

Escola de
ECONOMIA
de São Paulo

**Textos para
Discussão**

191

Junho
de 2009



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

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA



Os artigos dos *Textos para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas* são de inteira responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a opinião da FGV-EESP. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos, desde que creditada a fonte.

Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas FGV-EESP
www.fgvsp.br/economia

GETÚLIO VARGAS: O ESTADISTA, A NAÇÃO E A DEMOCRACIA

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Ensaio para livro sobre Getúlio Vargas
organizado por Pedro Cezar Dutra Fonseca e
Pedro Paulo Bastos. Versão de 4 de junho de
2009.

Abstract. Getulio Vargas was the great statesman of Brazil in the twentieth century. Originated in family of landowners, Getulio Vargas commanded the transition of Brazil from an agrarian to an industrial economy. A nationalist, he was able to lead manufacturing entrepreneurs, the public bureaucracy and the urban workers around a political pact and a national-developmental strategy. Being authoritarian between 1930 and 1945, he broke the hegemony of the agrarian and mercantilist oligarchies that dominated Brazil up to them. A populist, he was the first politician to establish a relation with the Brazilian people instead of just with its elites. In his second administration, between 1951 and 1954, he completed his national project. After it and the Kubitschek administration, the industrial and capitalist revolution of Brazil initiated in 1930 could be considered practically complete – what opened room for a more consolidated democracy in the country.

Key words: Nationalism industrialization authoritarianism democracy

Sumário. Getulio Vargas foi o grande estadista do Brasil do século vinte. Vindo de uma família de senhores de terra, Getulio Vargas comandou a transição do Brasil de uma economia agrária para uma economia industrial. Um nacionalista, ele foi capaz de chamar os empresários industriais, a burocracia pública e os trabalhadores urbanos para um pacto político e uma estratégia nacional-desenvolvimentista. Com um governo autoritário entre 1930 e 1945, ele quebrou a hegemonia das oligarquias agrária e mercantilista que dominavam o Brasil até então. Um populista, ele foi o primeiro político a estabelecer uma relação com o povo ao invés de apenas com suas elites. Em seu segundo governo, entre 1951 e 1954, ele completou seu projeto nacional. Depois dele e do governo Kubitschek, a revolução industrial e a capitalista do Brasil iniciada em 1940 podia ser considerada completa – o que abriu espaço para uma democracia mais consolidada no país.

Palavras-chave: nacionalismo industrialização autoritarismo democracia

Classificação JEL: N46

Luiz Carlos Bresser-Pereira é professor emérito da Fundação Getúlio Vargas
(lcbresser@uol.com.br - www.bresserpereira.org.br). Agradeço os comentários de Maria
Celina d'Araujo.

Em março de 2007, o jornal *Folha de S. Paulo* convidou 200 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, 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 do ‘eleitorado’, 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 Getúlio 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 de Vargas, porque esta já foi amplamente tratada por outros autores.¹ Não é, também, meu objetivo fazer um perfil com a enumeração de suas qualidades e defeitos, de seus muitos acertos e muitos 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, com o desenvolvimento econômico do país e a Revolução Capitalista, e, finalmente, 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 Revolução Nacional e Industrial brasileira,² 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 estas questões neste trabalho, vou discutir

¹ Principalmente por Pedro Cezar Dutra Fonseca (1989). Seu segundo governo foi examinado pelo notável economista que dele participou como chefe de sua assessoria econômica, Rômulo de Almeida (1985).

² 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 a Industrial. As duas últimas geralmente coincidem, embora uma indique a formação de um Estado-nação efetivamente autônomo e a outra o momento de

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 em 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 estas três perspectivas, concluo que Getúlio 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 de 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; os segundos, porque definiram o populismo político negativamente como uma forma demagógica de propor uma aliança de classes capitaneada pela burguesia industrial e assim enganar os trabalhadores e as esquerdas; os últimos, porque a industrialização que promoveu implicou forte intervenção do Estado na economia. Vargas é também criticado por haver sido conservador e autoritário. Essencialmente por essas duas razões, nos anos 1960, os sociólogos da Universidade de São Paulo e a teoria da dependência que aparece em seguida no âmbito da América Latina, buscaram diminuir o papel da Revolução de 1930 e o de Vargas na história brasileira, ao mesmo tempo em que negavam a possibilidade de existência de uma burguesia nacional no Brasil, ou seja, de um empresariado industrial identificado com o interesse nacional.³ Mais

industrialização rápida que muda uma sociedade agrária e mercantil em uma sociedade plenamente capitalista.

