contribuí para o desenvolvimento desse conceito já que organizei um livro sobre o tema (*Populismo econômico*, 1991), no mesmo ano em que Rudy Dornbusch organizava um livro semelhante. Não vejo problema no uso do termo populismo econômico, mas ele deve sempre ser distinguido do populismo político.

abusos inomináveis que poderiam ter sido evitados, mas é preciso reconhecer que o projeto nacional de Vargas foi cumprido.

Ora, esse projeto abriu espaço para uma democracia consolidada no Brasil. Para que isso acontecesse foi necessário ainda que passássemos por uma nova ditadura militar entre 1964 e 1984 desencadeada pela Revolução Cubana de 1959 e pela Guerra Fria – por fatores exógenos, portanto –, mas as bases dessa consolidação democrática já haviam sido estabelecidas pelo grande desenvolvimento que Vargas comandou nos quase vinte anos que governou o Brasil.<sup>10</sup>

Além de ter sido um líder autoritário, Vargas foi um líder “populista”, mas nesse caso não há razão para criticá-lo. Em 1930, embora não existissem as condições reais para a democracia no Brasil, o problema já estava colocado, de um lado porque a sociedade brasileira, como periférica e atrasada, via e naturalmente invejava as experiências democráticas que ocorriam nos países mais avançados, e, de outro, porque a industrialização que já ocorrera estava criando uma classe trabalhadora e uma classe média que se sentiam não representadas no plano político e prejudicadas no plano econômico pelas políticas do Estado oligárquico. Vargas tratou de incorporar a classe média ao Estado e ao governo, e encontrou no populismo a maneira de estabelecer sua relação com os trabalhadores e de algum modo incorporá-los ao processo político. O populismo de Vargas, portanto, não representava um atraso, mas um progresso. Enquanto no Estado oligárquico não havia qualquer espaço para as massas, no Estado desenvolvimentista que estava surgindo havia. O populismo de Vargas não era propriamente democrático porque implicava uma relação direta do líder político com o povo, não estando, portanto, de acordo com o ideal democrático que pressupõe a existência de partidos ideológicos que sirvam de intermediários entre os líderes e esse povo, mas, em compensação, por meio desse populismo os trabalhadores urbanos eram, pela primeira vez, chamados a participar de alguma forma do processo político. Não havia naquele tempo espaço para uma política baseada em partidos ideológicos, porque os conceitos necessários para isso como os de liberalismo, socialismo e nacionalismo não faziam parte da cultura e portanto da

---

10 Discuto e procuro demonstrar que as revoluções capitalistas em todo o mundo sempre ocorrem no quadro de um regime autoritário, no qual não se garantem nem os direitos civis, nem o sufrágio universal, e que as democracias só se tornam consolidadas depois que o país completa sua revolução capitalista (Bresser-Pereira, 2011).

consciência dos eleitores, mas já existiam os interesses dos trabalhadores que, por meio do populismo de Vargas, se transformavam em insumo político – em variável a ser considerada no cálculo dos políticos. Vargas sabia que o Brasil caminhava para a democracia, e tratou de se preparar para ela, principalmente a partir de 1942, quando decidiu se aliar aos Estados Unidos e à Grã-Bretanha na Segunda Guerra Mundial. É a partir desse momento, como mostra bem Ângela de Castro Gomes (1988, capítulo 5), que Vargas, por meio de seu ministro do Trabalho, Marcondes Filho, dá início ao que seria o “trabalhismo”: aprova uma legislação do trabalho avançada para o estágio de desenvolvimento econômico do país (a Consolidação das Leis de Trabalho é de 1943) e pessoalmente, ou com seu ministro, multiplica sua comunicação com as massas, ao mesmo tempo que passa a trabalhar na constituição de um partido político que lhe servisse de base política após o fim da guerra, quando a democracia deveria ser estabelecida.

