



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA**

EDER LUIZ MARTINS

**O Brasil durante o Estado Novo: avanços,
impasses e contradições da industrialização
retardatária**

**Campinas
2020**



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

EDER LUIZ MARTINS

**O Brasil durante o Estado Novo: avanços,
impasses e contradições da industrialização
retardatária**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Econômico, na área de Economia Social e do Trabalho.

Orientador: Prof. Dr. Denis Maracci Gimenez

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO
FINAL DA TESE DE DOUTORADO DEFENDIDA
PELO ALUNO ÉDER LUIZ MARTINS,
ORIENTADO PELO PROF. DR. DENIS
MARACCI GIMENEZ.**

**Campinas
2020**

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Economia
Luana Araujo de Lima - CRB 8/9706

M366b Martins, Éder Luiz, 1972-
O Brasil durante o Estado Novo : avanços, impasses e contradições da industrialização retardatária / Éder Luiz Martins. – Campinas, SP : [s.n.], 2020.

Orientador: Denis Maracci Gimenez.

Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Vargas, Getúlio, 1882-1954. 2. Brasil - História - Estado Novo, 1937-1945. 3. Industrialização. 4. Burocracia. 5. Planejamento econômico. I. Gimenez, Denis Maracci, 1974-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Brazil during the Estado Novo : advances, deadlocks and contradictions of lagging industrializations

Palavras-chave em inglês:

Vargas, Getúlio, 1882-1954

Brazil - History - Estado Novo, 1937-1945

Industrialization

Bureaucracy

Economic planning

Área de concentração: Economia Social e do Trabalho

Titulação: Doutor em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora:

Denis Maracci Gimenez [Orientador]

João Manuel Cardoso de Mello

Sônia Miriam Draibe

Ângela de Castro Gomes

Maria Arminda do Nascimento Arruda

Data de defesa: 10-07-2020

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0002-0267-8451>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/6525677804597607>



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA**

ÉDER LUIZ MARTINS

**O Brasil durante o Estado Novo: avanços,
impasses e contradições da industrialização
retardatária**

Prof. Dr. Denis Maracci Gimenez – orientador

Defendida em 10/07/2020

COMISSÃO JULGADORA

**Prof. Dr. Denis Maracci Gimenez - PRESIDENTE
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)**

**Prof. Dr. João Manuel Cardoso de Mello
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)**

**Prof.^a Dra. Sonia Miriam Draibe
Universidade de São Paulo (USP)**

**Prof.^a Dra. Ângela Maria de Castro Gomes
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)**

**Prof.^a Dra. Maria Arminda do Nascimento Arruda
Universidade de São Paulo (USP)**

A Ata de Defesa, assinada pelos
membros da Comissão Examinadora, consta
no processo de vida acadêmica do aluno.

À memória de três autênticos getulistas:

Antônio Martins, meu avô paterno, imigrante, lavrador;

Paschoal Maracci, operário;

José Mauro do Carmo, servidor público.

Em homenagem ao maior servidor público desse país:

JESUS SOARES PEREIRA

Para Marcia Franco

"Com as leves asas do amor transpus estes muros, porque os limites de pedra não servem de empecilho para o amor. E o que o amor pode fazer, o amor ousa tentar."

(Shakespeare – Romeu e Julieta - Ato 2; cena 2)

AGRADECIMENTOS

A conclusão de um trabalho acadêmico demanda esforços de toda a quantidade e qualidade. É sempre um trabalho coletivo e é bom que assim o seja. Agradecer a todos que contribuíram para a conclusão dessa tese é dever de ofício e um prazer em rememorar aqueles que conosco estiveram nessa jornada.

Primeiramente meus pais, Ovídio e Maria de Lourdes, meus primeiros professores. Me ensinaram aquilo que é essencial para que uma pessoa se torne um cidadão. Deles aprendi valores, caráter, respeito, amor ao próximo, humildade no trato para com o ser humano em geral. Espero que não os tenha desapontado.

Meu mestre Fernando Novais, de quem me considero ser um discípulo, às vezes estressando os argumentos, mas sempre me espelhando na inteligência e argúcia intelectual que só os grandes *scholars* possuem. Espero continuar sendo um bom discípulo.

Professor João Manuel Cardoso de Mello, idealizador do tema da tese, que conduziu a discussão como os grandes mestres sabem fazer. Receio não ter tido a capacidade de assimilação necessária para tal empreitada. Mais do que um grande intelectual, um exemplo de homem público no sentido mais profundo do termo.

Professor Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, com quem aprendi a não temer os meandros da Economia Política e a entender o legado dos grandes estadistas.

Agradecer ao Professor Denis Maracci Gimenez, orientador da tese, é tarefa das mais difíceis. Infelizmente palavras pouco traduzem minha dívida de gratidão. Espero que os 25 anos de amizade fraterna expliquem por si só o significado dessa caminhada intelectual.

Na Universidade Estadual de Campinas pude conhecer e aprender com uma importante geração de intelectuais que o pensamento crítico e heterodoxo nacional produziu. Professores Carlos Alonso Barbosa de Oliveira, Frederico Mathias Mazzucchelli, José Carlos de Souza Braga, Paulo Eduardo de Andrade Baltar. Melhor que isso, pude ter o privilégio de desfrutar da amizade de todos.

Na FACAMP, onde exerço a atividade docente nos últimos 12 anos, encontrei um ambiente fraterno e de espírito crítico para com a educação. Na figura da professora Liana Aureliano agradeço à direção da faculdade a confiança no trabalho e o apoio para a elaboração da tese. Professora Liana sempre interessada no andamento do trabalho contribuía com um livro novo e interessante sobre o tema.

O professor Rodrigo Coelho Sabbatini foi uma pessoa decisiva em um dos momentos mais críticos da fase de escrita da tese. Sua amizade e compreensão, além de não medir esforços para ajudar-nos, só demonstra o grande caráter, hombridade e coração que possui. Melhor ainda quando tudo isso podia ser discutido em meio a batalha das mesas de sinuca.

Professor Waldir Quadros sempre nos apoiou com sua amizade e palavras de incentivo para a elaboração da tese. Na condição de coordenador do curso de Relações Internacionais, proporcionou-nos a tranquilidade para poder conjugar o dever profissional com as demandas da tese.

Os professores Alessandro Ortuso, Daniel Höfling, Davi Antunes, José Augusto Ruas, Lício da Costa, Márcio Sampaio e Saulo Abulchedid agradeço a amizade e o companheirismo nessa jornada. Nossos seminários ao longo desses anos proporcionaram um amadurecimento no trato das questões importantes que tanto afligem a nós todos.

Um agradecimento especial ao Professor Davi, que pesquisou e indicou grande parte da bibliografia do trabalho, principalmente sobre os militares, que foi importante para entendermos os meandros do período.

O professor Lucas Jannoni foi um grande interlocutor desse trabalho. Nossas conversas ajudaram muito quando sempre me recomendava moderação em minha obstinada defesa do Estado e do reformismo político a qualquer custo.

O professor Marcelo Manzano também foi um interlocutor que sempre “tentou puxar” mais para a esquerda as hipóteses do trabalho, o que proporcionou um bom debate sobre o tema.

Um agradecimento especial a professora Sulamis Dain, que ofereceu sua residência durante uma semana para que pudéssemos realizar nossa pesquisa nos arquivos do CPDOC/FGV e demais instituições da cidade do Rio de Janeiro.

Os demais professores da Facamp com quem tenho o prazer de conviver e prezar de suas amizades: Beatriz Bertasso, Ricardo Buratini, Juliana Filetti, Juliana Sabbatini, Juliana Cajueiro, Marília Tunes Mazon Maria Fernanda, Rodrigo Jourdain, Cláudia Hamasaki, Edmar Yuta, Daniela Gorayeb, Tatiana Maranhão, Geórgia Sarris, José César Magalhães, Luiz Gustavo Serpa, Gisele Bertinato, Sandra Ciocci, Diana Buratini, Luciana Ruiz, Marina Magalhães, Adriana Quartarolla, Renato Junqueira, Adriana Marques, Luiz Niemeyer, Rubens Sawaya, Oswaldo Akamine, Emerson Tin, Adriana Braga, André Kadow, Maria Piñon Pereira Dias.

A nossa secretária “faz tudo” Adilzane Silva, a comandante da sala dos professores da FACAMP.

Aos meus alunos, a razão de ser da minha profissão.

Aos amigos de Maringá, José Henrique e Carla Almeida, bons debatedores e entusiastas do trabalho.

Minhas famílias de Campinas, que sempre me acolheram com amizade e generosidade: Adauto Ribeiro, Jucilene Silva, Ana Luísa Ribeiro, Lucas Morteau Ribeiro, Anselmo dos Santos, Luciana do Carmo, Anna do Carmo, Julia Santos, Giovana Migliorini, Rita Scagliusi do Carmo, Raquel do Carmo Gimenez, Luis Henrique do Carmo Gimenez, Fábio Iaderozza, Tânia Iaderozza.

Minha família, alicerce que sem os quais não sou ninguém. Meus irmãos José Antônio e Ligia, minha cunhada Elaine, meus sobrinhos Fernando e Leonardo.

Por fim, Marcia Franco cujo amor, carinho e companheirismo foram essenciais para a travessia dessa jornada.

