

## **O segundo governo Vargas (1951-1954) e os dilemas do capitalismo dependente brasileiro: uma contribuição ao debate**

Wilson Vieira<sup>1</sup>

**RESUMO:** O objeto deste trabalho é análise do debate sobre as decisões econômicas do segundo Governo Vargas (SGV), tendo em vista os dilemas do capitalismo dependente brasileiro. Os **objetivos** deste trabalho são: 1) analisar o debate sobre as decisões econômicas de Vargas, tanto no nível de curto prazo (políticas instrumentais: fiscal, monetária e cambial) quanto no de longo prazo (planejamento estatal para avançar a industrialização brasileira como forma de superação do subdesenvolvimento); 2) contribuir para o debate sobre as decisões econômicas tomadas por Vargas no seu segundo governo ao incluir as análises da Teoria Marxista da Dependência (TMD), em especial de Ruy Mauro Marini.

**Palavras-chave:** Decisões econômicas de Vargas; segundo governo Vargas; capitalismo dependente brasileiro.

### **The second Vargas government (1951-1954) and the dilemmas of Brazilian dependent capitalism: a contribution to the debate**

**ABSTRACT:** The object of this work is the analysis of the debate about the economic decisions of Getúlio Vargas in his second government (1951-1954), considering the dilemmas of Brazilian dependent capitalism. The objectives of this paper are: 1) to analyze the debate of Vargas' economic decisions in the short and long term, observing the class struggle and the correlation of political and economic forces in Brazil during that period; 2) to contribute to the debate on economic decisions taken by Vargas including the analysis of the Marxist Dependency Theory (MDT).

**Keywords:** Vargas' economic decisions; second Vargas government; Brazilian dependent capitalism.

---

<sup>1</sup> Economista pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em História Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Doutor em Sociologia pela UNICAMP. Professor do Instituto de Economia (IE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pesquisador do Laboratório de Estudos Marxistas (LEMA) da UFRJ. Pesquisador do Laboratório de Estudos sobre Hegemonia e Contra-Hegemonia (LEHC) da UFRJ.

## 1. Introdução

O **objeto** deste trabalho é a análise do debate sobre as decisões econômicas do segundo Governo Vargas (SGV), tendo em vista os dilemas do capitalismo dependente brasileiro.

Os **objetivos** deste trabalho são:

I) Analisar o debate sobre as decisões econômicas de Vargas, tanto no nível de curto prazo (políticas instrumentais: fiscal, monetária e cambial) quanto no de longo prazo (planejamento estatal para avançar a industrialização brasileira como forma de superação do subdesenvolvimento).

II) Contribuir para o debate sobre as decisões econômicas tomadas por Vargas no seu segundo governo ao incluir as análises da Teoria Marxista da Dependência (TMD), em especial de Ruy Mauro Marini.

A nossa **hipótese de trabalho** é a de que o debate sobre as decisões econômicas do SGV pouco aborda a questão do capitalismo dependente brasileiro no período para melhor entendimento do contexto em que tais decisões foram tomadas, fato que nos leva a defender, portanto, a importância da contribuição da TMD nesse debate. Nos colocamos na posição de que o segundo governo Vargas (SGV) se caracterizou por tomadas de decisões econômicas que formavam um todo coerente a partir de um projeto nacionalista de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, que se constituiu numa continuação e aprofundamento do que foi implantado no seu primeiro governo, tendo sido planejado no decorrer do período em que esteve afastado do poder (governo Dutra, 1946-1951), como podemos observar no artigo de Pedro César Dutra Fonseca: *Nem Ortodoxia Nem Populismo: O Segundo Governo Vargas e a Economia Brasileira* (2010) e no artigo de Pedro Paulo Zahluth Bastos: *Qual Era o Projeto Econômico Varguista?* (2011), tendo em vista a correlação de forças e o quadro de luta de classes que se configuravam naquele momento histórico e a inserção periférica e dependente do país, como podemos observar em Marini no artigo *Dialética do Desenvolvimento Capitalista no Brasil* (2014 [1969])<sup>2</sup> e no livro *Dialética da Dependência* (2000 [1973])<sup>3</sup>.

A **metodologia de análise** se vale da exposição desse debate a partir de trabalhos representativos dos autores dessas correntes, como Fonseca (2010), Bastos (2011) e Marini (2014 [1969], 2000 [1973]), buscando uma nova sistematização para analisar o SGV.

A partir desta introdução, dividimos o trabalho como segue abaixo.

Primeiramente fazemos uma análise da posição defendida por Fonseca (2010) e Bastos (2011). Em seguida, analisamos a posição alternativa da TMD como contribuição a esse debate. Por fim, tecemos breves considerações finais, sistematizando os principais pontos discutidos no decorrer deste trabalho e propondo uma abordagem alternativa sobre o SGV.

---

<sup>2</sup> A última versão revisada desse artigo por Marini foi publicada em 1969. Utilizamos a edição de 2014.

<sup>3</sup> Esse livro foi publicado pela primeira em espanhol em 1973. Utilizamos a versão em português publicada em 2000.

## **2. A visão do SGV como uma tentativa de concretização de um projeto econômico de longo prazo**

A visão do SGV como uma tentativa de concretização de um projeto econômico de longo prazo é defendida por Fonseca (2010) e Bastos (2011), em cujos textos debatem com as visões contrárias ao que eles defendem.

Analisamos primeiramente o texto de Bastos – *Qual Era o Projeto Econômico Vargasista?* (2011) -, pois nos permite mostrar com mais detalhes como Vargas construiu seu projeto econômico e tentou concretizá-lo.

Segundo Bastos (2011: 346):

[Os] contornos precisos de um planejamento de governo envolveram o detalhamento de um conjunto coerente de políticas que, pela primeira vez, foi antecipado no final do Estado Novo. A seguir, na oposição ao governo Dutra, estas políticas foram apresentadas explicitamente como um legado a ser valorizado contra a virada liberal que o país experimentava, e como um programa a ser executado para recuperar o desenvolvimento social e econômico perdido. A elaboração deste programa foi aperfeiçoada em pronunciamentos lidos por Vargas no Congresso Nacional e na campanha presidencial.