³ Não obstante, vinte anos mais tarde um de seus mais ilustres representantes, Francisco Weffort (1985: 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...”

recentemente, o neoliberalismo dominante nos Estados Unidos desde os anos 1980 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 1991.⁴

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 de seu país em que sua sociedade e sua economia estejam enfrentando uma crise e se tornando madura para a mudança. Nesses momentos, abre-se a oportunidade para o surgimento de um dirigente político capaz de compreender a oportunidade e se antecipar ao movimento da sociedade. Vargas surgiu 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 idéia geral que continha o que estava 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 através de seus grandes guerreiros ou seus grandes políticos, geralmente confundidos com heróis, e se tornou necessário situar todos os acontecimentos e todos 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

creio que se pode imputar a Getúlio Vargas o papel histórico de criador do Estado moderno no Brasil”. Getúlio Vargas foi sem dúvida um personagem complexo e contraditório, mas o importante é o resultado final que emerge, e este é extraordinário.

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

Ora, é 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, 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 seu país em plena crise econômica e teve a coragem de enfrentar as elites da sua época para fazer seu país avançar tanto nos planos social e democrático quanto do 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 é hoje George W. Bush para os Estados Unidos.

⁴ 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.

Podemos distinguir três tipos de líderes políticos: aquele que se antecipa à sua sociedade, aquele 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 não logram se sobrepor à sociedade que os produziu. Outros, seja por uma questão de incompetência, ou de arrogância, ou de falta mínima 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 tipo de líder político, e o mais raro. Um estadista 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. Ele é estadista porque é um solitário que ouve a muitos, mas toma suas decisões só, e assume a plena responsabilidade pelas mesmas. Porque tem amigos, mas não hesita em abandoná-los. Porque seu critério para tomar as decisões não é apenas o poder pessoal, mas é também o poder nacional, a realização de sua visão de futuro.

Getúlio 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. Foi um líder nacionalista e populista 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 de Vargas que o tornou um estadista, e foi seu populismo político (não econômico) que abriu espaço para a democracia no Brasil. Sua ação política foi marcada pela indignação frente ao atraso e à dependência do país. Seus adversários foram a oligarquia dominante na Primeira República, seu liberalismo retórico e sua falsa democracia. Vargas teve a visão e a coragem para enfrentar esses problemas, mas isto 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 impunham: 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. Getúlio Vargas, 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 nacional e a rejeição dos conselhos que vinham do Norte – do que hoje denomino ‘ortodoxia convencional’; em outras palavras, precisava rejeitar os diagnósticos, conselhos e pressões liberais que afirmavam a vocação agrária do Brasil, 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 se apoiavam na lei das vantagens comparativas do comércio internacional para justificar políticas econômicas que manteriam o país eternamente subdesenvolvido. Percebeu, quando chegou à presidência da República, que o Brasil já tinha 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 o dotando de uma burocracia pública de primeira qualidade, essa burocracia pública 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; 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, ao mesmo tempo em que impunha impostos indiretos ou disfarçados sobre a oligarquia exportadora e assim transferia renda para a indústria. Ao adotar essa política econômica, Getúlio Vargas 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 sabiam que a imposição de um imposto é a forma por excelência de neutralizar a apreciação artificial da taxa de câmbio dos países que exportam bens ricos em produtos naturais, dessa forma inviabilizando a produção no país de outros bens comercializáveis internacionalmente com maior valor adicionado per capita.

