



Getúlio Vargas e a formação e integração do mercado nacional¹

Wilson Cano²

1- Introdução

A política econômica posta em prática pelo governo de Vargas, a partir da revolução de 1930, gerou efeitos que, inquestionavelmente, resultaram não apenas na "recuperação da Crise de 29", mas, num sentido mais amplo, na formação do mercado nacional e na mudança do padrão de acumulação de capital no país.³

Essa política, e mais um grande conjunto de novas medidas e arranjos institucionais que foram sendo implementados ou planejados ao longo do período 1930-1954, além daquela recuperação e mudança no padrão de acumulação, dariam início ao processo de integração do mercado nacional, consolidando nossa primeira etapa de industrialização, a *restringida*.

Para tanto, foi preciso radical mudança no papel do Estado nacional, em sua organização, instrumentos e meios, antes centrado exclusivamente para uma economia primário exportadora, dentro dos ditames liberais do padrão ouro.

Grande parte do sucesso desse processo, em nosso entender, deve ser creditado à vontade, coragem, competência e habilidade política de Vargas, que foi o reitor dessa mudança. Certamente teve a ajuda-lo, para essa empreitada, as circunstâncias internas e externas que enfrentou, e que antecedem e sucedem a "Crise de 29", e entendemos também que sua formação positivista - em que pese várias passagens contraditórias de sua vida política - exerceu forte influência para aquele sucesso.⁴

Getúlio Vargas teve sua formação acadêmica intelectual e política entre seus pares positivistas do Rio Grande do Sul, desde sua formação como advogado em 1907, e principalmente no exercício de seus mandatos políticos, duas vezes como Deputado Estadual (1909 e 1917), Deputado Federal (1922), Ministro da Fazenda (1926) do governo liberal de Washington Luiz, Governador do Rio Grande do Sul (1928) e candidato derrotado à Presidência (1930).

O positivismo, como sabemos, guarda importantes contradições, tanto em sua estrutura interna como quando confrontado com outras formas de pensar. Sua estrutura envolve três planos: i- sua profissão como religião (ver, por exemplo, seu *Apostolado* no Rio de Janeiro); ii- como

¹ Texto adaptado e ampliado, de minha apresentação oral no Seminário sobre a Era Vargas, realizado no Instituto de Economia da Unicamp em 1/9/2004

² Prof. Titular do Instituto de Economia da Unicamp: wcano@eco.unicamp.br

³ Para a crise, ver a clássica análise pioneira de Furtado (1961); sobre a mudança do padrão, ver Cardoso de Mello (1998) e Tavares (1998).

⁴ Para os estudos sobre Vargas (inclusive biografias) e seu governo, consulte Carrazzoni, Dulles, Draibe e Fonseca. Destes dois últimos textos fiz uso mais intenso, sem anunciar todas as referências a ambos. Para o papel do estado durante 1930-1954, ver também Baer, Kerstenetzky e Villela.

estrutura intelectual, centrando-o na ciência natural e no *evolucionismo* histórico da sociedade; iii- e, no plano da política, como um orientador de ações políticas ou de administração pública.

Seu ensinamento sobre o Estado e o governo, é o de que este deve ser forte e transparente, do que se deduz a redundância sobre o voto secreto, pois se seus titulares são positivistas, são também transparentes. Ao Poder Legislativo, assim, caberia tão somente o de fiscalizar o Executivo. Assim, o Estado paira acima da Sociedade.

O Estado deve se manter com equilíbrio orçamentário, *só podendo gastar o que tem*. Contudo, abre uma exceção, para o atendimento a *necessidades sociais*. Por isso precisa amparar os desprotegidos trabalhadores, e, por ambas razões, praticar a *socialização dos serviços públicos*. Ainda, não hostiliza o capital estrangeiro.

Embora tenha a *Ordem* como princípio, tem também o do *Progresso*. São assim, auto intitulados: *conservadores, mas progressistas*. Eram contra as oligarquias e o latifúndio, mas isto não o impediu, quando governador, de criar o Banco do Estado do Rio Grande do Sul, ampliar o crédito - contrariando o *só gastar o que se tem* - não só à indústria local, mas também a seus inimigos de princípio, o latifúndio e a oligarquia rural gaúcha.

Em 1929-1930, lideraria a Aliança Liberal (que se dizia *evolucionária*, não *revolucionária*), onde suas contradições aumentariam ainda mais: i- prometendo a anistia aos *tenentes* revolucionários, tantas vezes antes por ele negada; ii- embora contra as oligarquias, viu-se compelido a apoiar tanto a cafeeira quanto a açucareira nordestina; iii- embora contrário ao voto secreto, viu-se também obrigado a aceita-lo e promete-lo; iv- embora contrário (como outros, liberais, como Murinho, Gudin e outros) às *indústrias artificiais*, comprometeu-se em produzir aço, máquinas e armas.

Derrotado nas eleições de março de 1930, manter-se-ia ambíguo até maio, mas em seguida desencadeia-se o movimento revolucionário, vitorioso em outubro, mas plena depressão econômica.

- a década de 1920: o início do processo de transição econômica e social

Penso que a década de 1920, para o Brasil, representa um processo de transição econômica e social, a partir do chamado *modelo primário exportador*, rumo a um novo padrão de acumulação de capital - o de *crescimento para dentro* -, que seria desencadeado a partir da *Crise de 1929* e da *Revolução de 1930*. Transitar-se-ia, assim, do velho padrão primário exportador - onde o complexo cafeeiro paulista predominava - em direção a um novo - o da industrialização -, que se firmaria a partir de 1933.⁵

Naquela década, a economia passava por forte aceleração na acumulação capitalista, elevando os investimentos, a produção e as exportações primárias e também expandindo a capacidade produtiva e a produção industrial. É fato, contudo, que esse acelerado crescimento manifestou-se, não exclusivamente, mas concentradamente em São Paulo. Neste estado, o complexo não apenas expandiu o plantio do café e diversificou o restante de sua agricultura, mas também acelerou e diversificou os investimentos na indústria de transformação, expandindo, ainda, as atividades terciárias, notadamente os bancos nacionais.