Quanto ao comprometimento de Vargas ao seu projeto, Bastos (2011: 346) afirma:

O comprometimento do presidente a este projeto pode ser atestado pela reiteração de seus temas na Mensagem Anual apresentando iniciativas executivas e projetos de lei ao Congresso Nacional, em 1951, e pela nomeação de uma equipe econômica cujas tarefas foram estipuladas programaticamente.

A partir dessa afirmação, o autor busca mostrar que sua análise se difere das colocadas pelos seguintes autores:

I) Maria Celina D’Araújo (1982): SGV marcado por uma coexistência ambígua entre, de um lado, pela Assessoria Econômica, de caráter nacional-desenvolvimentista e, por outro lado, os ministérios da Fazenda e do Exterior (com a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos -CMBEU - como instrumento comum de ação), que atuavam numa linha de ação mais próxima aos interesses dos EUA.

II) Octávio Ianni (1968) e Nelson Werneck Sodré (1967; 1997): Vargas era um nacional-desenvolvimentista.

II) Carlos Lessa e José Luis Fiori (1984): os investimentos feitos por Vargas no seu segundo governo foram de caráter meramente reativo à percepção de pontos de estrangulamento setorial.

Segundo Bastos (2011: 349), Vargas era nacional-desenvolvimentista, mas não era xenófobo nem “entreguista”, mas sim flexível, pragmático e politicamente realista, por isso lutou por termos de associação externa que atendessem a finalidades nacional-desenvolvimentistas. Além disso, os projetos governamentais de investimento não poderiam ser reativos e realizados de maneira isolada e parcial, dada a sua escala produtiva e financeira, seus requisitos de insumos e seu longo tempo de

maturação e sem previsão de seus impactos interindustriais e sem mudanças institucionais significativas.

Bastos (2010: 354-355), continuando sua argumentação, chama a atenção para a interrupção no início do governo Dutra (1946-1951) do projeto de Vargas iniciado no seu primeiro governo (1930-1945)<sup>4</sup>, mais especificamente em 1946, dada a opção pelo liberalismo, o qual acabou se tornando inviável, dada a “ilusão de divisas”, levando à restauração, no final de 1947, do licenciamento seletivo de importações, e manutenção do câmbio valorizado (a fim de evitar mais elevação na taxa de inflação), além do lançamento do Plano SALTE em 1948 e a adoção de uma política de crédito mais acomodatória por parte do Banco do Brasil. Houve uma restauração, em escala limitada, da combinação entre plano de investimento, política cambial seletiva, câmbio fixo e política acomodatória de crédito visualizada no final do Estado Novo<sup>5</sup>.

Dentro desse contexto, o autor observa um posicionamento de Vargas claro e vigorosamente oposicionista ao governo Dutra a partir de meados de 1947, que já vinha em seus discursos como senador em 1946 em um caminho de defesa do que realizou em seu primeiro governo. Segundo Bastos (2011: 357):

O objetivo era defender um legado (ter iniciado a “batalha da produção” e defendido o “direito ao trabalho”) e afirmar que seu desmonte deixava de atender às aspirações nacionais e populares, sob a alegação duvidosa de combater a inflação. Seu posicionamento tornou-se claro, e vigorosamente oposicionista, em meados de 1947. O último dos cinco discursos no Senado (03/07/1947) concluiu o desagravo em pouco mais de um semestre, em que acertava contas com o passado e passava à oposição aberta ao intitular-se defensor dos interesses do povo contra a “ditadura econômico-financeira que está funcionando como um garrote contra todas as forças da produção...ditadura mais rígida, mais severa, mais inabalável e irredutível do que a que se derrubou”.

Segundo Bastos (2011: 357-358), tal discurso de Vargas se mostra coerente com sua ideologia trabalhista que sempre procurou enfatizar o seguinte:

I) A existência de interesses convergentes entre trabalhadores e empresários, em um esforço de neutralização de comunistas.

---

<sup>4</sup> O primeiro governo Vargas (1930-1945), segundo Bastos (2011: 352-353), já trabalhava desde o seu início com uma consciência industrializante [concordando com a posição defendida por Fonseca (2003)], a qual se aguçou durante a Segunda Guerra Mundial, cuja conjuntura aguçou a consciência industrializante e exigiu maior refinamento nos meios de intervenção, como se pode observar na criação da Coordenação de Mobilização Econômica (CME) em 1942 e do Plano Especial de Obras Públicas e de Aparelhamento da Defesa Nacional (PEOPADN) em 1939, substituído em 1943 pelo Plano de Obras e Equipamentos (POE) para os cinco anos seguintes e na ampliação da política de indução seletiva de investimentos privados através de instrumentos cambiais, fiscais e creditícios, como, por exemplo:

I) Criação do Serviço de Licenciamento de Despachos de Produtos Importados em 1942, na CME para priorizar licenças de importação de bens de capital e insumos.

II) Restrições à importação de “produtos suntuários e dispensáveis” em 1945.

III) Incentivo ao investimento em equipamentos industriais por parte dos empresários através de medida fiscal (Imposto sobre Lucros Extraordinários, criado em 1944).

<sup>5</sup> O combate à inflação foi prioridade até 1949, quando ocorre um relaxamento a tal combate, dada a proximidade das eleições de 1950 (cf. VIANNA, 2014).

II) Tal convergência se faria através da garantia de direitos trabalhistas regulados por lei, mas com a condição da expansão dos frutos do progresso econômico a serem divididos entre as classes.