RESUMO

Esta tese trata do período do Estado Novo no Brasil (1937-1945). Como hipótese, consideramos o período como decisivo para a consolidação do processo de industrialização brasileira e da constituição de um moderno aparelho estatal capaz de comandar o projeto de modernização capitalista no Brasil. O objetivo é analisar, particularmente, a modernização do Estado brasileiro, nos quadros de múltiplas determinações, internas e externas, em suas relações. O foco da análise é o processo de constituição de uma moderna burocracia estatal organizada a partir do Estado Novo e do protagonismo do Estado em sua bem sucedida integração ao projeto de modernização capitalista no país. Destaca-se que, internamente, a partir de 1930, a luta política foi travada, sobremaneira, em torno da superação de entraves regionais que mitigavam as possibilidades de centralização do poder político. De outro lado, destaca-se a grande instabilidade internacional no período, diante dos efeitos da grande depressão e da segunda guerra mundial. Busca-se, assim, compreender a complexa política externa desenvolvida no período, onde prevaleceu uma estratégia de preservação de relativa autonomia, preservando os interesses nacionais diante das grandes potências, com protagonismo da relação com os EUA.

A tese está estruturada em 4 capítulos, além de uma introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo é tratada a luta política que se desenvolve com grande centralidade da questão oligárquica, herança da República Velha, e que a partir de 1930 serão enfrentadas até o desfecho em 1937. No segundo capítulo é tratada a nova configuração do estado nacional e a sua modernização com a constituição do aparelho burocrático capaz de dotar o Estado de condições de comandar o processo de desenvolvimento. No terceiro capítulo tratamos do planejamento econômico implantado durante o Estado Novo e que foi decisivo para criar os alicerces que darão sustentação ao processo de industrialização. No quarto capítulo tratamos das relações internacionais do Brasil durante o período entre 1937 e 1945 e a busca de um espaço de autonomia internacional mediante a instabilidade geopolítica do período, destacando o protagonismo das relações com os EUA.

Palavras-chave: Estado Novo, Industrialização, Burocracia, Planejamento Econômico, Getúlio Vargas.

ABSTRACT

This thesis deals with the Estado Novo period in Brazil (1937-1945). As a hypothesis, we consider this period decisive for the consolidation of the Brazilian industrialization process and for the constitution of a modern state apparatus capable of leading the capitalist modernization project in Brazil. Our aim is to analyze, in particular, the modernization of the Brazilian State, within the framework of multiple determinations, in its both domestic and foreign relations. The focus of the analysis is the process of constitution of a modern state bureaucracy organized by the Estado Novo (New State) and the prominent role of the State in its successful integration of a capitalist modernization project throughout the country. It is noteworthy that, domestically, from 1930 onwards, the political struggle was mainly fought over the overcoming of regional barriers that mitigated the possibilities of centralizing political power. On the other hand, there was a great international instability in the period, given the effects of the Great Depression and the Second World War. Thus, it seeks to understand the complex foreign policy that took place in this period, in which prevailed the strategy of preserving relative autonomy, preserving national interests before the great powers, with a prominent relationship with the USA.

The thesis is structured in 4 chapters, in addition to an introduction and final considerations. The first chapter deals with the political struggle that has developed, centralized in the oligarchic issue inherited from the Old Republic, that will be dealt with from 1930 until its outcome in 1937. In the second chapter, the new national state configuration, and its modernization with the constitution of a bureaucratic apparatus capable of endowing the State with conditions to command the development process is analyzed. In the third chapter we deal with the economic planning implemented during the Estado Novo and that was decisive in creating the foundations that will support the Brazilian industrialization process. The fourth chapter deals with Brazil's international relations during the period between 1937 and 1945 and the search for an international autonomous space under the geopolitical instability of the period, highlighting the Brazilian leading role in its relations with the USA.

Keywords: Estado Novo, Industrialization, Bureaucracy, Economic Planning, Getúlio Vargas.

Sumário

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 – REPENSANDO O ESTADO NOVO	21
Introdução	22
1.1 – O problema oligárquico no Brasil Republicano	22
1.2 – A Revolução de 1930: tentativa de ruptura com o Estado Oligárquico?..	31
1.3 – Estado Novo: A verdadeira ruptura com as Oligarquias.....	45
CAPÍTULO 2 A CONSTRUÇÃO DA BUROCRACIA PÚBLICA NACIONAL.....	53
Introdução	54
2.1 – A concepção geral da nova configuração do Estado Nacional.....	54
2.2 – DASP- Departamento Administrativo do Serviço Público.....	63
2.3 – Conselho Federal de Comércio Exterior - CFCE	72
CAPÍTULO 3 ECONOMIA E PLANEJAMENTO NO ESTADO NOVO.....	84
Introdução	85
3.1 - Nos trilhos da Industrialização Restringida	85
3.2 –Estatização do Crédito e do Comércio Exterior.....	89
3.3 – Coordenação da Mobilização Econômica	91
a) A atuação da Coordenação da Mobilização Econômica na questão da Siderurgia.....	101
b) A atuação da Coordenação da Mobilização Econômica na questão das fontes de energia	107
c) A Atuação da Coordenação da Mobilização Econômica na questão do Abastecimento e do Controle de Preços.	116
CAPÍTULO 4 AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO ESTADO NOVO.....	123
Introdução	124
4.1 – O antiliberalismo dos anos 30 e a Segunda Guerra Mundial	127
4.2 – Relações Bilaterais como forma autônoma de inserção internacional ..	130
4.3 – Vargas e Roosevelt	137
4.4 – O Enigma Oswaldo Aranha	140
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	146
BIBLIOGRAFIA.....	155

"Despeço-me esta noite com grande tristeza. Há algo, no entanto, que devo sempre lembrar. Duas pessoas inventaram o New Deal: o Presidente do Brasil e o Presidente dos Estados Unidos." - **Franklin Delano Roosevelt**

"Todo Estado se fundamenta na força", disse Trotsky em Brest-Litovsk. Isso é realmente certo. Se não existissem instituições sociais que conhecessem o uso da violência, então o conceito de "Estado" seria eliminado, e surgiria uma situação que poderíamos designar como "anarquia", no sentido específico da palavra. É claro que a força não é, certamente, o meio normal, nem o único, do Estado — ninguém o afirma — mas um meio específico ao Estado. Hoje, as relações entre o Estado e a violência são especialmente íntimas. No passado, as instituições mais variadas — a partir do clã — conheceram o uso da força física como perfeitamente normal. Hoje, porém, temos de dizer que o Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território. Note-se que território é uma das características do Estado. Especificamente, no momento presente, o direito de usar a força física é atribuído a outras instituições ou pessoas apenas na medida em que o Estado o permite. O Estado é considerado como a única fonte do "direito" de usar a violência. Daí "política", para nós, significar a participação no poder ou a luta para influir na distribuição de poder, seja entre Estados ou entre grupos dentro de um Estado." – **Max Weber – A Política como Vocação.**

"Fui liberal; então a liberdade era nova no país, estava nas aspirações de todos, mas não nas leis, não nas ideias práticas; o poder era tudo: fui liberal. Hoje, porém, é diverso o aspecto da sociedade: os princípios democráticos tudo ganharam e muito comprometeram; a sociedade que então corria risco pelo poder, corre agora risco pela desordem e pela anarquia. Como então quis, quero hoje servi-la, quero salvá-la, e por isso sou regressista. Não sou trãsfuga, não abandono a causa que defendi, no dia do seu perigo, de sua fraqueza: deixo-a no dia em que tão seguro é o seu triunfo que até o excesso a compromete. Os perigos da sociedade variam, o vento das tempestades nem sempre é o mesmo: como há de o político, cego e imutável, servir o seu país?" - **Bernardo Pereira de Vasconcelos.**

INTRODUÇÃO

Quais são as possibilidades e os limites de um país periférico, com passado colonial e escravista, se industrializar na etapa monopolista do capital? Essa questão será o caminho pelo qual conduziremos este trabalho. Estudar o período de 1937 a 1945 como um momento decisivo no processo de transformação socioeconômico do país, nos coloca diante de mais uma tentativa de contribuir para a análise do processo de luta pela industrialização do qual fizeram parte amplos setores da sociedade brasileira.

Em sentido geral, o período 1930-1945 está consagrado como aquele que se constituiu na pedra angular de nossa modernização. Definitivamente não está em nossas intenções tentar constituir com esse trabalho um corte epistemológico sobre o assunto. Menos ambiciosa, nossa questão está muito mais centrada em aproximar questões que consideramos relevantes para uma melhor compreensão desse processo mais amplo de modernização. Importa-nos o entendimento dos caminhos que conduzirão o país na senda da modernização capitalista. E um desses caminhos é a forma como o período 1937-1945 se tornou decisivo para o que virá posteriormente no processo de industrialização. De forma objetiva, nossa hipótese é que os alicerces que sustentarão o processo de industrialização brasileira serão constituídos durante o Estado Novo, principalmente aqueles que dizem respeito ao arcabouço burocrático estatal, que foi capaz posteriormente de dar continuidade à modernização brasileira. Assim, tanto a gênese do Estado Novo em 1937, entendido como etapa final do processo revolucionário iniciado em 1930, como a queda de Getúlio Vargas em 1945, expressam ao mesmo tempo os avanços, impasses e contradições do processo.

Uma primeira aproximação é tentar discutir a questão do Estado Novo no âmbito da Revolução de 1930. Convencionou-se denominar o período 1930-1945 como *Era Vargas*. Essa denominação, condensando todo o período, acaba prejudicando uma análise que procure mostrar os problemas relativos à dinâmica política e econômica do período em suas especificidades. Mais ainda, não expressa de maneira clara os obstáculos que o projeto de modernização capitalista enfrentou e as diversas configurações políticas e arranjos de classe que foram se modificando ao longo do período. A partir de 1930 o processo de

mudança na organização estatal, como criação de um moderno aparelho de Estado, e na economia, como luta pela industrialização, constitui o objeto de estudo sobre o que realmente significou todas idas e vindas que o governo de Getúlio Vargas vivenciou ao longo do período.