A própria expansão dos segmentos urbanos dessa economia, notadamente da

⁵ Para a análise do período precedente à crise de 1929, ver Cano (1998 A).

indústria, reforçaria um processo já latente de importantes transformações sociais e culturais, além das econômicas. Aquela expansão estimulava transformações, ampliando e organizando melhor a classe trabalhadora e fazendo surgir uma embrionária classe média.

Essas mudanças geraram efeitos que também resultaram na ampliação ou fortalecimento de movimentos sociais de vários tipos, tais como: intensificação de greves; surgimento de partidos e agremiações políticas de esquerda; crescentes pressões por melhorias nos direitos políticos e sociais, pelas classes trabalhadora e médias; além de manifestações modernistas na cultura, onde pontificou a *Semana de Arte Moderna*. É também nesse transcurso que crescem os movimentos militares - o *tenentismo* -, ansiando também por mais direitos, transparência na política e modernização das Armas, cujas principais manifestações se deram em 1922, 1924, na Coluna Prestes e na Revolução de 1930.⁶

Assim, penso que a Revolução de 1930 não se explica isoladamente pela derrota eleitoral de Vargas e seu desejo de poder. Ela representa muito mais do que isso, pois resulta da amálgama constituída: pelas crises política e econômica; pelo crescimento dos vários movimentos sociais e de suas manifestações; e também de sua principal causa estrutural, as mudanças de sua base produtiva.

Estas decorreram da expansão da economia industrial e urbana, que geraram e aprofundaram na economia e na sociedade, novos segmentos da burguesia - industriais, comerciantes e banqueiros -; melhor organização do corpo militar; crescimento da classe médias; massa trabalhadora urbana maior e melhor organizada; e ampliação dos segmentos profissionais de maior qualificação técnica e acadêmica e da intelectualidade.

Isto ampliava sobremodo não só requisitos de ordem econômica (maior dimensão do mercado interno, maiores importações, financiamento, novos segmentos produtivos, maior qualificação da mão de obra, tecnologia, maior apoio do Estado.), mas também de ordem social e política, como direitos sociais e trabalhistas, desenvolvimento da educação e da cultura, etc. Mas, acima disso, ampliou e diversificou os interesses e os conflitos entre os interesses das distintas frações da burguesia, praticamente rompendo a hegemonia que a cafeeira até então detinha.

Assim, penso que economia e sociedade foram gestando problemas complexos que pressionavam pelo seu equacionamento e soluções - ainda que parciais -, e cujo desaguadouro foi o movimento revolucionário de 1930. Este, como se sabe, culmina com a vitória de seu líder, Getúlio Vargas.

2- O sentido da "Crise de 29" e algumas reações nacionais

A "Crise de 29" não se manifestou igualmente em todo o mundo capitalista, em termos de tempo e de espaço. Nos EUA, que foi seu epicentro, embora ela tenha eclodido ao final de outubro de 1929, já desde meados da década alguns sintomas setoriais já poderiam ser vistos, pelo menos aos olhos dos economistas mais críticos

A década de 1920 não só trás o reajuste, para baixo, dos altos preços das

⁶ Sobre as principais transformações econômicas e sociais da década de 1920, ver Cano (1997). Sobre o movimento revolucionário, ver Santa Rosa, e Lima Sobrinho.

comodities internacionais, vigentes durante a Primeira Guerra, como sua herança de debilidade e volatilidade financeira internacional. Lembremos que o conservadorismo da Inglaterra, leva-a a reintroduzir o padrão-ouro e revalorizar a libra esterlina, indo na contramão dos principais países e, com isso, debilitando sua economia (e suas importações dos países subdesenvolvidos). Trás também o extraordinário *boom* industrial, e uma notável especulação mobiliária e imobiliária nos EUA, e uma enorme instabilidade e volatilidade financeira internacional.⁷

A precipitação da crise nos EUA praticamente se dissemina por todo o mundo capitalista, agravando ainda mais aqueles países que se encontravam em situação mais vulnerável. A reação de cada país à crise foi diferenciada, tendo em vista não apenas suas próprias condições, mas, principalmente, seu grau de dependência econômica (financeira, de mercados, etc.) ou subordinação política (no caso das colônias de fato ou *de jure*).⁸

Mas a verdade é que, rapidamente ou gradativamente, cada um dos países mais avançados defendeu-se, seja com políticas anticíclicas do tipo keynesiano, seja com outras, mitigadas. Os que tinham impérios coloniais, despejaram sobre suas colônias boa parte do ônus da crise. Muitos saíram da depressão, graças a efeitos diretos (Alemanha e Japão, por exemplo) ou indiretos (Suécia e EUA, em parte) da crescente militarização que antecede a Segunda Grande Guerra.⁹

Como economias primário exportadoras e fortemente reflexas à demanda externa, os países latinoamericanos foram fortemente atingidos em suas exportações, cuja redução de volume e de preço resultou em queda de suas capacidades para importar, entre 50% a 70%. Acrescente-se que, aos primeiros sinais da crise, o capital estrangeiro retirou boa parte de suas aplicações, destruindo nossas precárias reservas de divisas.

Assim, se nada fizessemos, regrediríamos. Não foi o que sucedeu. Reagimos, uns rapidamente, outros não; uns com maior intensidade de ações, outros mais contidos. Em clássico trabalho sobre a América Latina a partir da "crise de 29", Seers dividiu-a em dois grupos de países, no que tange à reação diante da crise.