Com essa ideologia, segundo o autor, Vargas repudia a política anti-inflacionária de Dutra, pois causa o desemprego em massa. Além disso, dentro dessa visão, a política de contração creditícia de Dutra era errada também como meio de combate à inflação, pois o país não se encontrava em situação de saturação da produção. Segundo Bastos (2011: 360):

[Uma] política creditícia contracionista acabaria sendo acompanhada por uma política monetária de direção inversa. Tudo se passaria como se a redução da moeda escritural de crédito acabasse compensada (pelo menos em parte) pela expansão não programada da moeda fiduciária por causa do déficit público, em prejuízo de níveis de renda, emprego e arrecadação tributária.

Portanto, para Vargas, segundo Bastos (2011: 362), era possível e imperativo reduzir a inflação e crescer ao mesmo tempo<sup>6</sup>.

O autor também chama a atenção para a continuidade do posicionamento de Vargas na sua plataforma eleitoral defendida na campanha presidencial de 1950, na qual chama a atenção para a necessidade de conjugar o equilíbrio monetário a uma política de expansão do crédito, de utilizar as divisas de maneira que priorizassem a importação de “bens reprodutivos”, recusando pedidos de importações de bens com similar nacional, de utilizar o financiamento externo, mas mantendo o controle nacional dos recursos naturais imprescindíveis à defesa nacional, como o petróleo, e, assegurando-se a vinculação dos investimentos estrangeiros às necessidades de desenvolvimento do país.

Após a posse de Vargas em 1951, Bastos (2011: 372-373) enfatiza a continuidade das preocupações da campanha presidencial nas propostas da Mensagem de 1951, destacadas pelo autor:

I) A adaptação ao contexto internacional deveria ser tomada em caráter de urgência devido à ameaça de uma nova guerra, levando Vargas a propor a aceleração do Processo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI) simultaneamente à constituição de estoques de bens intermediários, conseguindo recursos externos para financiá-lo.

II) Reforço dos investimentos nas indústrias de base.

III) Defesa de uma política de seletividade cambial que priorizasse as importações mais essenciais de bens intermediários e de capital sem similar no país.

Segundo Bastos (2011: 373):

Este programa não era ortodoxo (como sugerido por VIANNA, 1987)<sup>7</sup>, nem meramente reativo ao agravamento das restrições externas gerado pela abertura liberal do governo Dutra e, depois, por mais uma rodada de substituição de importações concentrada no setor de bens

<sup>6</sup> Tais argumentos, segundo Bastos (2011: 362), sensibilizaram os empresários, prejudicados pela política de contração creditícia (que perdurou até 1949).

<sup>7</sup> Mais à frente, expomos a análise de Fonseca (2010) sobre Vianna (1987).

de consumo. Na verdade, a Mensagem de 1951 adaptava, a um novo contexto, o programa de intervenção desenvolvimentista já delineado durante a guerra, mas barrado pelo avanço liberal.

E os programas da Mensagem de 1951 orientaram de fato a condução do governo, como Bastos (2011: 374) afirma:

Isto talvez seja mais claro nos projetos de investimentos priorizados pela alocação de recursos fiscais e financeiros, embora não tenham sido coordenados por alguma agência central de planejamento, a não ser pelo próprio presidente e sua assessoria, de modo pouco formalizado.

Porém, segundo o autor, o programa econômico acabou sendo frustrado, levando-o a perguntar se foi um caso de incoerência<sup>8</sup> ou se sofreu problemas de financiamento. Nas palavras de Bastos (2011: 376-377)

O problema do programa de Vargas não era a incoerência, mas o financiamento, para o que o par crédito/câmbio seletivo e barato era instrumental, mas insuficiente. O maior óbice tampouco era a obtenção de recursos locais, a despeito da resistência conservadora no Congresso Nacional. A mobilização de recursos locais foi destinada à assessoria econômica e à Fazenda. A assessoria elaborou projetos que envolviam novas agências e fundos fiscais vinculados. Ao invés de esperar por reformas financeira, tributária e administrativa gerais, preferiu contornar obstáculos políticos por meio de reformas incrementais no sistema tributário e administrativo. Como “braço” de Vargas na formulação de novos programas, a atuação da assessoria foi pródiga.

À Fazenda coube, em um primeiro momento, assegurar o equilíbrio orçamentário através de aumento de arrecadação e racionalização do gasto, priorizando investimentos; e elaborar um plano financeiro que deveria permitir, em um segundo momento, ampliar a capacidade de produção nos ramos básicos sem prejudicar o equilíbrio orçamentário. O Plano Nacional de Reparcelamento Econômico (ou Plano Lafer) contaria com o empréstimo compulsório de adicional sobre o Imposto de Renda, assim como recursos do Banco Mundial e do Eximbank (imprescindíveis para os gastos em moeda externa), constituindo o Fundo de Reparcelamento Econômico (FRE). Os recursos seriam geridos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que financiaria projetos prioritários elaborados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU).

Horácio Lafer foi o responsável pela tramitação do projeto do BNDE junto ao Congresso Nacional, e o Ministério das Relações Exteriores cuidou da negociação dos recursos externos dos projetos da CMBEU, seguindo instruções claras de Vargas. O objetivo era obter recursos nos termos do Ponto IV, ou seja, do compromisso do presidente Truman de prover assistência técnica e financeira a países pobres.

Porém, apesar dessa coordenação clara da política econômica no início do SGV (ao contrário do que estudiosos de outras correntes interpretativas afirmam), Bastos (2011: 379-380) afirma que o programa econômico do governo fracassou devido a duas restrições estruturais: a crise cambial (causada pela crise do setor exportador, em especial do café) e o abandono do Ponto IV por Eisenhower após a descoberta de fontes de monazita nos EUA, que substituiu aquelas que o Brasil possuía em seu território, levando-o a uma posição frágil nas negociações com os EUA por recursos para financiar os projetos de desenvolvimento.

Portanto, segundo Bastos (2011: 380):

---

<sup>8</sup> Fonseca (2010), como analisamos mais à frente, expõe o debate sobre a incoerência ou não das medidas na área econômica do SGV.