A Nação e o Estado

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 é de tal forma ‘evidente’ que às 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. Getúlio Vargas enfrentou essas elites, especialmente as 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 visão nacionalista. Em outras palavras, Vargas entendeu que seu desafio era o de construir uma Nação e um Estado, era o de formar um verdadeiro Estado-nação independente, ao invés de aceitar a permanente subordinação ao Norte. Não chegou a essa política no primeiro dia do seu governo, mas foi construindo-a aos poucos, através de acordos e compromissos, de avanços e recuos. Os resultados, entretanto, foram inegáveis.

O nacionalismo era naquela época, como é hoje, condenado pelas elites do Norte, não obstante o forte nacionalismo que sempre as caracterizou. 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 se dotar de um Estado com soberania sobre seu território. Embora se possam perceber traços da Nação no povo que compartilha um destino político comum, esse povo só se torna Nação quando, no quadro da Revolução Capitalista, conta com um Estado ou tem condições objetivas de obtê-lo e, assim, forma um Estado-nação. Essa Nação irá, depois, buscar suas origens em um passado mais longínquo, de forma a poder fundar sua unidade em mitos e heróis comuns e se possível antigos, mas hoje, a grande maioria dos analistas do fenômeno Nação sabe que é um fenômeno moderno, é um fenômeno que surge com o capitalismo e a formação dos Estados-nação modernos. Os Estados são uma instituição histórica muito mais velha – velha como a própria história – mas os Estados

antigos não eram Estados-nação, e sim impérios ou então cidades-Estados. Ou seja, eram unidades político-territoriais onde já havia uma elite dominante que usava do Estado como seu instrumento para impor a ordem interna e conquistar os povos externos. Entretanto, nessas unidades territoriais imperiais 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. Desta forma, ao contrário do que ocorre no Estado-nação, no Estado antigo não estavam presentes as três ideologias que são essenciais para a busca desses objetivos: o nacionalismo, 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 há qualquer preocupação em integrar as colônias na cultura do centro imperial, mas apenas cobrar delas impostos, no Estado-nação o Estado implanta 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 a liberdade individual era impensável, já que a elite militar e religiosa necessitava do controle direto do Estado para manter 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 que o Estado deve garantir: além dos direitos civis, os direitos políticos, os direitos sociais e os direitos republicanos.

Para realizar a Revolução Capitalista, as novas elites burguesas deviam ser e foram nacionalistas, já que o nacionalismo é a ideologia que legitima a Revolução Nacional, ou seja, a formação do Estado-nação. Getúlio Vargas percebeu isto no Brasil dos anos 1930, em um momento em que o nacionalismo já vinha, desde o início do século, fazendo parte do pensamento de um número importante de intelectuais brasileiros. 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. Com Vargas, grandes intelectuais e artistas nacionalistas vão de alguma forma se associar 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. Poderíamos supor que esse nacionalismo ou patriotismo seria natural. 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 uma ideologia para uso interno, para unir a Nação, para torná-la solidária na competição internacional; neste plano, ele é identificado com o patriotismo. Não há, porém, nenhum interesse em que o nacionalismo ou o patriotismo seja usado pelos concorrentes como arma para aumentar a sua capacidade de competição. Para uso externo, o nacionalismo é condenado, identificado com o fascismo e o nazismo. Isto é possível porque, de um lado, em nome do nacionalismo, foram e continuam a ser praticadas violências inomináveis, e, de outro, porque os países ricos não necessitam internamente da expressão para se distinguirem uns dos outros. Dentro de cada país desenvolvido e, principalmente, nos grandes países, praticamente todos os cidadãos são nacionalistas. Entre eles não há dúvida que seu governo existe para defender o trabalho, o conhecimento e o capital nacionais. Neles todos sabem da importância da solidariedade interna na competição internacional. Falam sempre na solidariedade e na cooperação internacional, porque elas são necessárias, mas sabem que seu Estado é seu instrumento de ação coletiva, que são cidadãos desse Estado, que a ele devem fidelidade, que dele e de ninguém mais esperam a garantia de seus direitos. Ora, se todos ou praticamente todos sabem que é isto que significa Nação e nacionalismo, não precisam da palavra nacionalismo para se distinguirem. Suas sociedades não são como a dos países dependentes, onde existem os nacionalistas e os dependentes ou globalistas, e estes supõem que os países avançados estão prontos a ajudar, que seus economistas, seus intelectuais e seus políticos sabem melhor do que os correspondentes locais o que deve ser feito. Em outras palavras, suas sociedades não se dividem, como se dividem as dos países dependentes, entre o que têm e os que não tem o conceito de Nação. Em um mundo no qual a competição econômica entre os países é sempre acirrada, as sociedades dos países do centro desenvolvido sabem o que significa uma política nacional independente. 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.