Assim, partindo das proposições iniciadas por Raúl Prebisch em 1949, nos marcos daquilo que denominamos de Economia Política Cepalina, sobre a difusão assimétrica do capitalismo e das especificidades do desenvolvimento periférico, marco inaugural do pensamento crítico latino- americano, e posteriormente, aprofundadas e recolocadas a partir da crítica marxista a economia política cepalina, feitas principalmente por João Manuel Cardoso de Mello, poderemos posicionar nossa questão de forma bem peculiar, qual seja: a problemática do processo de constituição de forças especificamente capitalistas em sociedades periféricas, com passado colonial e escravista na etapa monopolista do capital¹.

Discutindo o problema da industrialização retardatária, João Manuel Cardoso de Mello coloca que é impossível entender a história do capitalismo se não levarmos em conta a posição da periferia e dos países latino-americanos, em suas especificidades. De outro lado a história desses países só faz sentido como produto da dinâmica capitalista concorrencial e depois monopolista. Assim, o processo de industrialização é definido, teoricamente, pelo encontro de determinações internas e determinações externas em suas relações. A constituição de um certo capitalismo no encontro de diferentes realidades nacionais específicas sob as condições gerais do desenvolvimento capitalista, ou seja, uma dupla dimensão enquanto faces da mesma moeda².

Em consonância com nossa problematização, é necessário marcar as dificuldades que cercam o processo de constituição de forças especificamente

¹Cf. Cardoso de Mello. *O Capitalismo Tardio*. Campinas: IE, 1998.

² Cf. Cardoso de Mello, op. cit. Nas palavras do autor: “Mas ao mesmo tempo, a História brasileira e latino-americana é a História de um determinado capitalismo, do capitalismo tardio: sua especificidade não advém de surgir das entranhas da economia colonial, criatura, por sua vez, do capital mercantil? Sua peculiaridade não provém de que o capitalismo nasce desacompanhado de forças produtivas capitalistas? Sua originalidade não reside em que a grande indústria pode surgir e se consolidar sem que surja concomitantemente um departamento de bens de produção? Em que, mesmo quando espoca, a industrialização pode se manter restringida? Em que, mesmo quando se completa, a dinâmica da acumulação atrela-se às injunções do Estado e da grande empresa oligopólica estrangeira, sem nunca comportar-se na plenitude?” Cardoso de Mello, op. cit. p. 187.

capitalistas no Brasil. A questão da industrialização retardatária deve ser entendida a partir da diferenciação que ocorre entre a difusão da industrialização ao longo do século XIX para outros países além da Inglaterra, conhecidas como industrializações atrasadas³ e aquelas que irão ocorrer na primeira metade do século XX, já sob a égide do capital monopolista. No caso das industrializações atrasadas é importante frisar que elas ocorrem ainda na fase concorrencial de expansão do capitalismo. Suas especificidades residem nas respectivas realidades nacionais, derivadas do passado feudal para algumas e colonial para outras. A difusão do padrão de desenvolvimento tecnológico e de financiamento ainda está ao alcance dessas nações, porém é necessária a presença de um Estado forte e dotado de condições de comando, que permitiram a esses países darem o salto no processo de industrialização⁴. O exemplo da industrialização alemã demonstra para nós o papel decisivo do Estado nacional tratando a questão da modernização capitalista como uma autêntica política de Estado.

Diferentemente das industrializações atrasadas, são as industrializações que ocorrem sob a égide do capital monopolista, decorrente das profundas transformações da II Revolução Industrial. Aqui uma série de mudanças tornaram a inserção dos países no processo de industrialização muito mais complexa. O processo de concentração e centralização de capital é muito mais profundo e complexo. O peso do monopólio sob os bancos e sobre o desenvolvimento tecnológico por parte da grande empresa, impõem restrições as mais diversas⁵. No âmbito interno, a estrutura social de profunda desigualdade herdada da condição colonial escravocrata e a fraqueza na constituição do Estado Nacional também contribuíram para aumentar as restrições ao processo de industrialização retardatária. Nossa preocupação nesse trabalho é tentar entender quais foram as possibilidades de, diante dos constrangimentos impetrados pela dinâmica capitalista de um lado, e, de outro,

³ Cf. Oliveira, Carlos Alonso. *O processo de Industrialização*. São Paulo: Ed Unesp. 2004. (Capítulo 05).

⁴ Idem, p. 220. “Entretanto, o importante é apontar que os países atrasados foram capazes, em seu processo de industrialização, de incorporar todos os avanços técnicos e econômicos atingidos pela Inglaterra. O que de ser então respondido é como foi possível que nações relativamente atrasadas realizassem esse verdadeiro salto da industrialização”.

⁵ Cf. Mazzucchelli, Frederico. *Os anos de chumbo*. Campinas: Edições Facamp. 2009; Belluzzo, Luiz Gonzaga. *Os antecedentes da tormenta*. Campinas: Edições Facamp, 2009.

nossos problemas de constituição enquanto Estado nacional em uma sociedade profundamente marcada pela desigualdade, conseguirmos, a partir de 1930, enfrentar a luta pela industrialização e a construção de um Estado moderno.

No que diz respeito à forma de Estado que surgiu da luta política desencadeada pela Revolução de 1930 e que foi peça fundamental na condução da luta pela industrialização, Draibe, em trabalho que analisou a construção do moderno Estado capitalista brasileiro, coloca a questão nos seguintes termos:

Na verdade, trata-se de analisar o papel do Estado no processo de industrialização, apreendido no movimento simultâneo de diferenciação das classes sociais, das relações inter e intraclasses e da própria formação das estruturas do Estado. Trata-se, portanto, de captar num momento dado e à base da estrutura de classe e de poder em transformação, a forma que assume o Estado de transição, vale dizer, o Estado nacional capitalista em formação⁶.

A autora define que o conceito Estado de transição, emprestado de Nicos Poulantzas, é a melhor maneira de entender o processo de constituição desse Estado. Nas suas palavras:

“(…), mas pensamos particularmente em um tipo de Estado que se enraíza numa estrutura social heterogênea, em desequilíbrio tendencial. Um tipo de Estado, portanto, que se erige sobre um conjunto de forças sociais em transformação, não articuladas objetivamente (porque ainda ausente um movimento autônomo e integrador de acumulação capitalista). Finalmente, um tipo de Estado que, sob formas determinadas, vai adquirindo, ao longo do processo de transição, as estruturas centralizadas, unificadas e unificadoras do Estado Nacional capitalista”⁷.

Uma primeira questão diz respeito ao enfrentamento direto que se procurou fazer a partir da Revolução de 1930. Consideramos que, no âmbito da luta política a principal questão diz respeito à organização político-partidária da primeira república. Nesse sentido, a lógica da descentralização e autonomia dos estados é sua pedra de toque, cristalizada na política dos governadores, mecanismo consagrado a partir da presidência de Campos Salles e que foi a marca do período pré 1930. Essa é para nós a principal batalha que as forças políticas revolucionárias enfrentaram e que, em certo sentido, perpassou todo o período entre 1930-1945. Por isso, no primeiro capítulo iremos discutir os

⁶ Cf. Draibe, Sonia. *Rumos e Metamorfoses*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 18. O livro de Sonia Draibe constitui até hoje a melhor e a mais bem feita interpretação sobre o Estado brasileiro surgido da Revolução de 1930, sua construção e consolidação no processo de industrialização brasileiro.

⁷ Cf. Draibe, op. cit., p.18.

avanços e os impasses da luta contra o poder regional, que consideramos a instituição do Estado Novo como o ponto de maior radicalidade.

Ainda no que diz respeito à questão política, a configuração das alianças políticas e de classes também terá para nós importância. Da conhecida articulação entre oligarquias dissidentes e movimento tenentista em um primeiro momento, até a consolidação do Estado Novo, com o respaldo político alicerçado nas forças armadas, em particular no exército, a luta política e de articulação entre os diversos grupos sociais foi uma constante. No caso das forças armadas a situação era da maior complexidade, pois dizia respeito ao enfrentamento com as forças públicas estaduais, a precariedade de material bélico e de contingente, e, por fim, a questão do movimento tenentista, caracterizado como um movimento político dentro das forças armadas que pouco contribuía para uma coesão maior entre os militares.

Os dois capítulos subsequentes dizem respeito à construção do aparelho burocrático estatal e sua ação direta na sociedade pelo planejamento econômico. Eles surgiram a partir de nossa pesquisa nos arquivos do CPDOC-FGV, dentre os quais os arquivos de Jesus Soares Pereira, onde nos defrontamos com material publicado pelo poder executivo sobre a atuação dos órgãos governamentais à época do Estado Novo, em especial o papel da Coordenação da Mobilização Econômica (CME) e do Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE). A partir dessa documentação foi possível analisar grande parte das questões, problemas e dificuldades relativas à construção dos organismos governamentais, que extrapolavam a simples constatação de suas necessidades e adentravam à esfera da luta política e dos diversos grupos sociais e de classe em transformação. Essa questão foi o que gerou os maiores impasses na condução do processo de modernização e que ao mesmo tempo, contraditoriamente, levou aos maiores êxitos por parte do governo. Tanto a condução da política econômica ao longo do período quanto a construção de uma moderna burocracia estatal, fizeram a face do Estado brasileiro completamente diferente em 1945 do que era em 1930.