De fato, a crise do projeto econômico do segundo governo esteve muito associada à sua falta de controle sobre decisões externas de financiamento, no contexto das negociações com os Estados Unidos, e sobre preços de commodities exportadas pelo Brasil. O projeto econômico não fracassou por ser ortodoxo ou incoerente: sem dispor do controle autônomo das fontes de recursos para implementar seus programas de investimento, fracassou por ser vulnerável a um centro decisório estrangeiro que se mostrou contrário ao projeto nacional-desenvolvimentista proposto e, em particular, à definição de fronteiras entre filiais estrangeiras e empresas estatais inerentes à proposta varguista<sup>9</sup>.

Como forma de sistematização, podemos afirmar que a análise de Bastos demonstra que Vargas possuía um projeto econômico de desenvolvimento nacional e que este era coerente, pois mostra uma linha de continuidade que remonta ao período 1930-1945, mas que enfrentou dificuldades de concretização, dada a conjuntura econômica e política interna e externa, principalmente.

Passamos agora à exposição da análise do artigo de Fonseca - *Nem Ortodoxia Nem Populismo: O Segundo Governo Vargas e a Economia Brasileira* (2010) -, que caminha numa linha muito próxima da de Bastos (2011) para analisar o SGV.

Fonseca (2010: 20-21) inicia sua análise com a apresentação de quatro correntes interpretativas sobre o segundo Governo Vargas (SGV):

I) O governo era populista: tal rótulo vai desde a consideração de que era demagogo e irresponsável até a denúncia da adoção de um nacionalismo xenófobo de matriz esquerdista.

II) O governo se divide em duas fases: ortodoxa e “virada nacionalista”, segundo interpretação de Skidmore (1976).

III) O governo era conservador e ortodoxo, tanto na política econômica [segundo Lessa e Fiori (1984) e Vianna (1987)] quanto em sua composição e diretrizes no campo político, segundo D’Araújo (1982).

IV) Governo com um projeto de longo prazo cujo epicentro era a industrialização acelerada e a modernização do setor primário (nacional-desenvolvimentismo). Interpretação de Fonseca.

Feita essa apresentação, o autor expõe suas hipóteses de trabalho:

I) O SGV é afinado com o nacional-desenvolvimentismo.

II) Não há incompatibilidade que em um governo afinado com o nacional-desenvolvimentismo possam ser adotadas políticas de estabilização austeras ou contracionistas em certas conjunturas e circunstâncias.

Após a introdução, o autor, no item seguinte - *Os Dilemas da Conjuntura e a Tentativa Inicial de Estabilização* - afirma que a inflação e o balanço de pagamentos limitavam a execução do projeto nacional-desenvolvimentista, o que levou à opção da diminuição do ritmo de crescimento de curto prazo, adotando-se a “fórmula” Campos Sales-Rodrigues Alves, sendo que a primeira fase (Campos Sales) foi de tentativa de estabilização e durou até meados de 1952. Segundo Fonseca (2010: 29):

---

<sup>9</sup> Na versão desse trabalho como texto para discussão publicado em 2009 no *site* do IE-UNICAMP, Bastos encerra o texto afirmando que o projeto econômico varguista não era ortodoxo nem incoerente, mas meramente dependente.

“Como um dos primeiros sinais de seu afrouxamento registra-se a expansão do crédito por parte do Banco do Brasil, cujo presidente, Ricardo Jafet, tradicionalmente apresentava perfil francamente desenvolvimentista”.

Fonseca continua sua análise no item *O Populismo Entra em Cena*, expondo sucintamente como o “imaginário do populismo” foi utilizado tanto pela direita quanto pela esquerda como forma de sintetizar as dificuldades e, no limite, a inviabilidade da democracia em países como o Brasil. Isto é visto mais claramente quando o populismo político é analisado por autores como Francisco Weffort (1977), Fernando Henrique Cardoso (1977) e Octávio Ianni (1977), os quais veem fraqueza na classe operária, facilmente manipulável por líderes como Vargas, que buscavam governar através da conciliação de classes, isto é, com concessões aos trabalhadores, mas mantendo a estrutura de poder da burguesia. Mas, segundo Fonseca (2010: 33), tais análises não negam a existência do nacional-desenvolvimentismo como ideologia ou projeto no SGV.

Quanto ao populismo econômico, o autor expõe a análise de Dornbusch e Edwards (1991), a qual caracteriza tal movimento na economia como uma opção por um crescimento econômico de curto prazo sem reconhecer as restrições econômicas, gerando problemas de médio prazo e o posterior retorno à política ortodoxa. Entre o crescimento e a estabilização, o populismo econômico opta somente pelo primeiro. Tal caminho não ocorreu no SGV, segundo Fonseca, buscando calçar sua argumentação no modelo de Barro (1986), o qual afirma que ocorrem três fases na condução da política econômica:

I) O governo propõe e executa a política de estabilização. É um momento em que se testa se o governo é “forte”, resiste às pressões, ou é “fraco” e acaba cedendo gradualmente.

II) No caso de um governo “fraco”, entra-se na fase de “randomização”, na qual as políticas se mostram desencontradas, oscilatórias, com decisões contraditórias pró e contra a estabilidade tomadas alternadamente e, às vezes, de forma quase simultânea.

III) A partir das dificuldades em compatibilizar as prioridades da política econômica (pró-crescimento ou estabilidade), a crise se aprofunda e diminui a base de sustentação do governo, levando-o a abandonar de vez a opção pela estabilidade e optar pelas políticas de “abertura de torneiras”. Tal fase lembra o “populismo econômico” de Dornbusch e Edwards.