Quem são esses ‘outros’ que competem com os países hegemônicos? No tempo de Vargas eram principalmente os países capitalistas desenvolvidos, porque a ameaça de guerra entre eles ainda estava presente, mas já eram também os países em desenvolvimento com sua mão-de-obra barata e seus recursos naturais abundantes. Estes países não deviam se tornar concorrentes, não deviam se industrializar. Ficavam muito melhor no seu papel ‘natural’ de fornecedores de matérias-primas e de bens agrícolas tropicais. Por isso, o nacionalismo neles era condenável, por isso as elites dos países ricos, que no plano interno eram nacionalistas, no plano externo eram ‘internacionalistas’, e condenavam o nacionalismo. Não é, portanto, fácil ser nacionalista na periferia; foram necessárias coragem e visão a Getúlio Vargas para que ele lograsse liderar a Revolução Nacional brasileira.

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 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. No Brasil, ao contrário de uma outra crença muito difundida, 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 Getúlio Vargas encontrará no Brasil em 1930 é um Estado fraco, pouco capaz. É um Estado fraco porque seu sistema constitucional-legal ou jurídico é artificial – é muitas vezes um mero transplante de sistemas jurídicos dos países mais avançados; porque sua

situação fiscal é sempre precária, já que tem pouca capacidade de tributar e grande facilidade em gastar; porque 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 um Estado 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 30 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 Vargas, não há dúvida que esse pessimismo não é realista. No plano político, embora Vargas tenha sido um líder autoritário, seu populismo e seu trabalhismo foram instrumentos da transição democrática brasileira – examinarei este tema em uma seção especial. 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. Havia sido Ministro da Fazenda do último governo oligárquico, e a preocupação com a saúde financeira do Estado que tivera nessa qualidade ele a conservou como Presidente da República, não obstante todas as demandas políticas. 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 estava sempre falando em modernização e racionalização do Estado. Em 1936-38, com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil e, em seguida, do 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 um Estado 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, usando para isso não apenas o recrutamento para as carreiras estatutárias, mas também para administrar as empresas estatais. Estas já começam a acontecer em seus primeiros quinze anos de governo, quando a Companhia de Álcalis e principalmente a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Vale do Rio Doce são criadas, mas irá ganhar impulso em seu segundo governo, entre 1951 e 1954, quando a Petrobrás, a Eletrobrás e o BNDES são criados. Dessa forma, pela primeira vez na história do Brasil, uma burocracia moderna, uma tecnoburocracia pública bem 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 um Estado muito mais forte do que aquele que 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 de 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.

Nacional-desenvolvimentismo: os participantes e a estratégia

Para construir a Nação não bastava fortalecer o Estado: era preciso também reuni-la em torno de um projeto nacional. Não bastava 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 necessário 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 Getúlio Vargas. Para isso ele usará a ideologia do nacionalismo, adotará a estratégia da industrialização substitutiva de

importações ou do nacional-desenvolvimentismo, e recorrerá ao populismo político para incorporar as massas no projeto.

Os primeiros anos do governo Vargas foram marcados pela mudança do pacto político dominante – pela formação de uma nova coalizão política nacional-desenvolvimentista 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 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 1914-18 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 particulares 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 Getúlio 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, porém, Getúlio Vargas compreendeu que os liberais representavam também o antigo senão o atraso, que não fazia sentido reduzir a Revolução de 1930 a mais uma simples mudança de poder dentro da oligarquia agro-exportadora que dominara o país desde a Independência. Conforme Vavy Pacheco Borges (1979), não há diferenças maiores entre os representantes do Partido Republicano Paulista e 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. Este percebeu este fato, 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 20, de se associar às idéias 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.