No capítulo 2, oferecemos análise sobre a criação e atuação tanto do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, quanto do Conselho Federal do Comércio Exterior – CFCE. São órgãos decisivos para o relativo sucesso da modernização do Estado nacional. Devemos explicitar que a

viabilização dos organismos acima citados só foi possível a partir da instauração do Estado Novo, exceção feita ao CFCE que surgiu em 1934. O que nos coloca diante da seguinte constatação: somente pela luta política contra o poder regional e pela imposição de maior poder ao executivo federal, limitado pelo caráter liberal da constituição de 1934, condicionado é claro ao caráter autoritário do Estado Novo, é que o poder central pode dar continuidade ao processo de modernização. Para nós, a explicação para essas questões deriva daquilo que Draibe atribuiu como autonomia relativa do Estado⁸.

Significa dizer que, por um lado o Estado consegue estar acima das disputas inter e intraclasses, mas não o suficiente para poder se impor sobre todas elas. E assim, as lutas dentro do aparelho de Estado ocorrem no ritmo dos avanços e retrocessos na dinâmica do processo. Por isso, somente quando o poder central consegue se impor, através da mais importante característica que cabe a um Estado, qual seja, o monopólio unitário da violência, é que essa relativa autonomia se expande e se consolida. Não queremos dizer com isso que essa autonomia de relativa tornou-se absoluta. Mas, simplesmente, que ela aumenta de tamanho e consegue maior imposição junto à sociedade como um todo. Para nós, esse momento é o da implantação do Estado Novo.

No capítulo 3 trataremos do avanço do processo de planejamento econômico por parte do governo e sua maior radicalização quando do início da Segunda Guerra Mundial. A criação da Coordenação da Mobilização Econômica (CME) é o ponto mais relevante na consolidação do processo de comando estatal sobre a economia e a sociedade. Análise da importância da CME no arranjo institucional entre o Estado e a sociedade, nos oferece a dimensão de que, na excepcionalidade do período em que existiu, durante a guerra, ele foi determinante para um controle e planejamento da economia do país. Consideramos inclusive, como hipótese de trabalho, que a força do órgão nas relações com o setor privado, de certa forma, provocou manifestações empresariais contra ele e sua extinção imediatamente após a queda de Getúlio Vargas. Isso para nós não parece mera coincidência.

O último capítulo tratará das relações internacionais problemáticas do Brasil e da sua inserção no conturbado período entre guerras. Nele, tentaremos

⁸ Cf. Draibe, op. cit., p.19.

colocar uma questão importante e que de certa forma ficou secundarizada no que diz respeito aos rumos que o Estado Novo tomou. O caráter autoritário do regime, por vezes, incutiu em uma historiografia a simplificação comparativa da caracterização do Estado Novo aos regimes fascistas europeus. Evidente comparação se deu em torno da comparação da ampla legislação trabalhista consolidada em 1943, na CLT, em relação aos artigos contidos na *Carta del Lavoro* italiana do regime de Benito Mussolini⁹. Não só a diferença se faz em relação à amplitude e profundidade da CLT em relação àquela, como também a natureza da gama de direitos consolidados¹⁰.

Em discordância com essa interpretação sobre a inserção brasileira nas relações internacionais no período, a política externa de Getúlio Vargas, entre 1930 e 1945, claramente se conformava segundo a dinâmica internacional gerada pela Grande Depressão e posteriormente pela Segunda Guerra. O que demonstraremos é que a questão da autonomia brasileira em relação aos demais países foi norteador das ações do governo, tendo como princípio os interesses nacionais. Mais especificamente, durante o Estado Novo o que se percebe no jogo de posições com as potências hegemônicas é uma maior aproximação com o governo americano. Também é possível verificar uma similaridade entre a forma organizacional do Estado brasileiro, muito mais próxima do *New Deal* americano. Não à toa, Vargas incumbirá seus principais assessores da tarefa de aproximação entre os dois países. E essa aproximação será decisiva, por exemplo, para a bem sucedida questão da siderurgia nacional.

Afirma-se no capítulo que a estrutura que a burocracia pública brasileira assumirá no Estado Novo é muito mais inspirada na experiência democrata norte americana, sob Roosevelt, do que no fascismo europeu. Está diretamente ligada

⁹ Uma ampla análise feita sobre a questão trabalhista a partir dos anos 1930 é o de Magda Barros Biavaschi: *“O Direito do Trabalho no Brasil 1930-1942: a construção do sujeito de direitos trabalhistas”*. Tese de Doutorado. IE-Unicamp. 2005.

¹⁰ Sobre esse assunto é de fundamental importância o depoimento que o ministro aposentado do TST, Dr. Arnaldo Sussekund apresentou em seminário promovido em 2004 no Instituto de Economia da Unicamp por ocasião do aniversário de 50 anos da morte de Getúlio Vargas. O ministro Sussekund foi convidado pelo ministro Marcondes Filho, em 1942, para compor a equipe que elaboraria uma carta social e do trabalho. Em determinado momento houve uma separação e a equipe ficou incumbida de elaborar o conjunto de leis que iria se transformar em 1943 na Consolidação das leis do trabalho – CLT. Curioso foi que além de desmitificar a questão de similaridade entre a CLT e a lei italiana, o ministro, em tom provocativo, disse que a CLT se aproximava por demais das aspirações que o revolucionário russo Vladimir Lênin pensava sobre a classe operária.

ao processo de desenvolvimento do aparelho burocrático que os *new dealers* organizam nos Estados Unidos. Neste caso, é importante ressaltar a proximidade que os presidentes Roosevelt e Vargas terão, e nesse sentido, o peso que a figura do presidente americano jogará para o melhor encaminhamento dos interesses brasileiros junto aos Estados Unidos. Também deve-se considerar a inegável importância de seu desaparecimento, em abril de 1945, para a deposição de Vargas poucos meses depois.

Por fim, cabe ter em conta nesta breve introdução, que a luta pela industrialização iniciada no Brasil a partir de 1930 foi bem sucedida ao longo dos cinquenta anos seguintes. Nas condições específicas do desenvolvimento periférico, um notável processo de transformação de uma economia primária exportadora com passado escravista colonial em uma sociedade urbana industrial. Neste trabalho, consideramos o período do Estado Novo como pedra angular para a compreensão do sucesso e dos impasses deste processo. Ele explicita os limites e contradições, interna e externamente. Expressa condições que levaram Vargas ao poder em 1930 e a sua deposição em 1945. O caminho percorrido parte das condições políticas que conduziram ao Estado Novo onde foi possível, graças às peculiaridades do regime, construir um aparato estatal para poder dotar o Estado de uma nova capacidade de planejamento econômico e poder avançar no processo de industrialização. Cabe-nos discutir no âmbito desse trabalho a forma como esse projeto se concretizou.

CAPÍTULO 1 – REPENSANDO O ESTADO NOVO

Introdução

A ordem republicana fundada no federalismo de inspiração americana e no liberalismo anglo-saxão, ambos consagrados na carta constitucional de 1891, reforça uma estrutura política calcada no poder regional das oligarquias agrárias e nos interesses dos setores econômicos fundamentados no complexo agrário exportador, principalmente o café.

Essa estrutura se organizará a partir de uma constituição que reforça o caráter descentralizador do poder político, esvaziando o Estado de suas prerrogativas fundamentais. Interpretamos essa questão e como ela evolui para uma situação de crise política e de instabilidades que, conjugadas ao cenário internacional das primeiras décadas do século XX, levaram colapso do regime e ao processo Revolucionário em outubro de 1930. Vitorioso o movimento revolucionário, mostraremos as dificuldades do novo regime em face do caráter heterogêneo de sua composição política, particularmente em tentar superar a velha ordem em prol de um projeto de modernização socioeconômico que enfrentará dificuldades e reveses até que em sua situação limite levará a radicalização do processo no golpe de estado de 10 de novembro de 1937 e na instauração do Estado Novo. A partir de então analisaremos em linhas gerais seu desenvolvimento para entender também os limites de sua atuação e da dinâmica que levará ao seu declínio em 1945.

Como grande parte da pesquisa é sobre as características do Estado Novo, não temos por objetivo tratar da imensa bibliografia sobre o problema político brasileiro nos anos 1930. Trata-se, por hora, de uma discussão sobre as dificuldades oriundas da estrutura política herdada do período Imperial, cristalizadas na dinâmica da República Velha e que a partir dos anos 1930 serão objetos de intensa luta política no país.

1.1 – O problema oligárquico no Brasil Republicano

A proclamação da República em 1889 constituiu um momento de ruptura da ordem político-institucional. O golpe de 15 de novembro, longe de se resumir em uma “mera quartelada”, instaura no país uma nova ordem, mesmo que se acuse de manter a dominação de classe e os interesses das camadas dominantes. Foi Aristides Lobo, propagandista republicano, quem sintetizou o

sentimento de não ruptura da ordem ao escrever para um jornal que “o povo, bestializado, assistira a tudo julgando ver talvez uma parada militar”¹¹. Não faz parte de nossos planos inaugurar aqui uma nova discussão sobre as razões que levaram à queda da monarquia. A historiografia sobre o período, vasta e consagrada desde logo, cobriu praticamente todos os elementos sobre a mudança do regime¹². O que nos interessa aqui é abordar em profundidade algumas questões importantes para o desenrolar das primeiras décadas da República e que constituir-se-ão em elementos decisivos para a análise e o entendimento das mudanças que ocorreram a partir de 1930 e mais especificamente a partir de 1937 na história política nacional. O pressuposto é, pois, que a discussão sobre rupturas e continuidades na historiografia republicana é por demasiada conhecida. Diz respeito a forma como as lutas políticas são encaminhadas a partir de um outro prisma. Consideramos que a discussão deve ir além da periodização consensual sobre a República, mais especificamente através da análise de dois elementos decisivos: a questão da modernização capitalista e a construção de um Estado burocraticamente moderno. E nesse desiderato, a discussão sobre esses dois alicerces que fundamentam a construção republicana são fundamentais, visto que são o pano de fundo das lutas políticas do período.