Segundo Fonseca (2010: 38):

O modelo de Barro, a despeito da simplificação inerente a qualquer modelo e mesmo restrito às políticas instrumentais, ajuda-nos a mostrar pelo menos parte dos equívocos da literatura sobre o “populismo econômico” do SGV. Neste, verifica-se com clareza a existência dessas três fases – sendo que a primeira delas, de prioridade à estabilização, vai até o primeiro semestre de 1952. A segunda fase aí começa e dura pouco mais de um ano, até aproximadamente o último trimestre de 1953, quando tem início a terceira. Registra-se aqui o *primeiro equívoco* dos adeptos do “imaginário do populismo”: *atribuir ao SGV, em sua totalidade, o que aconteceu apenas nesta última fase* – a qual durou apenas alguns meses, *grosso modo*, a crise política de 1954, a qual expôs as dificuldades do governo, ou, na

linguagem do modelo, sua “fraqueza”. Destarte, ao ignorarem a dinâmica ou o movimento da política econômica ao longo do período governamental, estes autores também cometeram um *segundo equívoco*: negligenciaram a primeira fase, já mencionada, com sua inequívoca tentativa de estabilização. E este abriu as portas para um *terceiro*: *passaram a interpretar a fase de “randomização” como irracionalidade, “falta de lógica” ou equívoco dos policymakers* (e até “fraqueza de caráter”, no caso de Goulart). Enfim: em vez de buscarem as razões desta condução aparentemente errática da política econômica, preferiram “*judá-la*”: o “populismo econômico” explicaria a “hesitação” e a “ambiguidade” do governo. A circularidade da construção mental é gritante: o governo é populista porque pratica uma política econômica irracional e demagógica, e esta é irracional e demagógica porque o governo é populista [grifos do autor].

Fonseca (2010: 41-42) ainda argumenta que o SGV foi nitidamente congressual e que Vargas se empenhou em construir meios adequados para viabilizar fins dentro das normas constitucionais, longe daquela imagem populista de “contato direto com as massas”, “carisma”, “manipulação” ou “demagogia” e que, portanto, a fase de randomização não foi uma simples fraqueza, ambiguidade ou “contradição do populismo”, mas sim uma forma que Vargas encontrou de se submeter às regras do jogo e tentar maximizar suas pretensões dentro delas.

No quarto item do artigo - *A Tese da “Virada” e a Fase de “Randomização”* – o autor analisa a argumentação de Skidmore sobre a tese da “virada” no SGV (a qual serviu de referência a todos os trabalhos posteriores), segundo Fonseca (2010: 43):

Embora também recorra à noção de populismo, o núcleo da argumentação de Skidmore reside na defesa de que o governo realmente teria começado “sério” e disposto a enfrentar os problemas de “curto prazo”, como déficit orçamentário e no balanço de pagamentos, escassez de divisas e inflação; todavia, isso se chocava com sua prioridade de “longo prazo”: a industrialização e o desenvolvimento. Vendo aprofundar o estrangulamento externo e diante do insucesso de combate à inflação, e com o aguçamento dos conflitos sociais, Vargas em 1953 teria dado uma “virada nacionalista”.

Fonseca (2010: 43-44) critica tal argumentação, afirmando que a política econômica não fora irracional nem ambígua, dada a correlação das forças políticas, e que não houve nenhuma mudança repentina que pudesse denotar uma “virada”, pois a randomização perdurou por longos meses, do segundo semestre de 1952 até o final de 1953, aproximadamente, e que pode ser explicada pela perda de fôlego da “fase Campos Sales” no final do primeiro semestre de 1952, explicada pelos seguintes fatores:

I) Expansão das dívidas dos estados, municípios e Distrito Federal num cenário de aumento de despesas em relação a 1951 e com uma arrecadação que permaneceu praticamente a mesma em termos reais.

II) Aumento da pressão por gastos públicos por parte de diversos segmentos, como crédito pelos empresários e salários pelos funcionários públicos, acompanhando o movimento sindical.

Segundo Fonseca (2010: 44): “Aos poucos o governo abrandaria a política monetária, com a expansão do crédito e liberalização das importações para atender a demanda por equipamentos, o que resultou em aumento dos investimentos e ajuda a explicar seu forte crescimento no ano”.

E tal cenário de randomização é confirmado em 1953, segundo Fonseca (2010: 45-48) através dos seguintes fatos:

I) Aprofundamento do tom nacionalista do discurso governamental.

II) Implementação da Lei do Mercado Livre (Lei n. 1.807) cujo objetivo era atrair capital estrangeiro via liberdade cambial e afrouxamento dos critérios para reinvestimentos.

III) Manutenção da política de segmentação das importações e das exportações, confirmando os compromissos industrializantes e desenvolvimentistas.

IV) Atitude do governo de ampla negociação com os grevistas da “greve dos 300 mil”.

V) Reforma ministerial de junho: decisão que reflete uma clara opção do governo de não abrir mão de sua base sindical e de negociar com os movimentos grevistas, não significando, portanto, nenhuma “virada”.

VI) Instrução 70 da SUMOC (outubro), a qual previa leilões de divisas em cinco faixas de acordo com a essencialidade do bem a ser importado, dentro dos interesses da ISI. Tal medida foi criticada pelo FMI e por alguns empresários, mas apoiada pelos exportadores e importadores, constituindo-se numa nova fonte de receita para o setor público.

Sobre a Instrução 70 da SUMOC, Fonseca (2010: 47) ainda afirma:

Esta, apesar de representar uma tentativa de estabilização e receber manifestações de apoio até de segmentos tradicionais de oposição a Vargas, como importadores e exportadores, demonstra que o governo mantinha seus compromissos com o que se denominaria posteriormente de nacional-desenvolvimentismo. E, mais uma vez, que *não havia incompatibilidade a priori entre este e a busca por estabilidade*, além de reiterar que *o SGV não se enquadra na definição de “populismo econômico” de Dornbusch e Edwards*. A leitura da Instrução 70 mostra todo o cuidado de caminhar num fio de navalha e costurar uma tentativa voltada a reverter os problemas cambiais sem comprometer o crescimento econômico e o projeto de industrialização [grifos do autor].