Getúlio 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 (do compromisso para realizar o bem público, quando o político for republicano; do compromisso 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 acordos específicos para fins localizados, ou grandes acordos como o que envolveu a formação da coalizão nacional-desenvolvimentista que ele liderou. Enquanto que o antigo pacto político era constituído pela oligarquia agro-exportadora, pela elite burocrático-política patrimonialista, e pelos interesses estrangeiros no Brasil, o novo pacto 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 velho pacto político era culturalmente dependente e não tinha mais condições de promover o desenvolvimento econômico, o novo será nacional 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.

O pacto nacional-desenvolvimentista de Vargas era uma ruptura com a antiga ordem oligárquica, mas era também um compromisso. Era natural, portanto, que contasse com a participação de setores da própria oligarquia. O próprio Getúlio Vargas 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 jogado um papel econômico secundário, mas um papel político relevante na medida em que, através 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 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.⁵ Isto, 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 13 e 14, quando estava surgindo o capitalismo, a burguesia contratava uma elite político-burocrático-militar para se encarregar prioritariamente dos negócios do Estado; os próprios burgueses,

⁵ Refiro-me principalmente a Hélio Jaguaribe, Guerreiro Ramos, Álvaro Vieira Pinto, Nelson Werneck Sodré e o já citado Ignácio Rangel.

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 podia 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-desenvolvimentista, os empresários industriais acabaram por ser seus participantes ativos e estratégicos.

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 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 desenvolvimentista em sua primeira fase (1930-64) 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.

Getúlio Vargas, porém, sabia que seu pacto não podia se limitar às elites. Ele se insurgira contra o antigo regime porque 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 através de movimentos sindicais. Na Europa, embora as reivindicações dos trabalhadores fossem veiculadas pelos partidos socialistas ou social-democráticos, o primeiro líder político que havia buscado um contacto direto com eles fora Benito Mussolini, inaugurando um populismo fascista, de direita. Getúlio Vargas afinal se definiu como um político antes de esquerda do que de direita, na medida em que fundou o primeiro partido de massas brasileiro, o Partido Trabalhista Brasileiro, e por 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’.⁶ 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.

O nacional-desenvolvimentismo foi, portanto, um pacto político que teve como participantes esses quatro grupos. Mas foi também uma estratégia nacional de desenvolvimento bem sucedida, que imprimiu uma taxa de crescimento econômico acelerada ao país e transformou uma economia agrícola em uma economia industrial, uma sociedade capitalista mercantil com

⁶ Azevedo Amaral, “A revolução brasileira” (*Cultura Política* 5, julho 1941). Citado por Castro Gomes (1988 [2005]: 192).

traços pré-capitalistas em uma sociedade industrial, um Estado patrimonial em um Estado burocrático moderno. Dessa forma, Getúlio Vargas liderou a Revolução Industrial Brasileira, que, no final dos anos 1950, já se podia considerar completada. Mais do que isto, ele liderou a Revolução Nacional Brasileira: o Estado nacional brasileiro havia sido fundado em 1822, mas foi até 1930 um Estado-nação dependente, semicolonial; 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 critérios.

Esta estratégia nacional de desenvolvimento teve algumas características centrais: a prioridade ao capital nacional, a valorização do trabalho através da incorporação dos trabalhadores urbanos ao processo político, o uso do Estado para realizar poupança-forçada e investir nas áreas de infra-estrutura, a política de substituição de importações, e a neutralização da doença holandesa, ou seja, a sobre-avaliação da taxa de câmbio, através da imposição de um imposto disfarçado sobre as exportações dos setores beneficiados com recursos naturais abundantes e baratos que eram a origem dessa doença (principalmente o café) e a transferência dos recursos assim obtidos para a indústria.⁷ Essa transferência não se dava da forma simples como fazem países desenvolvidos que enfrentam ou enfrentaram o problema, como a própria Holanda nos anos 1960 e, desde os anos 1980, a Noruega: o estabelecimento de um imposto sobre a exportação desses setores de forma a deslocar sua curva de oferta para cima e assim impedir a apreciação do câmbio, mas através 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.⁸ 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, mas o importante é que dessa

⁷ A doença holandesa recebeu esse nome porque foi detectada por economistas holandeses nos anos 1960, quando a Holanda descobriu gás de petróleo e sua taxa de câmbio começou a se apreciar, de forma que os economistas se deram conta que, se deixassem o fenômeno por conta do mercado, sem impor um imposto sobre a exportação do gás que impedisse a sobre-apreciação da moeda local, estariam em breve trocando a Philips e outras indústrias com alto conteúdo tecnológico pela produção de gás.