Convém destacar que, neste sentido, temos em mente que a forma federativa e autonômica da organização estatal, consagrada na carta constitucional de 1891, alicerçada nas bases de uma estrutura de dominação política de caráter coronelista, serão os grandes desafios que se imporão como barreiras às lutas pela transformação e modernização do país ao longo da primeira metade do século XX. Dito de outra forma, a República federativa como forma de organização política e prática de dominação coronelista como mecanismo de pressão social de um lado; a defesa de interesses econômicos

¹¹ Cf. Carvalho, José Murilo. *Os Bestializados. O Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Cia das Letras, 1987, (p. 09).

¹² Sobre a Proclamação da República: Costa, Emília Viotti. *Da Monarquia à República, momentos decisivos*. São Paulo: Ed. Unesp, 1998; Cardoso, Fernando Henrique. *Dos militares a Prudente-Campos Sales*. In: Fausto, Boris (org). *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo III. Volume 01. Rio de Janeiro: Difel, 1985; Carone, Edgard. *A Primeira República (1889-1930)*. Rio de Janeiro: Difel, 1976; _____, *A República Velha. Instituições e Classes Sociais*. Rio de Janeiro: Difel 1975; _____, *A República Velha. Evolução Política*. Rio de Janeiro: Difel. 1977; Campello de Souza, Maria do Carmo. “O processo político-partidário na primeira república”. In: Mota, Carlos Guilherme (org). *Brasil em Perspectiva*. Rio de Janeiro: Difel, 1987.

alicerçados no complexo cafeeiro e nos interesses do capital financeiro internacional do outro, são as faces da mesma moeda que consolidam o conceito de oligarquia para interpretar o período 1889-1930.

Cabe-nos então analisar os argumentos acima para encaminhar as questões relevantes aos nossos propósitos. A forma de república federativa que a constituição de 1891 estabelece é a pedra de toque de uma forma de poder que, muito antes do movimento que levará ao golpe de 15 de novembro, era ambicionado pelas classes dominantes nacionais¹³. E decididamente também foi a busca por essa forma de organização política que conseguiu ao mesmo tempo unir grupos oligárquicos distintos em torno da bandeira federativa e destituir o poder militar, de caráter centralizador e modernizador do controle do poder federal.

Vejamos o que diz Fernando Henrique Cardoso:

“Não parece assentar em boa base, porém, a interpretação que resume à ação dos militares e à sua marginalização política anterior (que não fora tão grande no Império depois de 89) os feitos da República. Nem é certo que essa mudou apenas a organização formal do Poder. A Constituição de 1891 deixa ver que seus artífices tinham bom sentido de interesses de classe e a política econômica dos governos militares revela também que essa terra tinha donos e que estes nem sempre foram os que ostensivamente apareciam como os donos do poder, os militares”¹⁴.

A questão é a seguinte: proclamada a República desfazem-se os pactos que unificavam interesses contraditórios na luta pela queda da Monarquia e inicia-se uma outra luta, agora para decidir os rumos do novo regime. E nesse sentido temos comum acordo com a bibliografia que discute e defende que em termos gerais existiam na aliança que pôs fim ao regime anterior dois projetos distintos e decisivos. O primeiro de uma república federativa e autônoma que tem como fiadores os grupos oligárquicos representados nos setores regionais

¹³ Assim está escrito no manifesto republicano de 1870: “No Brasil, antes ainda da ideia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo. (...) A autonomia das províncias é, pois, para nós mais do que um interesse imposto pela solidariedade dos direitos e das relações provinciais, é um princípio cardeal e solene que inscrevemos na nossa bandeira. O regime da federação baseado, portanto, na independência recíproca das províncias, elevando-as à categoria de Estados próprios, unicamente ligados pelo vínculo da mesma nacionalidade e da solidariedade dos grandes interesses da representação e da defesa exterior, é aquele que adotamos no nosso programa, como sendo o único capaz de manter a comunhão da família brasileira. Se carecêssemos de uma fórmula para assinalar perante a consciência nacional, os efeitos de um e outro regime, nós a resumiríamos assim: Centralização – Desmembramento. Descentralização – Unidade”.

¹⁴ Cf. Cardoso, F. H., op. cit., p. 32.

do republicanismo partidário. De outro, um projeto de Estado centralizado, cuja finalidade é a sua modernização, tendo as forças armadas como as primeiras beneficiadas. Daí serem os radicais republicanos e os respectivos presidentes fardados seus principais fiadores¹⁵.

Pode parecer num primeiro momento que a questão estaria consolidada em termos de dois projetos distintos, antagônicos e profundamente disseminado no seio da sociedade ou de parte dela. Mas em suma, o que estamos chamando a atenção é que em relação ao segundo projeto, ele estava restrito ao setor militar e, mais especificamente, os discípulos do positivismo de Benjamin Constant. Assim sendo, é claro que não existia dentro dos setores dominantes da sociedade uma divisão entre agraristas e industrialistas. Mas apenas focos, muitas vezes solitários, de tentativas de pensar em um projeto de modernização. Mais do que isso, é necessário deixar claro que por detrás de todo o processo de organização e consolidação republicana estava uma estrutura definida em torno da dinâmica econômica do complexo cafeeiro. É sob a égide econômica desse complexo que o regime republicano se consolidará¹⁶. De fato, é sob a hegemonia da economia cafeeira que gravitarão as demais forças econômicas, fundamentalmente setores urbanos industriais. Assim sendo, é sob o domínio da economia exportadora cafeeira que se consolida a dinâmica econômica do país. Nas palavras de Cardoso de Mello:

Como não poderia deixar de ser, a burguesia cafeeira foi a matriz social da burguesia industrial. Ou, em outras palavras: o capital industrial nasceu como desdobramento do capital cafeeiro empregado, tanto no núcleo produtivo do complexo exportador, quanto em seu segmento urbano¹⁷.

É necessário frisar que a consolidação de um regime federativo com caráter oligárquico e coronelista se explica mediante o entendimento que os interesses mais consolidados na dinâmica social provêm decididamente do complexo cafeeiro. E ao mesmo tempo, é também a dinâmica desse complexo

¹⁵ Cf. Cardoso, F. H., op. cit., p.32 e segs.

¹⁶ Como coloca Campello de Souza: "O que nos interessa estabelecer aqui, todavia, é que o quadro político republicano não deve ser entendido como uma série de momentos de suposta luta entre interesses contraditórios do setor exportador e urbano interno. Ligado umbilicalmente à economia cafeeira, crescendo à sombra de sua política econômico-financeira, o setor interno não apresentava qualquer oposição fundamental à estrutura vigente que levasse seus representantes a tentativas de superá-las". Cf. Souza, op. cit., p. 165.

¹⁷ Cf. Cardoso de Mello, op. cit., p.82.

que tem peso decisivo na instabilidade política do regime oligárquico. Em outras palavras, dada a amplitude e a variação de interesses dentro da lógica econômica agroexportadora, a luta política pelo controle dos mecanismos de funcionamento do aparelho estatal, seja ele central ou regional, fará do período 1894-1930 muito mais um momento de lutas do que de suposta estabilidade política sob o controle da camada dominante. É sob esse ponto de vista que devemos procurar explicar e entender aquela que foi consagrada na historiografia republicana como a fórmula encontrada para manter a estabilidade do regime: a “política dos governadores”.

Elaborada no governo de Manuel Ferraz de Campos Sales, a política dos governadores tal como ficou conhecida, consistia em um arranjo político institucional que procurava estabilizar as relações entre a união e os estados¹⁸. O acordo, em suma, funcionava a partir de uma mudança nas atribuições do legislativo federal em relação a apuração dos votos nos pleitos eleitorais. Assim, as atas eleitorais que eram preenchidas e conferidas pelos chefes locais eram referendadas em nível federal. Na medida em que reconheciam apenas as atas oficiais, os candidatos situacionistas eram ratificados pelo governo federal e assim se preservava o situacionismo em todos os níveis. Também preservava a autonomia consagrada na Carta de 1891, dando a estabilidade ao governo e ao regime e, nesse sentido, acabaria por ser o alicerce no qual, em nível político, manteria o regime republicano¹⁹. Para a viabilização do acordo, a decisiva estrutura das práticas coronelísticas eram sua salvaguarda. Num regime eleitoral marcado pela inexistência de justiça eleitoral e de voto aberto, a força da coerção do poder local era o fator decisivo²⁰.

¹⁸ Originalmente Campos Sales a nomeou política dos estados.

¹⁹ “No sistema constituído, os verdadeiros protagonistas do processo políticos eram os estados, os quais, dotados dos necessários suportes legais, dominavam a política nacional. Em troca da garantia de tal autonomia, sem intervenção da União e do direito de controlar as nomeações federais, os estados davam apoio ao presidente da República, sem o qual este não subsistiria no poder. Embora tal compromisso não se concretizasse em relação às pequenas unidades da federação, esse era o princípio implícito nas relações da União com os estados”. Cf. Campello de Souza, op. cit., p. 185.