O autor mostra que a randomização termina em 1954, dado o cenário de radicalização política presente no período, como pode ser observado no “Manifesto dos Coronéis” de janeiro de 1954, o qual critica a proposta de aumento de 100% do salário mínimo e exige a demissão de João Goulart do Ministério do Trabalho. Vargas o demite em fevereiro daquele ano, mas, em 1º de maio, anuncia oficialmente o aumento salarial. Segundo Fonseca (2010: 50):

O clima inverte-se: os que comemoravam em um dia sentem-se derrotados no outro e vice-versa. Sem contar que juntamente com o aumento propunha-se verdadeiro “pacote” para a área trabalhista e previdenciária, possivelmente o último conjunto de medidas para ampliar direitos sociais até a Constituinte de 1988 (...).

Por fim, o autor discute no último item - *A Ortodoxia e o Nacional-Desenvolvimentismo como Ficção* – com a corrente que defende a ideia de que a política econômica não fora nem populista e nem desenvolvimentista, mas ortodoxa e conservadora, defendida por Lessa e Fiori (1984) e por Vianna (1987). As críticas de Fonseca (2010: 50-52) seriam as seguintes:

I) Tais autores parecem generalizar para todo o SGV o que teria ocorrido nos primeiros meses.

II) Eles negam que o SGV teria um projeto de industrialização, o que pode ser refutado através de consulta aos discursos, pronunciamentos, entrevistas e relatórios de Vargas do período.

III) Tais estudiosos afirmam que nem no plano das políticas realmente executadas se pode observar a existência de um projeto de desenvolvimento “nacional autônomo e popular”, liderado pelo Estado e centrado na industrialização e na modernização agrícola (projeto nacional-desenvolvimentista). Porém, tal afirmação, pode ser refutada a partir dos trabalhos de Draibe (1986) e Bastos (2009), os quais embasam e demonstram a implementação de medidas por parte do Estado cujo propósito se centrava na industrialização acelerada e na modernização agrícola.

Segundo Fonseca (2010: 54):

Em síntese: parece totalmente impróprio pretender criticar a existência do projeto nacional-desenvolvimentista com base na adoção de políticas de estabilização, ortodoxas ou não, por parte dos governos, ou denunciá-los como “conservadores” ou “dúbios”, como se os mesmos deveriam ignorar os problemas macroeconômicos conjunturais em nome de uma coerência abstrata com um modelo ideal de comportamento. Faz-se mister ter presente que, *do ponto de vista metodológico, nacional-desenvolvimentismo e políticas de estabilização possuem diferentes escopos; como categorias, expressam fenômenos que não se excluem nem a priori nem historicamente*: o primeiro aponta para um projeto de longo prazo (muito além de um “plano de governo” ou de execução de metas planejadas pelos *policymakers*), enquanto as segundas dizem respeito ao manejo da política econômica instrumental (monetárias, cambiais e fiscais). Não se nega a relação entre ambos, como evidenciam os exemplos da Instrução 70 da SUMOC e o Imposto sobre Lucros Extraordinários; mas esta relação não é absoluta ou necessária. Não fossem todas as razões já expostas, deve-se ter presente que a ação do governo transcende a essas políticas econômicas instrumentais [grifos do autor].

Portanto, dentro da conclusão do seu trabalho, Fonseca reitera que o projeto nacional-desenvolvimentista era de longo prazo e contou com um conjunto de instituições, além da Assessoria Econômica.

Como forma de sistematização, podemos afirmar que a análise Fonseca (2010), tal como a de Bastos (2011), demonstra que Vargas possuía um projeto nacional-desenvolvimentista de longo prazo, mas que enfrentou dificuldades para a sua concretização, dada a conjuntura econômico-política interna e externa, não cabendo, portanto, nenhuma caracterização de um governo ortodoxo e/ou que tenha se iniciado de maneira ortodoxa e depois tenha feito alguma “virada” nacionalista.

Passamos agora à análise da TMD sobre o SGV, como forma de complementar essas análises.

### 3. A visão da TMD sobre o SGV: a limitação do capitalismo dependente brasileiro

A análise da TMD sobre o SGV se enquadra dentro de uma análise mais abrangente sobre o capitalismo dependente brasileiro no decorrer do século XX. A partir daí podemos compreender a maneira como Marini (2014 [1969]: 74-75) analisa os antecedentes desse governo:

A história política brasileira apresenta, no século XX, duas fases bem caracterizadas. A primeira, que vai de 1922 a 1937, é de grande agitação social, marcada por várias rebeliões e por uma revolução: 1930. Suas causas podem ser buscadas na industrialização verificada no país na década de 1910, devida sobretudo à guerra de 1914, que leva a economia brasileira a realizar considerável esforço de substituição de importações<sup>10</sup>. A crise mundial de 1929 e suas repercussões sobre o mercado internacional manteriam a capacidade de importação do país em níveis baixos, acelerando, assim, seu processo de industrialização.

As transformações operadas na estrutura econômica nesse período se expressam, socialmente, no surgimento de uma nova classe média – isto é, de uma burguesia industrial diretamente vinculada ao mercado interno – e de um novo proletariado, que passam a pressionar os antigos grupos dominantes para obter um lugar próprio na sociedade política. O resultado das lutas desencadeadas por esse conflito é, por intermédio da Revolução de 1930, um compromisso – o Estado Novo de 1937, sob a ditadura de Getúlio Vargas – através do qual a burguesia se estabiliza no poder, em associação aos latifundiários e aos velhos grupos comerciantes, ao mesmo tempo em que estabelece um esquema particular de relações com o proletariado. Neste esquema, o proletariado será beneficiado por toda uma série de concessões sociais (concretizada sobretudo na legislação trabalhista do Estado Novo) e, por outro lado, será enquadrado em uma organização sindical rígida, que o subordina ao Governo, dentro de um modelo de tipo corporativista.

Com pequenas mudanças e apesar da destituição da ditadura de Vargas em 1945, este compromisso político, este contrato social – se é que pode ser chamado assim – mantém-se estável até 1950.