Um, constituído por onze países (Venezuela, Equador, os seis centro-americanos, Cuba, Haiti e Dominicana) que, diferentemente do outro (México e os demais países sul americanos, exceção de Bolívia e Paraguai, não discutidos no trabalho), não praticou ou foi muito retardatário no uso de políticas econômicas mais amplas contra aquela depressão, e em defesa do setor produtivo interno. Elas foram nulas ou modestas se confrontadas com as do segundo grupo, cujos países, rapidamente, desvalorizaram fortemente o câmbio, decretaram moratória, instituíram controles cambiais drásticos e elevaram suas tarifas de importação.¹⁰

Somente quando já eram decorridos vários anos da depressão é que alguns países do primeiro grupo passaram a instituir políticas desse tipo. Esse atraso se devia, fundamentalmente, a que:

⁷ Sobre a crise ver Galbraith, Kindleberger e Fano.

⁸ Sobre a reação à crise, ver Bleaney, Maddison, e Seers.

⁹ Cf. Bleaney.

¹⁰ Ver Seers.

- i- tinham poucas e incipientes indústrias e escassa urbanização;
- ii- suas estruturas de comércio exterior eram muito atreladas aos EUA, com tarifas preferenciais a esse país e dificilmente poderiam impor maiores controles sobre suas importações;
- iii- eram vinculados ao dólar ("padrão ouro-dólar"), com o que, junto com os EUA, faziam parte da "área do dólar", seguindo o comportamento dos preços norte-americanos, o que lhes dificultava ou impedia uma desvalorização cambial. Do grupo (com exceção do Equador e de El Salvador), quase todos mantiveram suas taxas nominais de câmbio e a Venezuela valorizou-a ainda mais, mantendo-a até a década de 1950.

Contudo, a profundidade da crise e sua longa duração não mais permitiam a “volta ao passado”, isto é, a manutenção do antigo padrão de consumo e de investimento, e formas de ajustamento passivo para enfrentar a depressão. Ali onde as elites ou o Estado não tiveram uma atitude ativa em defesa da economia, ocorreu maior regressão da renda e do emprego, e, em alguns casos, a da própria estrutura produtiva alcançada antes da crise (Cuba talvez tenha sido o caso mais grave). A hipótese para a não regressão teria que ser, necessariamente, a ruptura com o padrão-ouro e com as políticas ortodoxas liberais.

Seria apenas em vários países do segundo grupo - o Brasil à frente, antecipando-se também em relação as famosas "pirâmides Keynesianas" - que surgiriam, através de movimentos rebeldes ou mesmo pela via eleitoral, várias lideranças nacionalistas e industrialistas que enfrentaram aquelas pressões internas e externas, como, Vargas no Brasil, Cárdenas no México, Ibañez no Chile, rompendo com as nostálgicas tentativas liberais da "volta ao passado", ou seja, à "nossa vocação agroexportadora"...

Em geral, a maioria dos países latino-americanos havia instalado indústrias, mas nos de menor mercado elas não ultrapassavam o simples beneficiamento agro-industrial, ao passo que os maiores haviam instalado setores de bens de consumo, como têxtil, calçados, vestuário e mobiliário, além de uma química e metalúrgica incipientes e de materiais de construção. Quanto maior e mais diversificado fosse o parque industrial do país, melhores seriam as condições para internalizar e potenciar os efeitos de uma política de defesa da economia.

- a especificidade da crise no Brasil

O caso brasileiro se reveste de maior complexidade. Lembremos que o ritmo da acumulação de capital nos setores mais dinâmicos - café e indústria -, na segunda metade da década de 1920, foi muito alto o que resultou em elevada expansão da capacidade produtiva de ambos setores, *muito à frente da expansão de suas demandas*. Já na passagem de 1928 para 1929, estavam anunciadas essas crises, que eclodiriam pouco antes do *crack* de Nova York, em outubro de 1929.

Dessa forma, independente da crise externa, o Brasil sofreria as duas crises internas - a do café e a da indústria -, o que nos levaria a uma grave depressão. A crise internacional, por sua vez, aprofundaria ainda mais a crise nacional, pela redução drástica do valor exportado, diminuindo a renda e o emprego internos e contraindo fortemente as importações, fonte principal das finanças públicas federais. Mas, se o quadro poderia se agravar, ao mesmo tempo ele também abriria uma extraordinária possibilidade para a formulação de uma política que, ao mesmo tempo, não só

pudesse conter ao mínimo os efeitos perversos da crise externa, mas também enfrentar a crise interna.¹¹

As enormes safras de 1927-1928 e de 1929-1930 que para o conjunto do país foram, respectivamente, de 27 milhões e 28 milhões de sacas de café, não decorreram propriamente do aumento da capacidade produtiva e sim do bom trato dado aos cafezais e de dois excelentes anos agrícolas; a situação agravar-se-ia, com a de 1931-1932, que atingiria 28 milhões de sacas. Não fosse a decidida atuação do governo federal, a congeminção com a crise externa faria com que a economia brasileira sofresse período depressivo muito maior.

As alternativas que se ofereciam à economia cafeeira eram: a) colher o café e tratar o cafezal para impedir sua destruição; b) nada fazer, na órbita do Estado, significando o abandono dos cafezais e enorme taxa de desocupação. Antes da crise de 1929, o café pôde valer-se, em parte, do financiamento externo para enfrentar suas crises. A partir da crise internacional, com a fuga e retorno de capitais em direção aos países desenvolvidos, e com a desorganização do mundo capitalista, aquele financiamento seria praticamente inviável. Para sustentar a economia cafeeira, era necessária vigorosa ação do governo dada a impossibilidade do socorro externo.

Contudo, cabe ponderar que, até a eclosão da crise, nossa economia se enquadrava no padrão-ouro e nosso governo e a maioria de nossas elites eram liberais. Assim, resistiram até a derrota frente à Revolução, em outubro de 1930, persistindo com a política econômica ortodoxa, e mantendo a conversibilidade até a exaustão de nossas precárias reservas. Portanto, a necessidade de uma ruptura política, de cunho mais progressista e nacionalista, era um imperativo nacional.