²⁰ “A força de uma oligarquia estadual advinda do controle exercido sobre os grandes coronéis municipais, condutores da massa eleitoral incapacitada e impotente para participar do processo político que lhes fora aberto com o regime representativo imposto pela Constituição de 1891. Despejando seus votos nos candidatos governistas nas eleições estaduais e federais, os dirigentes políticos do interior fazem-se credores de especial recompensa, que consiste em ficarem com as mãos livres para consolidarem sua dominação no município. Essa função

É necessário compreender que o coronelismo, como parte constitutiva da política dos governadores, foi decisivo. Primeiramente, não faremos uma discussão sobre o fenômeno, mas apenas entender como o coronelismo, tão antigo e marcante em nossa história política anterior e posterior a Primeira República, foi o fator de sustentação e de instabilidade do pacto federativo inaugurado com a política dos governadores. Sendo o coronelismo uma política de compromisso²¹, seu funcionamento ocorre pelo controle praticamente absoluto dos chefes locais sobre sua clientela política. Ele é, pois, uma forma prática de garantir, ao mesmo tempo, que fossem preservados os interesses dos grupos situacionistas, tanto no nível local quanto no nacional. Ora, como não existia um sistema judicial que fiscalizasse o pleito eleitoral, cabia aos próprios políticos locais a conferência dos pleitos. O resultado era que os situacionismos se mantinham onde as disputas coronelísticas estivessem resolvidas. Onde ainda existiam disputas, em geral acabavam se resolvendo pela força e acima da lei. Em suma, cabia aos chefes políticos locais a manutenção da estrutura de dominação política em períodos eleitorais com a finalidade de consagrar os candidatos situacionistas e aos chefes políticos nacionais a ratificação desse processo²².

eleitoral do coronelismo é tão importante que sem ela dificilmente se poderia compreender o *dout des* que anima todo o sistema". Cf. Campello de Souza, op. cit., p. 185.

²¹ "O fenômeno de imediata observação para quem procure conhecer a vida política do interior do Brasil é o malsinado coronelismo. Não é um fenômeno simples, pois envolve um complexo de características da política municipal, que nos esforçaremos por examinar neste trabalho. (...) devemos notar, desde logo, que concebemos o coronelismo como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social adequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. Por isso mesmo, o coronelismo é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores e terras". Cf. Leal, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Cia. das Letras, 2012 (p. 43-44).

²² Maria Isaura Pereira de Queiróz foi quem melhor estudou e discutiu em profundidade a questão do mandonismo local na vida política brasileira. Ela aborda o fenômeno do coronelismo nos seguintes termos: "*O Coronelismo tem sido entendido como uma forma específica de poder político brasileiro, que floresceu durante a Primeira República, e cujas raízes remontam ao Império; já então os municípios eram os feudos políticos que se transmitiam por herança – herança não configurada legalmente, mas que existia de maneira informal. Uma das grandes surpresas dos republicanos históricos, quase imediatamente após a proclamação da República, foi a persistência desse sistema, que acreditavam ter anulado com a modificação do processo eleitoral. A Constituição Brasileira de 1891 outorgou o direito de voto a todo cidadão brasileiro ou naturalizado que fosse alfabetizado; assim, pareciam extintas as antigas barreiras econômicas e políticas, e um amplo eleitorado poderia teoricamente exprimir*

Um ponto importante a ser ressaltado é que devido a forma como a política dos governadores estava umbilicalmente ligada e, de certa forma, dependente das práticas políticas locais, às vezes algumas questões políticas locais acabavam por serem mais importantes que outras. Um estado em que a luta política ainda não estivesse resolvida ou pacificada poderia, sim, interferir na dinâmica da política dos governadores²³.

Como dito, não podemos entender todo esse mecanismo de funcionamento político da Primeira República se não tivermos em conta a questão da estrutura econômica definida nos termos de uma economia agroexportadora sedimentada no chamado complexo cafeeiro. E nesse sentido, consideramos que o peso da economia cafeeira é determinante para a manutenção do regime, a despeito de sua instabilidade. Melhor dizendo, na medida em que os interesses do setor agroexportador ditam os demais interesses, a defesa do café como principal componente da vida econômica do país submete todos os atores aos seus interesses. Essa defesa ocorre, então, em vários níveis e de diversas formas e atitudes governamentais. O ponto de partida para melhor explicar tal argumento começa com a transição do governo de Prudente de Moraes para o de Campos Sales. A renegociação da dívida externa feita no governo de Campos Sales em 1898, conhecido como *Funding Loan*, aceitando as regras draconianas dos credores internacionais, como forma de ao mesmo relançar a economia cafeeira então em crise, devido à grande depressão econômica mundial, que colocou os preços internacionais do café em

*livremente sua escolha. Todavia, verificou-se desde logo que a extensão do direito de voto a todo cidadão alfabetizado não fez mais do que aumentar o número de eleitores rurais ou citadinos, que continuaram obedecendo aos mandões políticos já existentes". Cf. Queiróz, Maria Isaura Pereira. "O Coronelismo numa interpretação Sociológica". In: Fausto, Boris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo III. Vol. 1. Rio de Janeiro: Difel, 1997 (p. 155).*

²³ Cf. Viscardi, Cláudia Maria. *O Teatro das Oligarquias. Uma revisão da política do café com leite*. Belo Horizonte: Fino Traço editora. 2011. O argumento da autora, muito sugestivo, coloca-se que, ao contrário do que se imagina, existiu muito mais instabilidade do que estabilidade na política dos governadores. Isso, segundo a autora, se deve ao fato de que os atores políticos republicanos são desiguais e hierarquizados entre si; existe uma renovação local das oligarquias e esses dois fatores impedem o regime de manter e preservar qualquer estabilidade. Mais que isso, também procura demonstrar que existe, sim, uma autonomia, mesmo que parcial, do poder central em relação aos poderes regionais e que, de certa forma, diminuiria a importância das mesmas oligarquias nos processos decisórios do período. Em que pese não concordarmos com alguns dos argumentos acima, não deixa de tocar em um ponto importante, que é o de que o poder local acaba gerando muita instabilidade ao processo político.

níveis muito baixos, e dar solvência ao Estado²⁴. Essa foi a primeira forma de intervenção direta do governo na economia cafeeira, que de certo modo, caminhou contra as teses econômicas mais ortodoxas defendidas por grande parte da classe produtora e de seus representantes políticos, visto que o problema, até então, não havia sido considerado.

Mas é somente em 1906, com o Convênio de Taubaté²⁵, no qual são aprovados os projetos que praticamente determinavam o comprometimento do governo federal na defesa dos preços do café, que podemos entender melhor como a economia agroexportadora, vinculada aos interesses internacionais vai subordinando politicamente o Estado. Na prática o Convênio de Taubaté estabeleceu os seguintes objetivos:

- 1) manter os preços da saca de café entre 55 e 65 mil réis;
- 2) negociação de um empréstimo de 15 milhões de libras esterlinas para o financiamento da intervenção no mercado;
- 3) taxação do plantio de novos pés de café;
- 4) criação de um fundo de conversão destinado a estabilizar a taxa de câmbio e evitar valorizações;
- 5) proibição da exportação de café de baixa qualidade²⁶.

Destaca-se, aqui, a peculiaridade de que somente uma organização jurídico-política alicerçada no federalismo exasperado, característico da carta de 1891, pôde viabilizar as formas de negociação consagradas no Convênio de Taubaté. Mais do que isso, o consenso através da política dos governadores também foi fundamental para que, através da manipulação quase que total das políticas econômicas, o Estado brasileiro pudesse ser capaz de fazer por quase 30 anos uma política de defesa do principal produto brasileiro no mercado mundial²⁷. Nesse sentido, consideramos que os interesses do complexo cafeeiro

²⁴ Cf. Cardoso de Mello, op. cit., p.133; Kugelmas, op. cit., p. 110.

²⁵ Em 26/02/1906 os governadores dos estados cafeeiros de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro reuniram-se em Taubaté no interior de São Paulo para firmar um acordo que pudesse estabilizar a crise econômica do setor.

²⁶ Cf. Delfim Netto, Antônio. *O problema do Café no Brasil*. Campinas: Ed. Facamp. 2006, p. 63 e seg.

²⁷ Gostaríamos de chamar a atenção para o seguinte ponto: a partir da virada do século XIX para o XX, o café enquanto produto não possuía mais qualquer dinamismo econômico. Nesse sentido, a nosso juízo, o que se tem a partir de então é apenas a defesa dos interesses da classe dos produtores cafeeiros. Essa questão foi colocada por Cardoso de Mello, ao argumentar que não existiram dois ciclos cafeeiros. O segundo ciclo foi apenas a defesa dos

nacional somados aos interesses do capital financeiro internacional foram decisivos para moldar e controlar as políticas econômicas do governo brasileiro durante a Primeira República. Em muitos casos, dada a autonomia que os estados possuíam de contrair empréstimos no exterior, esses interesses aumentavam ainda mais. Assim sendo, pouco restava a União em termos de autonomia em relação aos interesses regionais vinculados à economia agroexportadora²⁸.

Em linhas gerais, destacando os pontos que procuramos discutir, consideramos que a questão oligárquica no Brasil, a partir da instauração do Regime Republicano, mais especificamente, a partir da presidência de Campos Sales, pode ser definida nos seguintes termos:

I – A lógica política do regime oligárquico esteve definida a partir do caráter federativo e autônomo que a Constituição de 1891 ratificou;

II – Os grupos oligárquicos estavam muito longe de um pacto coeso de interesses locais defendidos em torno da União. Ao contrário, o caráter heterogêneo e inorgânico dos grupos, solidificados apenas pelas práticas coronelistas, mostra o grau de instabilidade política, que se apresentava quando dos períodos sucessórios²⁹;

preços do produto. Cf. Mantega, Guido (org.). *Conversas com Economistas Brasileiros*. Volume II, São Paulo: Ed.34. 2002.