A partir desse quadro, o autor observa uma situação de enormes desafios para Vargas, eleito em 1950 para seu segundo governo, em que as regras fixadas em 1937 começam a ser questionadas, como Marini (2014 [1969]: 75-76) afirma:

Começa então um novo período de acirradas lutas políticas – cujo primeiro fruto é, em 1954, o suicídio de Vargas (que regressara ao poder através de eleições) – e que conduzirão o país, em dez anos tormentosos, ao golpe militar de 1964. Como consequência dessas lutas, encontra-se o esforço da burguesia industrial para colocar os recursos econômicos disponíveis e o aparelho do Estado a seu serviço, rompendo, ou pelo menos transgredindo, as regras do jogo fixadas em 1937. Mas as razões são na realidade mais profundas: assiste-se, nesse período, à deterioração das condições nas quais essas regras se baseavam, o que se deve, por um lado, ao crescimento constante do setor industrial e, por outro, às dificuldades que, tendo aparecido primeiramente no setor externo, fizeram com que a complementaridade existente até então entre o desenvolvimento industrial e as atividades agroexportadoras se convertesse em uma verdadeira oposição.

Junto à ruptura vertical que ocorria entre as classes dominantes, as pressões das massas em busca de novas conquistas sociais rompem o dique que a ditadura lhes impôs até 1945 e que o governo forte do marechal Dutra (1945-1950) mantivera. A força ascendente do movimento de massas, que se expressa já na eleição de Vargas como presidente da República – quando, pela primeira vez no Brasil, um candidato da oposição chegou ao poder –, é estimulada pela burguesia, que nela se apoia para quebrar a resistência das antigas classes dominantes. Essa

---

<sup>10</sup> Essa substituição de importações ainda não se constituía naquela realizada a partir de 1930, pois não havia liderança do Estado e nem se constituía em um projeto, dado que na Primeira República ainda havia o domínio político da oligarquia cafeeira, apesar da expansão da indústria em São Paulo nesse período ter sido causada pela diversificação de investimentos da economia cafeeira. Para mais detalhes, ver Mello (1991 [1982]).

aliança era possível, pois, ao propor um amplo programa de expansão econômica, a burguesia abria perspectivas de emprego e de elevação do nível de vida para a classe operária e para as classes médias urbanas, criando desta maneira uma zona de interesses comuns que tendiam a expressar-se politicamente em um comportamento homogêneo. Essa tendência será acentuada pela burguesia através do manejo das direções sindicais (via Ministério do Trabalho) e com o impulso dado às ideias nacionalistas, que lhe permitiram exercer um controle ideológico sobre as massas.

Portanto, segundo Marini (2014 [1969]: 76), dada essa correlação de forças, Vargas se define por uma política progressista e nacionalista através de diversas medidas como a criação do BNDE, o monopólio estatal do petróleo (Petrobras) e o projeto de monopólio estatal de energia elétrica (Eletrobras), além do envio de um projeto de lei limitando os lucros extraordinários e os pronunciamentos favoráveis à restrição das remessas de lucros, além de uma política trabalhista destinada a atrair o apoio operário (como o aumento de 100% do salário mínimo e a organização unitária dos sindicatos). Mas, contrariamente a Bastos (2011) e Fonseca (2010), não vê tais medidas dentro de um planejamento de longo prazo, como podemos observar em Marini (2014 [1969]: 145-146) quando descreve a tentativa da burguesia brasileira de reagir à pressão dos EUA após o fim da CMBEU dentro do objetivo de Eisenhower (presidente a partir de 1953) de fazer o Brasil passar a aceitar a participação direta dos capitais privados estadunidenses<sup>11</sup>, cessando qualquer possibilidade de investimento oriundo do governo estadunidense:

A burguesia brasileira tentará reagir à pressão dos Estados Unidos em três ocasiões distintas. A primeira, em 1953-1954, com a mudança brusca de orientação operada no governo de Vargas (...). Buscando reforçar-se na política externa por meio de uma aproximação à Argentina de Juan Domingo Perón, **Vargas altera sua política interna, lançando um programa desenvolvimentista e nacionalista**<sup>12</sup>, que se expressa na ressurreição do Plano SALTE (que ficara sem aplicação e volta à cena sob o nome de Plano Lafer), na lei do monopólio estatal do petróleo – e na proposição ao Congresso de um projeto que instituiu um regime idêntico para a energia elétrica -, na criação do Fundo Nacional de Eletrificação e na elaboração de um programa federal de construção de estradas. Uma primeira regulamentação da exportação de lucros do capital estrangeiro é ditada, ao mesmo tempo em que se envia ao Congresso outra regulamentação – nova e mais rigorosa -, que taxava os lucros extraordinários. Paralelamente, nas conversas palacianas, ventila-se a intenção do governo de atacar o problema do latifúndio, propondo uma reforma agrária baseada em expropriações e na repartição de terras. Para sustentar sua política, Vargas decide mobilizar o proletariado urbano: o ministro do Trabalho João Goulart, concede um aumento de 100% sobre os níveis do salário mínimo e chama as organizações operárias a respaldarem o governo. A tentativa fracassa. Pressionado pela direita, hostilizado pelo Partido Comunista e acossado pelo imperialismo (graças, principalmente, a manobras que diminuía o preço do café e desencadeavam uma crise cambial), o ex-ditador aceita a demissão de Goulart e, mediante várias concessões, busca um arranjo com a direita. Mas a luta já estava muito adiantada e o abandono da política de mobilização operária, expresso pela substituição de Goulart, serve apenas para entregar Vargas, indefeso, a seus inimigos. No dia 24 de agosto de 1954, virtualmente deposto, Vargas se suicida [grifo nosso].

---

<sup>11</sup> Vale aqui acrescentar a análise de outro membro da TMD, Theotonio dos Santos, que em *Evolução Histórica do Brasil: da Colônia à Crise da Nova República* (1994: 51-52) afirma que esse financiamento externo também se constituía em um sinal de reafirmação do domínio dos EUA, juntamente com a difusão de um paradigma tecnológico não originado nos países periféricos, ou seja, denotando a ausência de uma base industrial e de uma tecnologia nacional baseada nos interesses da burguesia brasileira, demonstrando o seu caráter de burguesia dependente.