Vargas, a despeito de suas já citadas ambigüidades, tinha, entretanto, clara noção da necessidade de formar e integrar o mercado nacional. Falando, no início da década de 1920, em Porto Alegre, a respeito da crise do charque gaúcho, afirmava que esse problema decorria do *isolacionismo do Rio Grande do Sul*, e da estreiteza do mercado interno. Para enfrenta-lo, era necessário *atuar no poder nacional, para se beneficiar do mercado nacional*. Mas para isso, se fazia também necessária *a conquista do poder nacional*, então dominado pelo setor agrário exportador, onde pontificava o café.¹²

3- O primeiro governo Vargas (1930-1945)

Já a partir de 1931, Vargas inicia a política econômica de recuperação da renda e do emprego, superando parte dos efeitos da crise cafeeira e, com isso, sustentando grande parte da demanda efetiva. Mantida esta em alto nível e contrastando com o reduzido volume de divisas para importar, a demanda interna tornava-se cativa para a produção industrial e agrícola, reduzindo o coeficiente de importações de 19,8% em 1928 para 10, 5% em 1939.¹³ Com isto, expandiram-se sobremodo as trocas inter-regionais, reforçando o processo de formação e integração do mercado nacional.¹⁴

Com a política de recuperação - que significou verdadeira antecipação à

¹¹ Ver Cano (1998 B, cap. 5) e (2002)

¹² Cf. Fonseca, p. 81-82.

¹³ Ver, a respeito: Malan et alii (1977).

¹⁴ Um exame detalhado dessa política e a controversa discussão sobre ela estão em Cano (2002).

política keynesiana anticíclica que seria formulada em 1936 - ocorreria profunda transformação no padrão de acumulação de capital no Brasil. A economia transitava de um modelo primário exportador, cujos determinantes maiores do nível da renda e do emprego eram as exportações, para um de industrialização, em que o determinante do nível da renda e do emprego passava a ser o investimento autônomo.

Graças a isso, a economia brasileira recuperava-se já em 1933, superando os níveis de 1928: o PIB em 1933 já era 9% maior do que o de 1928; o produto agrícola e o industrial eram respectivamente, 13% e 5% maiores. A economia brasileira recuperava-se rapidamente e passaria por notável expansão e por profundas alterações estruturais. O período 1933-1939 foi um dos mais auspiciosos para a produção industrial do país, que cresceu à taxa média anual de 11%.

Com Vargas, o café, que era "um problema paulista" e cuja política antes era formulada pelo Instituto Paulista de defesa do Café, passava a ser um "problema nacional", e em 1933 era criado o DNC - Departamento Nacional do Café. Mas Vargas teve a sensibilidade política e econômica de transformar em "nacionais", vários outros problemas "regionais", colocando-os sob a gestão e o apoio da agenda do governo federal:

- i- a economia do cacau, concentrada no sul baiano, em 1931 passa para a órbita do Instituto do Cacau da Bahia, criado em 1931;
- ii- a economia do açúcar, concentrada no Nordeste, em 1932 passa a ser dirigida pelo Instituto do Açúcar e do Alcool, criado em 1932, o qual incluiu também a tentativa de desenvolver a produção do álcool carburante a partir da cana de açúcar;
- iii- em 1938 era a vez da erva-mate, mais concentrada no estado do Paraná, para a qual foi criado o Instituto Nacional do Mate;
- iv- em 1941, o pinho (Paraná e outros estados) e o sal (Rio Grande do Norte e Rio de Janeiro), eram objeto da criação de dois Institutos específicos criados para a gestão de suas economias.

Acrescente-se que Vargas, no intuito de criar outros estímulos, institui em 1937 a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil - CREA -, dando início ao provimento de crédito público de médio e longo prazo para a produção.

Para outras questões, Vargas também criou empresas ou órgãos públicos, a que embora fossem de dimensão nacional, tinham localizações regionais específicas ou beneficiavam mais, de alguma forma, certas partes do território nacional, interiorizando, assim, parte dos efeitos da política de gastos e investimentos públicos. Como exemplos: em 1932, a Inspetoria Regional do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; em 1934, o Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM); em 1938, o Conselho Nacional do Petróleo (CNP); em 1939 o Conselho de Águas e Energia Elétrica (CAEE); em 1941 a Cia. Siderúrgica Nacional; em 1942 a Cia. Vale do Rio Doce e em 1943 a Fábrica Nacional de Motores e a Cia. Nacional de Alcalis.¹⁵

Por outro lado, antes da crise, a elevada rentabilidade do café desestimulava a produção de outros produtos, notadamente de exportação, na capitalista agricultura de São Paulo. Com a crise, porém, os preços externos do café caem, ao mesmo tempo que os preços de alguns produtos foram sustentados no mercado internacional pelos países que os controlavam, como por

¹⁵ Sobre a evolução do papel do Estado brasileiro, ver Baer, Kerstenetsky e Villela (1973) e Draibe (1985).

exemplo o algodão, pelos EUA e o açúcar, pela Europa. Com a violenta queda dos preços do café os preços relativos do açúcar e do algodão cresceram, estimulando essas duas culturas, não só em suas antigas áreas regionais de produção (Nordeste, principalmente), mas fundamentalmente em São Paulo, que, rapidamente transformaria sua agricultura e passaria a ter a primazia da produção desses bens.

As crescentes tarefas e programas desenvolvidos pelo Estado exigiram uma profunda reforma administrativa, a qual, no entanto, não pode se realizar completamente, limitando-se à criação ou transformação de vários organismos. Para contornar o problema, criou alguns outros, mais voltados para essa tarefa, como o Conselho Federal de Comércio Exterior, em 1934, e o Conselho Federal do Serviço Público Civil (transformado no DASP em 1938), ambos passando a ser os embriões de um futuro ministério de planejamento e administração.