²⁸ É digno de nota o discurso do então deputado Epitácio Pessoa no congresso sobre o caráter federativo e autonômico que a carta de 1891 consagrou: “[...] Pelo modo porque a Constituição estabeleceu a representação dos Estados - Senado e Câmara - é fácil verificar que 4 ou 6 Estados podem, eles só, decidir os negócios que dizem respeito aos 20 ou 21 Estados que compõem a União. (...) Já tivemos a comprovação dessa verdade na votação de certas emendas em que os interesses do maior número de estados foram abafados pelo menor número, e, isto porque, imensa e injusta desigualdade se estabeleceu entre a representação dos estados do Norte e do Sul. Estes últimos foram arbitrariamente mais bem aquinhoados do que os do Norte por ocasião de se confeccionar o regulamento eleitoral. (...) No Brasil é o que se vai dar. Os Estados grandes disputarão entre si a gestão dos negócios públicos e os Estados pequenos, arrastarão uma vida inglória, obscura, não hão de ter a mínima interferência nos negócios de nossa pátria, hão de ser sempre esmagados pela enorme superioridade com que aos outros dotou a Constituição do país”. Cf. Campello de Souza., op. cit., p.190.

²⁹ Infelizmente não poderíamos nos deter nas diversas questões sucessórias que marcaram a Primeira República. Mas, como já foi salientado, a bibliografia sobre o período mostra que praticamente todas as sucessões tiveram que ser debatidas e os conflitos invariavelmente acabavam por levar a impasses. E nesse sentido, a prerrogativa constitucional criada por Campos Sales através da política dos governadores, decidia. Assim sendo, as 08 sucessões presidenciais posteriores foram vencidas pelo situacionismo político, a despeito de em alguns eventos existir candidato de oposição. Isso mostra o caráter fraudulento do sistema eleitoral da Primeira república.

III – Só é possível vislumbrar alguma organicidade do caráter oligárquico do regime quando analisamos sua vinculação aos interesses econômicos financeiros relacionados ao complexo cafeeiro. E mesmo dentro dele, a proeminência daqueles que possuíam livre trânsito com o sistema financeiro internacional;

IV – Por fim, consideramos que devemos entender a Primeira República sob duas óticas, ao mesmo tempo coexistentes e contraditórias. De um lado, os grupos políticos diretamente ligados ao complexo cafeeiro, estruturados nos estados exportadores que, mediante a autonomia política do regime, praticamente tornavam-se países dentro do país. De outro, os estados menores, que se não possuíam uma melhor condição econômica porque não vinculados ao setor exportador, podiam manter seu poder político via práticas coronelísticas, também respaldadas pela lógica da política dos governadores.

Esse ciclo perdurará até que a dinâmica econômica cafeeira entre em colapso com a crise econômica de 1929. Mesmo sabendo que desde os anos 1920 já havia sinais e acontecimentos que explicitavam o caráter anacrônico do regime e sua total falência, foi somente com o fim do poder econômico dos estados exportadores que se pode vislumbrar a possibilidade de mudança do regime.

1.2 – A Revolução de 1930: tentativa de ruptura com o Estado Oligárquico?

O movimento político-militar que levou Getúlio Vargas ao poder em 1930 caracterizado pela sua heterogeneidade de interesses e atores logrou encerrar o ciclo da república oligárquica. Liderado pela Aliança Liberal e com apoio dos integrantes do tenentismo, o movimento tinha por objetivo derrubar o governo de Washington Luís. Em linhas gerais, a isso chamamos de Revolução de 1930, e talvez seja o período mais debatido e estudado na historiografia brasileira do século XX³⁰.

³⁰ Cf. Barbosa Lima Sobrinho. *A Verdade sobre a Revolução de Outubro-1930*. São Paulo: Ed. Alfa Ômega. 1975; Bóris Fausto. *A Revolução de 1930* (História e Historiografia). São Paulo: Brasiliense.1982; Carone, Edgard. *A Segunda República*. São Paulo: Difel, 1977.

Pretendemos tratar aqui, no plano mais geral, das questões relativas à nova forma de construção política, no que diz respeito ao aparelho de Estado e às disputas em torno dos interesses que mobilizarão os diversos grupos políticos e classes sociais a partir da mudança do regime. Em suma, busca-se verificar como a luta pela mudança dos costumes políticos do país, defendidos pelos articuladores do movimento de outubro de 1930, e as resistências dentro desse mesmo bloco, foram se construindo ao longo dos anos 30 e que culminará na radicalização do regime a partir de 1937.

Uma das primeiras dificuldades para se discutir é a questão da correlação de forças presente no movimento de derrubada do regime oligárquico em 1930. Basicamente organizado em torno de setores políticos oligárquicos regionais dissidentes, aliados da disputa sucessória, e militares vinculados à baixa oficialidade surgida na década anterior, em torno do tenentismo, o movimento contou, de certa forma, com amplo apoio da população³¹. Se não fora protagonista direta do movimento, nem por isso a população estava completamente alienada e alijada do processo.

Consolidada a derrubada do presidente Washington Luís e organizado o governo provisório, cabe-nos discutir as formas e os conteúdos que passam a fazer parte da construção do novo regime político. Do ponto de vista da organização do poder, devemos lembrar que o núcleo central do comando estava centrado na figura de Getúlio Vargas e seu grupo mais fiel, formado, por um lado, pelos chamados tenentes civis, de onde se destacam como os mais próximos e decisivos em nível de importância: Osvaldo Aranha, João Neves da Fontoura, João Daudt de Oliveira e Francisco Campos³². De outro, a base militar da jovem oficialidade, liderada por Pedro Aurélio de Góis Monteiro, à época

³¹ Cerca de 300 mil pessoas receberam Vargas na chegada à capital paulista rumo ao Distrito Federal. Deve-se lembrar que a cidade possuía mais de um milhão de habitantes na época.

³² “Como mediadores estratégicos dos comandos estaduais dissidentes e como articuladores políticos em seus estados, atua nos bastidores, na condição de conselheiro, um grupo auxiliar, em geral bem mais jovem ou hierarquicamente abaixo dos próceres oligárquicos. O acesso direto aos patriarcas, ou aos governadores, graças a relações pessoais ou a cargos de confiança que ocupam nas secretarias de governo, credencia esse grupo a exercer papel decisivo na aceleração dos entendimentos que precipitam a dissidência oligárquica. São eles: João Neves da Fontoura, Batista Luzardo, Antunes Maciel, Lindolfo Collor, Osvaldo Aranha, Flores da Cunha, João Daudt de Oliveira, José Bonifácio, Francisco Campos, Odilon Braga, Carlos Pinheiro Chagas e Djalma Pinheiro Chagas”. Cf. Aspásia Camargo. *A Revolução das Elites: Conflitos regionais e centralização política* in: *A Revolução de 1930. Seminário Internacional*. Brasília: Editora UNB, 1982.

Tenente Coronel e líder militar do movimento. Em um segundo plano, as forças oligárquicas consolidadas nos estados, lideradas por Borges de Medeiros e Assis Brasil pelo Rio Grande do Sul, Artur Bernardes, Afonso Pena Junior, Antônio Carlos Andrada e Afrânio de Melo Franco por Minas Gerais, Francisco Morato e o Partido Democrático por São Paulo.

Tendo esse quadro político como pressuposto, a partir de agora procuraremos analisar quais são os projetos e jogos de interesses que articulam o processo e como a construção do governo será conduzida.

No campo da ciência política, uma das principais análises sobre a forma de organização do poder político e da dinâmica do Estado brasileiro, depois de 1930, é aquela que destaca o caráter de composição dos diversos grupos de interesse e de classes. Conhecido como “estado de compromisso”, essa vertente analítica gozou de simpatia e destaque nos meios acadêmicos nacionais por razoável período³³.

Em quais questões se situam o conceito acima citado? Draibe as discute e analisa nos seguintes termos:

“A natureza social do Estado que emergiu com a crise e Revolução, os fundamentos de classe do poder e as condições políticas da particular autonomia de que parecia dotado constituíram as questões que se tratou de compreender através do conceito de *Estado de Compromisso*. (...) Penso que a noção de Estado de Compromisso propõe ao mesmo tempo vários níveis de questões. São conhecidos os termos analíticos, através dos quais se indica, para o período que se inicia em 1930, a presença de um Estado de tipo particular, dotado de especial autonomia, fundado na incapacidade hegemônica, estruturalmente condicionada, dos múltiplos setores oligárquicos e urbano-industriais dominantes. A crise de hegemonia, nos termos desta análise, funda um peculiar tipo de Estado”³⁴.

Desta forma, a questão passaria a ser como o Estado passaria a compor com os diversos e heterogêneos grupos políticos e sociais de forma a adquirir apoio para a manutenção do processo de mudança. Sonia Draibe discorda dessa forma de avaliação e aponta os limites da noção de Estado de Compromisso³⁵.

³³ A estreia ocorre a partir do trabalho de Francisco Weffort em sua tese de doutorado “Classes populares e política” de 1968. O maior destaque dar-se-á com a publicação de *Dependência e desenvolvimento econômico* de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto no início dos anos 70. Cf. Fausto, op. cit.

³⁴ Cf. Sonia Draibe. op. cit. p. 21.