⁸ Para uma discussão mais completa da doença holandesa ver Bresser-Pereira (2007: cap. 4).

forma a industrialização foi possível, e o Brasil alcançou extraordinárias taxas de crescimento econômico até 1980.

Democracia

Sabemos, entretanto, que essa grande tarefa foi realizada durante o primeiro governo, inclusive durante o Estado Novo (1937-45) quando o governo assumiu caráter ditatorial. Sabemos mais: sabemos que Getúlio Vargas, embora não fosse um ‘caudilho’, como alguns se enganam em afirmar, foi sem dúvida um estadista autoritário para o qual a democracia não fazia grande sentido. Vargas não foi um caudilho porque esta expressão define chefes políticos autoritários tradicionais, identificados com as oligarquias. No Brasil os caudilhos foram regionais, felizmente não houve caudilhos nacionais. Vargas foi um líder autoritário, mas um líder moderno, cujo grande mérito foi ter rompido com a oligarquia para liderar a Revolução Capitalista Brasileira. Como líder autoritário ele não estava preocupado em implantar a democracia, 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 implantando.

Além de autoritário, Vargas foi um clássico líder populista que procurou sistematicamente estabelecer um contato direto e pessoal com o povo. Como, então, considerá-lo um estadista? Mesmo não sendo um caudilho, 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 freqüência chamado de ‘ditador’ devido ao Estado Novo, o que é tecnicamente correto. Entretanto, é preciso considerar que o Estado Novo não surgiu do nada. 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: 10), suas origens podem ser buscadas em outros países periféricos como a Turquia, onde Mustafá Kemal Ataturk 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 (Love, 1996). Getúlio Vargas errou ao haver decidido embarcar no Estado Novo, mas, contraditoriamente, que não estou seguro de que ele teria sido o estadista que foi se houvesse então transferido o governo para um novo presidente eleito. Em qualquer hipótese, é preciso considerar que não havia no Brasil condições para uma verdadeira democracia. Conforme demonstrei em outro trabalho, a democracia nos países mais avançados só se tornou possível no século XX, ou seja, depois que esses países completaram sua Revolução Capitalista. Durante o século XIX os países que primeiro completaram essa revolução, como a Inglaterra, a França e os Estados Unidos, eram regimes liberais, mas não eram democráticos já que não havia efetivo sufrágio universal. Foi necessário um século para que o Estado Liberal se transformasse em um Estado Liberal Democrático. Antes disso, a democracia era impensável, 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. Esse veto 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.⁹ Considerados esses fatos, não há impedimento para que um estadista seja autoritário se governa um povo que ainda não completou sua Revolução Capitalista. Ninguém negaria que Julio César, a Rainha Elisabeth I, ou Bismarck tenham sido estadistas. No Império Romano de Julio 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 em que se unia o país. Foram notáveis estadistas, mas não foram democráticos, como também não o foi Getúlio Vargas, que estava naquele momento realizando a Revolução Capitalista Brasileira. Durante o Estado

⁹ Eu próprio contribuí para o desenvolvimento desse conceito já que organizei um livro sobre o tema (*Populismo Econômico*, 1991, Editora Nobel), no mesmo ano em que Rudy

Novo o autoritarismo que sempre foi dominante na sociedade brasileira se aprofundou, e foram cometidos alguns abusos inomináveis que poderiam ter sido evitados, mas é preciso reconhecer que o projeto nacional de Vargas foi cumprido – um projeto que abriu espaço para uma democracia consolidada no Brasil. Para que isto 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 a base dessa consolidação democrática já haviam estabelecidas pelo grande desenvolvimento econômico que Vargas comandou nos quase 20 anos que governou o Brasil.