Contudo, Vargas sabia que para integrar o mercado nacional era ainda preciso remover dois importantes obstáculos: haveria que ampliar, regionalmente, a infra estrutura de transportes, energia e de comunicações, e eliminar os impostos interestaduais, que representavam verdadeiras aduanas entre os diferentes estados do país.

A infra estrutura foi expandida e em parte desconcentrada, revitalizando-se o transporte ferroviário e ampliando um pouco (cerca de 5%) sua rede, melhorando o de cabotagem (com a encampação da empresa LLOYD em 1937 e a da COSTEIRA em 1942, e iniciando uma ampliação da rede rodoviária federal, a qual seria impulsionada na década de 1940. Entre 1930 e 1945, a rede rodoviária nacional duplicara, e a ligação Nordeste-Sul dera enorme passo, com o início da Rio-Bahia e a conclusão da SP-Porto Alegre

A consciência de Vargas para esses problemas pode ser comprovada, por exemplo, nos *considerandos* de medidas propostas para eliminar os impostos interestaduais. Entre eles, ainda durante o Governo Provisório: o do Decreto 21.418 de 17-05-1932, dizia: "Considerando que os impostos interestaduais e intermunicipais constituem um dos mais sérios embaraços ao desenvolvimento econômico do país...Considerando que é da mais alta conveniência nacional erradicá-los..."; o Decreto 19.995 de 14-05-1931 dizia: "considerando a necessidade de assegurar a unidade econômica do território brasileiro, a fim de que todos os produtos nacionais ou já nacionalizados sejam tratados com a mais absoluta igualdade e respeito ao trabalho nacional..."¹⁶

Dado que esses impostos constituíam importante parcela da arrecadação fiscal de vários estados, é compreensível que tenham permanecido em vigor até o final da década de 1930. Foram extintos a partir do exercício de 1938, com redução gradativa anual, tendo seu completo término em 1943.

Para intensificar o processo de integração do mercado nacional também teve a visão de "preencher os vazios" do território nacional, notadamente da região Centro Oeste. Assim, ainda na década de 1930, inicia a política de uma *Marcha para o Oeste*, que, entre outras medidas, proporcionou: expansão ferroviária em Goiás; expansão rodoviária que é uma verdadeira antecipação do início da futura Belém-Brasília; auxílio financeiro ao governo goiano, para a

¹⁶ As principais medidas foram: Decreto 1.185 de 11-06-1904; Decreto 19.995 de 14-05-1931; Decreto 21.418 de 17-05-1932; Decreto-Lei 142 de 29-12-1937; Decreto-Lei 379 de 18-04-1938; Decreto-Lei 915 de 01-12-1938; Decreto-Lei 1.061 de 20-01-1939.

construção de sua nova capital, Goiânia; doação de terras, assentamento e constituição de cooperativas que mais tarde constituiriam as bases de Ceres (GO) e Dourados (MS).¹⁷

Essa visão também se cristalizaria na Constituição de 1934, onde é reafirmada a proposta de mudança da capital federal para o "centro do país", e, no artigo 177 a União se obriga a destinar ao Nordeste 4% de sua receita tributária¹⁸

Assim, constata-se que o conjunto da política econômica foi uma verdadeira negação ao liberalismo, mostrando claramente como Vargas foi pragmático com relação aos postulados positivistas, por exemplo, tanto pela crescente e permanente intervenção do Estado, quanto pela expansão do crédito ou quanto pela prática do uso do déficit orçamentário, sempre que isto fosse necessário. Cabe lembrar ainda que a reorganização tributária que faz, representou um novo ordenamento e relativa centralização fiscal na órbita federal.

No plano dos direitos sociais e trabalhistas também vamos encontrar aparentes contradições e algumas afirmações dos princípios positivistas. São exemplos: a concessão da anistia aos revolucionários; do voto secreto, do feminino e aos menores de 21 anos e maiores de 18; jornada de 8 horas, férias remuneradas e o salário mínimo; a criação dos Ministérios do Trabalho e da Educação e da Universidade do Brasil (hoje UFRJ); da Justiça Eleitoral e da Justiça do Trabalho; da carteira de trabalho, dos Institutos de Aposentadorias e Pensões.

4- O segundo governo Vargas (1950-1954)

Lembremos que entre a "Crise de 29" e o início da Segunda Guerra, e apesar da profundidade da depressão internacional e da grande fuga de capitais, contamos com maiores graus de liberdade em termos externos. Os países industrializados estavam deprimidos, o comércio e as finanças internacionais desmantelados, e não haviam possibilidades de articulação inter-imperialista. Vinda a Guerra e envolvendo as grandes potências, tivemos mais uma "folga" que, com alguns tropeços e interrupções, se estenderia até 1979.¹⁹

As preocupações voltariam no período 1945-1955. Nele, o imperialismo sentir-se-ia seriamente ameaçado pela consolidação da União Soviética, pelas conquistas socialistas no leste e no centro europeus, pela vitória de Mao em 1949 na China e pela Guerra da Coreia (1951-52), fatos que abalariam ainda mais as relações "leste-oeste". A partir de 1946-47 esses fatos deram azo, nos EUA, para o surgimento da chamada Guerra Fria, alterando profundamente o comportamento norte-americano com relação à América Latina, gerando ações repressivas ao nacionalismo e às forças políticas progressistas da região. É um período de rupturas e descontinuidades; de golpes político-militares para "restaurar a democracia".

¹⁷ Esses ensaios de colonização também se fizeram em outros estados do país.

¹⁸ Contudo, esse dispositivo foi suprimido na Constituição de 1937, sendo restaurado na de 1946, incluindo-se a obrigação de destinar outros 3% para a Amazônia.