O populismo é uma palavra hoje abusada. No quadro da onda ideológica neoliberal e da hegemonia norte-americana que surge nos anos 1980, serve para os países ricos desclassificarem líderes populares dos países em desenvolvimento – tanto aqueles que são realmente incompetentes e gastadores quanto os governantes que procuram desenvolver seu país em bases autônomas. É preciso, entretanto, distinguir o populismo político do econômico. Em termos políticos, o populismo é uma expressão clássica que serviu para identificar, primeiro, um movimento político de esquerda na Rússia do século XIX que antecedeu o movimento comunista, depois como um movimento político norte-americano nos anos 1920 e finalmente como um fenômeno político latino-americano que teve em líderes como Vargas, Lázaro Cardenas e Domingos Perón seus principais representantes. Enquanto os intelectuais do Iseb o viam como um fenômeno positivo, os intelectuais da Escola de Sociologia de São Paulo o identificaram com uma forma de mistificação dos trabalhadores e das esquerdas. Desde a segunda metade dos anos 1980, o populismo (econômico) foi definido como a prática de gastar irresponsavelmente mais do que se arrecada, incorrer em grandes déficits públicos ou em grandes déficits em conta corrente e, portanto, no aumento da dívida pública ou da dívida externa, e, afinal, levar o país a uma crise econômica.<sup>11</sup> O populismo econômico é conde-

11 Não por acaso os dois trabalhos fundadores do populismo econômico são de um economista, Adolfo Canitrot (1975), e de um cientista político, Guillermo O'Donnell (1977), argentinos.

nável, enquanto o populismo político não necessariamente, pois tende a ser a primeira forma pela qual o povo é chamado, de algum modo, a participar da política e porque nem sempre o líder populista gasta mais do que arrecada. Vargas foi um líder populista político, mas sempre tratou as finanças públicas com rigor. Seu populismo, porém, além de não se confundir com o populismo econômico, também não se confundiu com o populismo demagógico, porque tratou de somar às suas palavras as suas ações. Enfrentando o protesto dos empresários e da velha oligarquia, ele protegeu os trabalhadores com a lei e estabeleceu o primeiro salário mínimo. Por isso, Vargas não foi um “pai dos pobres” apenas retórico; como estadista, ele se identificou com seu povo; percebeu que uma nação só é forte quando o povo também dela participa, e viu no “trabalhismo” uma forma de transformar essas intuições políticas em realidade. Conforme observa Ângela Castro Gomes (1988, p.197), a partir do Estado Novo (1937), Vargas reconheceu a questão social não apenas como uma questão econômica, mas também política e, portanto, passível de intervenção do Estado: “a construção do Estado Novo evidencia assim que a busca da legitimação da autoridade se deu de uma forma e por razões completamente distintas daquelas que haviam fundado a legitimidade dos regimes anteriores”. Vargas foi um homem do seu tempo que enxergava o futuro: ele usou práticas populistas para entrar em contato com o povo porque simplesmente não existia a alternativa dos partidos políticos ideológicos que servissem de intermediários. Se até hoje esses partidos mal existem no Brasil, o que dizer então naquela época? Os partidos existentes eram meras expressões da oligarquia dominante. Mais amplamente, não havia no Brasil, como não há hoje em muitos países latino-americanos que ainda não realizaram sua revolução nacional e capitalista, as estruturas econômicas, culturais e institucionais necessárias para a democracia. No plano da estrutura, não havia empresas, tecnologia e nem uma ampla classe média profissional; no plano da cultura política, os valores e as ideologias políticas que permitem aos eleitores votar em partidos e não em pessoas; e no plano das instituições, além de não haver partidos políticos definidos em termos ideológicos, não havia a conceituação clara dos direitos civis e o respeito à lei, não havia, portanto, o Estado de direito, que é condição da democracia. Recentemente, participei de um seminário em Buenos Aires sobre “Esquerda, populismo e democracia” no qual um intelectual da Bolívia se referia à esquerda no seu país como “neopopulista, autoritária, anacrônica, nacionalista, anticolonial,

étnica, indianista, fundamentalista, dogmática, não ideológica, sindical, sem identidade classista, clientelista”. Há nessa declaração um óbvio exagero crítico, um preconceito ideológico, mas o mais grave nessa avaliação é sua falta de perspectiva histórica: o que esse intelectual fez foi aplicar ao seu país – uma Bolívia muito pobre e atrasada – os padrões políticos que aprendeu nas universidades norte-americanas.

O Brasil dos anos 1930 tinha um nível de desenvolvimento econômico semelhante ao que tem hoje a Bolívia. Como na Bolívia hoje, no Brasil daquela época a democracia só poderia se manifestar de forma parcial e incompleta por meio do populismo político. Por outro lado, diferentemente do que ocorre hoje, naquela época a ideia de um regime autoritário não contava com a condenação geral. Na Europa, os regimes autoritários prosperavam. E no Brasil havia uma parte grande das elites que apoiava uma solução autoritária. Vargas foi um homem do seu tempo, cometeu os erros e logrou os acertos que eram possíveis então. Porém, governou o Brasil com o discernimento e a grandeza de um estadista.