Além de haver sido um líder autoritário, Getúlio Vargas foi um líder ‘populista’, mas neste 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 Nacional-desenvolvimentista que estava surgindo havia esse espaço. 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, era através desse populismo que 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

Dornbusch organizava um livro semelhante. Não vejo problema no uso do termo populismo econômico, mas ele deve sempre ser distinguido do político.

parte da cultura e portanto da consciência dos eleitores, mas já existiam os interesses dos trabalhadores que, através do populismo de Vargas, se transformavam em insumo político – em variável a ser considerado no cálculo dos políticos. Getúlio 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 mostrou bem Angela de Castro Gomes (1988: cap. 5), que Vargas, através 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 através de seu ministro multiplica sua comunicação com as massas, ao mesmo tempo em 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 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 americano nos anos 20, e finalmente como um fenômeno político latino-americano que teve em líderes como Getúlio Vargas, Lázaro Cardenas e Domingos Perón seus principais representantes. Enquanto os intelectuais do ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros) o viam como um fenômeno positivo, os 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 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 à crise econômica.¹⁰ O populismo econômico é condenável, enquanto que o populismo político não necessariamente, porque tende a ser a primeira forma através da qual o povo é chamado a de alguma forma participar da política, e porque nem sempre o líder populista gasta mais do que arrecada. Getúlio 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, Getúlio 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 Angela Castro Gomes (1988: 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

¹⁰ 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.

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 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 através do populismo político. Por outro lado, diferentemente do que ocorre hoje, naquela época a idéia 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 apoiavam uma solução autoritária. Getúlio 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.

Referências

- Almeida, Rômulo de (1985 [2004]) “A política econômica do segundo governo Vargas”. In Tamás Szmrecsányi e Rui G. Granziera, orgs. (1985 [2004]): 125-140.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2002) “Why did democracy become the preferred and consolidated political regime only in the twentieth century?” Trabalho apresentado ao III Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Niterói, 29-31 julho 2002. Revisado em janeiro de 2007. Disponível em www.bresserpereira.org.br.
- Canitrot, Adolfo (1975 [1991]) "A experiência populista de redistribuição de renda". In Bresser-Pereira, org. (1991) *Populismo Econômico*. São Paulo: Editora Nobel: 11-36. Originalmente publicado em *Desarrollo Económico*, 1975.
- Cardoso, Fernando Henrique (1964) *Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Difusão Européia do Livro.
- Castro Gomes, Angela de (1988 [2005]) *A Invenção do Trabalhismo*. 3ª. Edição. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.

- D'Araujo, Maria Celina (2000) *O Estado Novo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Fonseca, Pedro Cezar Dutra (1989) *Vargas: O Capitalismo em Construção*. São Paulo, Editora Brasiliense.
- Halperin Donghi, Tulio (2003) *La Argentina y la Tormenta del Mundo*. Buenos Aires: Siglo Veinte e Uno Editores Argentina.
- Love, Joseph L. (1996 [1998]) *A Construção do Terceiro Mundo*. São Paulo: Editora Paz e Terra.
- Pacheco Borges, Vavy (1979) *Getúlio Vargas e a Oligarquia Paulista*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- Rangel, Ignácio M. (1957) *A Dualidade Básica da Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1957.
- O'Donnell, Guillermo (1977 [1991]) "Estado e alianças de classe na Argentina, 1956-1976". *In* Bresser-Pereira, org. (1991) *Populismo Econômico*. São Paulo: Editora Nobel: 37-74. Originalmente publicado em *Desarrollo Económico*, 1977.
- Weffort, Franciso (1985 [2004]) "O nacionalismo, o populismo e o que restou do legado político e econômico de Vargas". *In* Tamás Szmrecsányi e Rui G. Granziera, orgs. (1985 [2004]) *Getúlio Vargas e a Economia Contemporânea*. 2ª. Edição. São Paulo: Editora Hucitec: 157-170.