¹⁹ É a hipótese central de meu recente livro (Cano, 2000) em que sugiro que entre 1929 e 1979 a América Latina (salvo exceções do Chile, Argentina e Uruguai, que interrompem seus processos pouco antes de 1979) teve maior grau de soberania no exercício de sua política econômica, e que "o sonho" termina ao final de 1979, quando os EUA retomam sua hegemonia e a impõem novamente ao mundo, sobretudo a nós.

As pressões externas tiveram certo respaldo interno, seja na negativa de conceder ao Estado as reformas necessárias ou nas várias tentativas de instituir políticas econômicas ortodoxas. Mas a volta ao passado era uma ilusão. Não só ao passado político, mas principalmente ao passado econômico, onde nossa “vocação agrícola” era indiscutível. Onde a industrialização seria tolerada, mas não estimulada. Onde intervenção, controle cambial e de comércio deviam ceder lugar ao modelo liberal pré 29, ou, no máximo, a um regime que não enfrentasse os interesses norteamericanos.

Vargas foi deposto em 29/10/1945, elegendo-se, 34 dias depois deputado federal e senador, optando pelo Senado. Sucedeu-lhe na presidência o General Eurico G. Dutra, eleito para o período 1946-1950, que tentou alterar as linhas intervencionistas pelo liberalismo, encerrando alguns poucos órgãos e tentando diminuir as atribuições do Estado. Contudo, teve reduzido sucesso, dada a penúria cambial do imediato pós guerra e às crescentes pressões por novas ações e recursos, que a base produtiva exigia, com o que a tentativa liberal chocou-se com os ampliados interesses do setor industrial. Assim, contrariando sua ideologia, Dutra foi obrigado a manter as linhas gerais do processo.

Como bem mostrou Furtado, as investidas reacionárias internas e externas não poderiam frutificar, pois, entre a crise e o início da década de 1950 nossa participação nas exportações mundiais caíra enquanto o PIB duplicara. Assim, não haveria como recompor o coeficiente de importações de 1929.²⁰ Não haveria, portanto, como liberalizar importações sem ter a anterior capacidade geradora de divisas.

Mas as pressões liberais, antes de significar um freio ao processo provocaram a resistência interna. Avançamos ainda mais na industrialização, até onde pudemos. O Estado supria parte da debilidade do capital privado nacional e o desinteresse do capital forâneo: faria petróleo, aço, produtos químicos básicos, infra-estrutura, bancos, transporte, energia e telecomunicações. Mais que isso: nesse momento a luta pela industrialização na América Latina passaria a constituir uma bandeira progressista na maioria de seus países.

Em 1950 Vargas foi eleito para a presidência com mandato para o período de 1951-1955, cumprido-o até 24/8/1954, quando se suicida, em meio a uma grave crise política. Seu ato, na realidade, praticamente impediu um golpe de direita, que fustigava fortemente seu governo nacionalista, e que ocorreria de fato em abril de 1964. Nesse novo mandato, tentaria dar continuidade a seus propósitos desenvolvimentistas, tendo como objetivo central o aprofundamento da industrialização. Contudo, conhecia bem os limites econômicos para seu projeto, principalmente os de ordem cambial, financeira e tributária, e a má vontade do governo dos EUA para com o Brasil, principalmente após a Guerra da Coréia.

Mas as bases produtivas da economia pressionavam no sentido de converter seu processo *restringido* de industrialização num processo *específico*, ou seja, de instalar a indústria pesada e de solucionar graves pontos de estrangulamento de sua infra-estrutura. Para isso, foram implantados novos mecanismos de política econômica e de planejamento. Para o financiamento de longo prazo, criou em 1952, o BNDE (hoje BNDES).

²⁰ Cf. Furtado (1961 cap. 34).

No âmbito regional, criava, também em 1952, o BNB e em 1953 o Instituto Nacional do Babaçu, para a região Nordeste, onde também concluía a CHESF, enquanto para a Amazônia criava, em 1953, a SPVEA (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, depois convertida na SUDAM), e reestruturava o Banco de Crédito da Amazônia, e volta a atender a cafeicultura, criando o Instituto Brasileiro do Café.

A infra estrutura de energia deu largos passos para diminuir nossa dependência externa, com a criação da Petrobrás em 1954 e da Eletrobrás, mas esta, só votada no Congresso após sua morte. Além disso, ampliou a rede rodoviária e reequipou a ferroviária.²¹ Assim, petróleo, aço, carvão, energia elétrica, indústria química e mineração foram objeto de vários planos e programas, exigindo cada vez mais a atividade de planejamento, culminando num Programa Geral de Industrialização do País em 1951.

Antecipando-se a JK, criou a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI) em 1951 e em 1953 criou, na CDI, a CEIMA (Comissão Executiva da Indústria de Material Automobilístico), dando grande apoio para os empresários nacionais que produziam autopeças, estimulando assim a implantação da futura indústria automobilística no País.²²

Entre 1945 e 1955 a produção industrial teve espetacular incremento médio anual de 9,3% e essa expansão foi viabilizada, em parte, graças ao seu reequipamento, possibilitado pela reabertura das importações. Contudo, essa modernização ocorreu em sua maior parte em São Paulo, com o que a indústria paulista pôde aumentar ainda mais seu grau de concentração e diversificar ainda mais sua estrutura produtiva.

Esse elevado ritmo de crescimento conteve ainda mais o coeficiente global de importações, aumentando o peso relativo dos bens de capital na pauta de importação. Em 1955 já se notava maior avanço na estrutura industrial: a participação dos bens de consumo não durável caíra de 75% para 55%; a de bens intermediários já se aproximava dos 35% e a dos setores mais complexos (bens de capital e de consumo durável) em torno de 10%. A indústria já participava com cerca de um quarto no PIB e a agricultura outro tanto. Tomado todo o período 1929-1955, observa-se que a agricultura crescera a uma taxa superior à demográfica enquanto a do produto industrial teve média anual de 7,3%, mais elevada, portanto, do que a observada no período 1900-1929 que fora de 5,6%.