<sup>12</sup> Nesse trecho grifado fica claro que a análise de Marini se difere das análises de Fonseca (2010) e Bastos (2011).

A análise da TMD, em especial a de Marini, mostra que Vargas possuía um programa nacional-desenvolvimentista, mas que no seu segundo governo não se caracterizava como de longo prazo, tal como observado no seu primeiro governo, especialmente a partir do pacto de 1937, pois a situação colocada era de crise a partir de problemas do balanço de pagamentos, rompendo a união existente os setores exportador e industrial, além do aumento da pressão da classe trabalhadora por mais participação econômica e política. Portanto, defendemos que a análise de Marini complementa as análises de Bastos e Fonseca ao mostrar a importância da compreensão da crise do pacto de 1937 para entendermos o SGV, apesar de não concordarmos com a visão de Marini de que não havia um projeto econômico de longo prazo e coerente nesse governo.

Para podermos ter uma clareza maior da importância do aporte da TMD para a compreensão do SGV, defendemos a necessidade de nos valermos também da principal obra teórica de Marini – *Dialética da Dependência* (2000 [1973]) – por demonstrar o caráter da industrialização dependente, ou seja, uma industrialização que não traz a superação do quadro de dependência dos países da América Latina, dada a importação de tecnologia inadequada à realidade dos países dessa região, com presença crescente do investimento estrangeiro direto (oriundo dos países centrais). É uma industrialização que, principalmente após a II Guerra Mundial, passa a fazer parte de uma nova divisão internacional do trabalho, na qual os países dependentes ficam responsáveis pelas etapas inferiores da produção industrial enquanto os centros imperialistas com as etapas mais avançadas e o monopólio da tecnologia correspondente. Nesse processo, a introdução do progresso técnico nos países dependentes (caso do Brasil) levou os capitalistas a intensificar o ritmo de trabalho do operário, a elevar a sua produtividade e, ao mesmo tempo, manter a tendência a remunerá-lo abaixo de seu valor real (superexploração do trabalho), o que já ocorrida desde o período da economia primário-exportadora, dado o quadro de intercâmbio desigual para com os países centrais (situação que ainda continuava no SGV).

#### **4. Considerações finais: uma proposta de abordagem sobre o SGV**

A partir da exposição das reflexões de Bastos (2011), Fonseca (2010) e Marini (2014 [1969], 2000 [1973]), entendemos que para podermos fazer uma análise o mais abrangente possível do SGV é necessário observarmos que o projeto econômico varguista sempre foi de longo prazo, como os dois primeiros autores chamam a atenção e comprovam através dos documentos e da atuação de Vargas nesse período, principalmente junto com sua Assessoria Econômica, e que enfrentou dificuldades em ser concretizado, dada a conjuntura político-econômica interna e externa. Mas, para que possamos compreender de maneira mais abrangente esse período, é necessário que entendamos o quadro de dependência e da conformação de classes do Brasil à luz da TMD, pois podemos observar como as

limitações político-econômicas com que Vargas se deparava, as quais levava à dificuldade em concretizar seu projeto econômico, tinham origem na crise do pacto estabelecido em 1937 dentro dos setores da burguesia brasileira.

Defendemos, a partir do exposto neste trabalho, uma análise do SGV que o insira dentro do quadro de uma industrialização dependente e das lutas de classes numa realidade periférica para, a partir daí, passarmos a analisar mais detidamente as decisões econômicas de Vargas, baseadas nas suas falas e atuações e nos documentos, acordos e projetos de seu governo (os que foram concretizados e os que não).

## 5. Referências Bibliográficas

- BARRO, Robert. Reputation in a model of monetary policy with incomplete information. *Journal of Monetary Economics*, v. 17, n. 1, 1986.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Qual era o projeto econômico varguista? *Texto para Discussão*. IE/UNICAMP n. 161, mai. 2009.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Qual era o projeto econômico varguista? *Estudos Econômicos*. São Paulo, v. 41, n. 2, p. 345-382, abr.-jun. 2011.
- CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1977 (1970).
- D'ARAUJO, M. C. *O segundo governo Vargas (1951-54)*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1982.
- DORNBUSCH, Rudiger; EDWARDS, Sebastian. *The macroeconomics of populism in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- DOS SANTOS, Theotonio. *Evolução histórica do Brasil: da colônia à crise da Nova República*. Petrópolis: Vozes, 1994.
- DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil, 1930-1960*, São Paulo, Paz e Terra, 1986;
- FONSECA, Pedro César Dutra. Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 23, n.1(89), p. 133-148, jan./mar. 2003.
- FONSECA, Pedro César Dutra. Nem ortodoxia nem populismo: o segundo Governo Vargas e a economia brasileira. *Tempo*, Niterói, EDUFF, v. 14, n. 28, p. 19-58, jan./jun. 2010.
- IANNI, O. *O colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- LESSA, C.; FIORI, J. L. Houve uma política nacional-populista? In: *Anais do 12º Encontro Nacional de Economia*, ANPEC, 1984.
- MARINI, Ruy Mauro. Dialética do desenvolvimento capitalista no Brasil. In: MARINI, Ruy Mauro. *Subdesenvolvimento e revolução*. 5. ed. Florianópolis: Insular, 2014 (1969).

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. In: MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da dependência*. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000 (1973).

MELLO, João Manuel Cardoso de. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1991 (1982).

SKIDMORE, T. (1967). *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

VIANNA, Sérgio Besserman. *A política econômica no segundo governo Vargas (1951 – 1954)*. Rio de Janeiro: BNDES, 1987.

VIANNA, Sérgio Besserman. Política econômica externa e industrialização, 1946-1951. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

WEFFORT, Francisco. O populismo na política brasileira, in: FURTADO, Celso (org.). *Brasil: tempos modernos*. 2.ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977 (1968).