No período de 1945 a 1955, a urbanização seria acelerada e a taxa de incremento demográfico subiria para 2,8% ao ano. Industrialização e urbanização geravam enormes pressões sobre a agricultura, empurrando suas "fronteiras", desbravando estados como o Paraná e dando continuidade à marcha para o oeste. Isto compensou boa parte do êxodo rural que então se iniciava, fazendo com que os fluxos migratórios nacionais aumentassem consideravelmente.

É verdade que Vargas acenou, para a questão agrária, na Mensagem ao Congresso Nacional de 1951, quando explicita a necessidade de fazer a reforma agrária e incentivar a colonização, criando também em 1951 o Banco Nacional de Crédito Cooperativo e, agregando vários órgãos, cria

²¹ Sobre a evolução da rede de transportes no período ver Natal.

²² Para a questão automobilística, ver Gattás.

o Instituto Nacional de Imigração e Colonização e em 1952 a Carteira de Colonização do Banco do Brasil.²³ Contudo, como se sabe, a reforma agrária não foi objeto de execução, limitando-se o Estado a promover alguns programas de colonização. Recorde-se, a propósito, que os direitos trabalhistas, em grande parte, limitaram-se aos trabalhadores urbanos.

Dessa forma, além da dilatação da "fronteira agrícola", a urbanização e industrialização constituíam a via principal de amortecimento (até o início da década de 1960) das tensões sociais geradas pelo crescente êxodo rural, que, se de um lado representava, para o migrante, a oportunidade de obter melhor emprego, de outro significava a tentativa de fugir ao completo abandono social em que vivia no campo, em sua região de origem. Para as elites, isto também evitava, de forma permanente, o enfrentamento da questão agrária e da exclusão social.²⁴

Dada o maior tamanho e diversificação produtiva da indústria paulista, esta cresceu à frente das demais, e, para isso, acelerou o processo de integração do mercado nacional, submetendo pela concorrência, ao longo do período, as demais regiões. Entre 1930 e 1955, essa dominação do capital industrial, sediado em São Paulo, é exercida sobre o mercado nacional de mercadorias. As formas mais avançadas de dominação, via traslado inter-regional de capital produtivo, somente se manifestariam a partir de meados da década de 60.

Contudo, essa integração do mercado, com a eliminação das antigas barreiras protecionistas interestaduais, poderia fazer com que, *ao abrir-se o mercado regional*, alguns estados pudessem apresentar vantagens competitivas em determinados produtos, mas não em todos. Dessa forma, a integração poderia proporcionar *efeitos de estímulo, de inibição ou bloqueio e, até mesmo, de destruição*.²⁵

O capital industrial sediado basicamente em São Paulo, sendo o elemento dominante no novo padrão de acumulação, também seria dominante na propagação desses efeitos, que poderiam ser atenuados pela ação do Estado, através do gasto público e da política econômica, ou por inversões privadas regionais de capitais locais de porte mais significativo, mas que, como se sabe, costuma ser de menor porte e mais frágil.

Mas o balanço da análise da produção regional e do comércio inter-regional, mostra que os efeitos de *estímulo* foram maiores do que os outros dois. Visto o período censitário de 1919-1949, a integração do mercado nacional proporcionou efeitos líquidos positivos para a agricultura e para a indústria periférica nacional. Com efeito, separado esse período em dois, no de 1919-1939 e no de 1939-1949, neles, respectivamente, as taxas médias de crescimento industrial de São Paulo foram de 7,0% e 9,8%, enquanto as do agregado *Brasil exclusive São Paulo* elas foram de 5,0% e 6,2% e as do Nordeste, de 3,7% e 5,9%.

Tais efeitos, à medida que a indústria se diversificasse e acelerasse a Urbanização, a concentração industrial aumentaria em São Paulo, mas o restante do país também crescería, em grande medida, de forma complementar àquele principal centro dinâmico do país. São Paulo demandaria cada vez mais alimentos e matérias primas, mas não apenas em estado bruto,

²³ Cf. Draibe, capítulo 3, item 3.3.

²⁴ A outra via, não menos importante em termos quantitativos, foi a ampliação da "fronteira agrícola", onde isto foi possível. O México foi uma exceção, com o extenso programa de reforma agrária feito por Cárdenas.

²⁵ Um exame de tais efeitos para o período 1930-70 é apresentado em Cano (1998 B, cap. 5)

estimulando o surgimento gradativo de outros compartimentos produtivos industriais em outras regiões do país. Um simples exame das pautas exportadoras regionais para São Paulo mostra essas mudanças estruturais.

Os de *bloqueio* seriam sentidos até a década de 1960, quando se inicia a política de incentivos econômicos para os investimentos no Norte e no Nordeste, atenuando-os, para alguns setores, e principalmente a partir da de 1970.

A despeito da capacidade ociosa preexistente na indústria das principais regiões, a intensificação do comércio inter-regional não provocou - até fins da década de 40 -, uma competição inter-regional destruidora, dado que o mercado nacional tornara-se cativo para essa mesma indústria. Assim, os efeitos de *destruição*, só se manifestariam, com alguma expressão, a partir da década de 1950, dados os entraves do comércio internacional durante a Segunda Guerra Mundial, que impediu a indústria de reequipar-se, o que só ocorreria após 1950.²⁶

A integração do mercado nacional marchara a passos acelerados. As exportações de São Paulo para o resto do País, e deste para São Paulo, aumentaram sua participação no fluxo total da exportação (para o exterior e para o mercado inter-regional): passam de pouco mais de 35% em 1928 para pouco mais de 50% em 1955. O maior ritmo do crescimento industrial paulista aumentou a participação de São Paulo na produção industrial do País, que passa, em 1949, para 48,9%.

Recordemos, contudo, que antes da intensificação do processo de integração nacional, São Paulo já concentrava parte significativa da indústria nacional: em 1907, detinha 15,9%, só superada pelo atual estado do Rio de Janeiro, que detinha 37,8%; em 1919, passou a deter 31,5%, já ultrapassando aquele estado; em 1929 já teria atingido pelo menos 35%, e o censo de 1939 mostraria a cifra de 45,4%.²⁷

A despeito de que, rigorosamente só poderíamos falar de uma *Era Vargas* até 24/8/1954, se a entendermos como movimentos estruturais de médio e longo prazo desencadeados por políticas nacionais de desenvolvimento, e por políticas de desenvolvimento regional delas derivadas - de forma direta (até inícios da década de 1970) ou indireta (entre 1970/72 e 1980) -, que resultaram num considerável avanço da industrialização e em relativas diminuições de desequilíbrios regionais, então ela se prolongou, embora com graus diversos de diferenciação, até 1980.²⁸

Nesse sentido, o governo JK (1956-1960) foi o que mais fez avançar essas políticas, institucionalizando melhor as regionais e dando melhor estrutura de planejamento à nacional. Depois dele, teríamos um período de tropeços políticos e econômicos - 1962/1967 -, de ostensivo autoritarismo desenvolvimentista - 1967/1980 -, e, a partir daí, da transição do autoritarismo em crise para a democracia, embora mergulhados numa das mais severas crises econômicas que já nos

²⁶ Idem, idem, cap. 5 e 6.

²⁷ Para as cifras de 1907, 1919 e 1939 ver Cano (1998 A, cap. 3). A de 1929 é estimativa do autor, com base nos dados levantados por Roberto Simonsen (1973, p. 26 e ss.).

²⁸ Embora com algumas interrupções, consideramos o longo período 1930-1980, como um período desenvolvimentista de industrialização, em que pese que no seu transcurso tenha havido fortes diferenças políticas (autoritarismos, ditaduras e democracias) e de maneiras de encarar os direitos e a justiça social.

atingiu. Neste último grande momento, que já nos assola há 25 anos, o abandono da política nacional de desenvolvimento resultou, inexoravelmente, na inexistência de qualquer proposta séria de política regional de desenvolvimento.

5- Bibliografia consultada

- BAER, W. KERSTENETZKY, I. & VILELLA, A.V. As modificações no papel do estado na economia brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, 4(3), dez. 1974.
- BLEANEY, M. *The Rise and Fall of Keynesian Economics*. MACMILLAN, London, 1985.
- CANO, W. Base e superestrutura em São Paulo: 1886-1929. **In** De Lorenzo, H.C. e Peres da Costa, W.(Org.), *A década de 1920 e as origens do Brasil moderno*. UNESP, São Paulo, 1997.
- _____. *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*. Unicamp/Instituto de Economia, Campinas, 4ª. edição, 1998 (A).
- _____. *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil*. Unicamp/ Instituto de Economia, Campinas, 2ª. edição, 1998 (B).
- _____. *Soberania e Política na América Latina*. UNESP/UNICAMP, São Paulo/ Campinas, 2000.
- _____. "Crise de 1929", *Soberania na Política Econômica e Industrialização*. **In**: CANO, *Ensaio sobre a Formação Econômica Regional do Brasil*. Ed. UNICAMP/Inst. Econ-Fecamp, Campinas, 2002
- CARDOSO DE MELLO, J.M. O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira. UNICAMP/INST. ECONOMIA, Campinas, 1998, 2ª ed.
- CARRAZZONI, A. *Getúlio Vargas*. José Olímpio, Rio de Janeiro, 1939, 2ª ed.
- DRAIBE, S. *Rumos e Metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil (1930/1960)*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1985.
- DULLES, J.F. *Getúlio Vargas - Biografia Política*. Renes, Rio de Janeiro, 2ª ed. s/data
- FANO, E. *Crisi i ripresa economica nel bilancio del New Deal*. **in** Teló, M.
- FONSECA, P.C.D. *Vargas: o capitalismo em construção*. Brasiliense, São Paulo, 1989
- (Coord.). *CRISI I PIANO. Le alternative degli anni Trenta*. De Donato, Bari, 1979.
- FURTADO, C. *Formação econômica no Brasil*. 4a. ed. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.
- GALBRAITH, J.K. *O Colapso da Bolsa 1929: anatomia de uma crise*. Expressão e Cultura, Rio de Janeiro, 1972.
- GATTÁS, R., *A Indústria Automobilística e a 2ª. Revolução Industrial no Brasil - origens e perspectivas*. PRELO Ed., São Paulo, 1981.

- KINDLEBERG, C.P. La Crisis Económica 1929-1939. Crítica, Barcelona, 1985.
- LIMA SOBRINHO, B. A Verdade sobre a Revolução de Outubro-1930. Alfa Omega, São Paulo, 1973, 2^a. ed.
- MALAN, P.S. et alii. Política econômica externa e industrialização no Brasil, 1939-52. Rio de Janeiro, IPEA, 1977.
- NATAL, J. Transportes, Território e Desenvolvimento Econômico. Rio de Janeiro, Papel Virtual, 2003.
- MADDISON, A. Dos crisis: América Latina y Asia: 1929-1938 y 1973-1983. FCE. México, 1988.
- SANTA ROSA, V. O Sentido do Tenentismo. São Paulo, Alfa Omega, 1976, 2^a.ed.
- SEERS, D. Inflación y crecimiento: Resumen de la experiencia en América Latina. Cepal, Boletín Económico de América Latina, v.VII, n.1, Santiago, 2/1962.
- SIMONSEN, R.C. Evolução industrial do Brasil e outros estudos. São Paulo, Nacional, EDUSP, 1973.
- TAVARES, Maria da Conceição. Acumulação de capital e industrialização no Brasil. UNICAMP/INST. ECONOMIA, Campinas, 1998, 2^a ed.