³⁵ “A meu ver, a noção de Estado de compromisso não permite a compreensão da especificidade da organização e expressão política dos interesses, na ausência de sólidas vinculações sociais nacionalmente estruturadas e na impossibilidade da conformação de alianças estáveis, dirigidas politicamente por qualquer fracção burguesa, isto é, naquelas condições de ausência

Mais que isso, propõe uma nova forma de abordar o caráter político e a correlação de forças que emerge após 1930³⁶. No seu entender, o fator novo e decisivo é que a forma de Estado que surge, em meio à crise política que culmina com a Revolução, configura-se na ausência de liderança entre os diversos grupos sociais. Onde, nos termos definidos pela autora, o Estado que nasce será um Estado com relativa, porém determinada, autonomia para conduzir um projeto de modernização³⁷.

Consideramos que a definição de autonomia do Estado perante as diversas instâncias político-sociais, definida nos termos descritos é muito apropriada e clara. De outro lado, os problemas que o Estado enfrentou para aumentar sua autonomia ao longo do período e, como foi ele também que procurou impor mudanças na ação estatal, com reflexos diretos nos diversos grupos de interesses. São duas as questões que importam. A primeira delas diz respeito à possibilidade de isolamento político dos grupos oligárquicos, tanto os que compuseram o movimento de 1930 quanto os que foram aliados do poder por ele. A lógica federalista da República Velha alicerçada na autonomia dos entes federativos, impedia de forma muito objetiva qualquer pretensão de centralização do poder central da União. Em outros termos, inviabilizava

de hegemonia que o próprio conceito quis demarcar. O que permanece como problema é exatamente a identificação das diferentes modalidades de compromisso entre forças sociais não estáticas e em transformação, face as questões da industrialização, elas mesmas em processo contínuo de reatualização". Cf. Draibe, op. cit., p. 24.

³⁶ "Ninguém deixa de reconhecer a dificuldade para apreender as relações entre Estado e industrialização no desdobramento de um processo multifacetado, cheio de idas e vindas, marchas e contramarchas como o nosso período 1930-1960. É inegável, entretanto, que a transformação após 1930 não foi unilinear e unívoca e dificilmente será apreendida através de uma caracterização de tipo geral de estrutura de poder – o compromisso, a coligação conservadora, o populismo – ou apenas no puro nível do jogo político entre forças heterogêneas. (...) A natureza mesma do período exige, a nosso ver, que se evite tanto a concepção de uma monótona e imutável estrutura de poder (concebida como uma dada relação entre classes e frações de classes) quanto a visão casuística que tende a suprimir as determinações de ordem mais estrutural, reduzindo as explicações a articulações conjunturais de interesses". Cf. Draibe, op. cit. p. 26.

³⁷ "É nesse campo instável de relações que se funda, a meu ver, a autonomia do Estado. Uma autonomia que não era nem plena nem absoluta: enraizava-se na multiplicidade de forças políticas heterogêneas, mas que tinham um sentido social e expressavam relações de poder definidas na luta política. Assim, se a heterogeneidade e a incapacidade hegemônica das classes sociais fundaram a autonomia do Estado, as correlações instáveis de forças definidas no campo da luta política demarcavam não apenas os limites em que se exerceria esta ação autônoma como o sentido que ela haveria de ter". Cf. Draibe, op. cit. p. 43.

qualquer tentativa de dotar um Estado de capacidade de exercer, em termos weberianos, suas principais funções³⁸.

Nesse sentido, a lógica política da chamada “Política dos Governadores” teria que ser derrotada para que os interesses mais gerais viessem a prevalecer. A prática disso deveria estar no isolamento e depuração dos chefes políticos regionais, para que o poder central determinasse a dinâmica regional. O mecanismo das interventorias foi, com certeza, a ferramenta da qual dispôs o governo para que esse processo lograsse êxito. Ao mesmo tempo deveria o governo provisório retirar dos poderes regionais as ferramentas que impediam a mudança do regime. Nesse sentido, a estatização do comércio exterior, com a criação dos órgãos de controle sobre a economia agroexportadora foram decisivos. Ao mesmo tempo que introduzia o controle estatal da moeda por parte do Estado, tais medidas também retiravam das mãos da iniciativa privada o poder de barganha e de chantagem com o Estado, através da posse das divisas internacionais.

A segunda questão diz respeito ao poder militar. E nesse caso ele ultrapassa a simples questão de análise do movimento tenentista. O problema diz respeito à organização das forças armadas após 1930. O tenentismo nesse caso é apenas o sintoma mais imediato. O tenentismo surgiu como um movimento militar em consequência da vinda da missão militar francesa em 1919, cujo diagnóstico era que se não houvesse uma total reestruturação do Exército, em todos os seus níveis, o país caminharia para a total dissolução. Organizou-se então o movimento para reivindicar e lutar pela modernização das forças armadas. Por decorrência dessa luta, o movimento tenentista também passa a encampar a luta pela moralização dos costumes políticos do país e, por fim, encampar a luta pela modernização capitalista do Brasil³⁹.

³⁸ Monopólio unitário da violência; Expropriação do excedente produzido; Capacidade de jurisprudência.

³⁹ Sobre a questão militar, destacamos dois trabalhos de autoria de José Murilo de Carvalho. O primeiro discute o papel das forças armadas na primeira república analisando profundamente a questão do recrutamento nas diversas camadas sociais, a lógica da formação e do treinamento, o problema ideológico que sempre rondou a caserna e, finalmente, o caráter histórico de intervenção militar na vida civil, característica essa muito presente na história do país desde o Império. O segundo trabalho trata do período da Era Vargas e procura discutir como o Exército tem um papel decisivo na condução e na estabilidade do regime e do projeto de Vargas. Claro que isso às custas de uma profunda crise ideológica e política interna à corporação, que se reflete nas diversas depurações e perseguições ocorridas no período. Cf. Jose Murilo de Carvalho. *Forças Armadas na Primeira República: o poder desestabilizador*. In:

Passemos, então, para a análise de alguns eventos que demonstram que esses dois pilares, a questão oligárquica e a questão militar, entre 1930 e 1937, serão decisivos para entender como a autonomia do Estado foi sendo construída e, no limite, o impasse gerado por esses dois aspectos levaram à radicalização da ação política em 1937.

Uma das primeiras medidas que o governo provisório tomou em relação ao problema oligárquico foi a promulgação de um decreto que reunia em suas mãos as funções e atribuições de poder executivo e legislativo⁴⁰. Assim, dissolviam-se os governos estaduais, municipais e seus respectivos legislativos. A manutenção do decreto vigoraria até a convocação de uma Assembleia Constituinte, que elaboraria uma nova carta constitucional que deveria ser francamente oposta à de 1891⁴¹. Esse processo de encaminhamento de uma nova carta constitucional se inicia por uma nova e revolucionária lei eleitoral que procuraria moralizar, seguindo os desejos dos grupos que se organizaram na derrubada do regime anterior, os costumes políticos nacionais⁴². Essa lei pressupunha a criação de uma justiça eleitoral que retirasse do legislativo as prerrogativas de organizador e fiscalizador das eleições, ou seja, o mecanismo criado com a política dos governadores.⁴³ A lei instaurava o voto secreto e ampliava o direito de voto para as mulheres. Assim o chefe do governo provisório definiu essa iniciativa:

“O governo revolucionário, responsável pelo saneamento dos costumes políticos contra os quais a Nação se rebelou, não poderia cogitar de reorganizá-la constitucionalmente, antes de aparelhá-la para manifestar, de modo seguro e inequívoco, a sua vontade soberana. A reforma eleitoral que era, para mim, compromisso de candidato (...) tornou-se imposição inadiável ao assumir a chefia do governo revolucionário”⁴⁴.

Boris Fausto, op. cit., p. 181-234; e *Forças Armadas e política: 1930/1945*. In: A Revolução de 1930. Seminário Internacional, op. cit., p. 107-186.

⁴⁰ Decreto nº 19.398 de 11/11/1930.

⁴¹ Cf. Gomes, Ângela de Castro. *Confronto e compromisso no processo de constitucionalização* (1930-1935). In: Boris Fausto. op. cit. p.14.

⁴² O Decreto final que estabelecia o novo código eleitoral foi promulgado em 24/02/1932.

⁴³ Cf. Castro Gomes., op. cit., p. 16-17.

⁴⁴ Cf. Discurso proferido na sessão solene de instalação da assembleia Nacional Constituinte em 15/11/1933.

Os dois decretos acima citados geraram, cada um ao seu modo, as primeiras cisões no heterogêneo bloco de alianças do governo provisório. Nos setores oligárquicos dissidentes, a extinção dos executivos estaduais, sendo substituídos pela figura do interventor federal e dos respectivos legislativos, foram objetos para as primeiras críticas ao modo de condução do país por parte do chefe do governo provisório. Em nome de um suposto adiamento da convocação da assembleia constituinte é que eclodirá em São Paulo a primeira revolta armada de caráter contrarrevolucionário em 1932. O problema real, longe de ser a luta de setores da classe dominante paulista pela melhoria dos costumes políticos do país, era, na verdade, que o apoio dado ao movimento revolucionário na derrubada das chamadas oligarquias carcomidas e atrasadas do Partido Republicano Paulista, representado na figura do presidente Washington Luís e do eleito Júlio Prestes, seria para que posteriormente o poder político fosse devolvido àqueles setores oligárquicos considerados renovados e de grande espírito republicano, cuja expressão mais fiel seria o “progressista” Partido Democrático⁴⁵.

⁴⁵ É propício nesse momento discutir de forma mais aberta os problemas que historicamente convergem para um certo consenso em torno de questões no mínimo complicadas em relação ao movimento de 1932. Em algum momento da história universitária brasileira, a historiografia republicana, ou pelo menos uma parte dela, acabou por convergir a Revolução de 1932 em São Paulo com os mais fervorosos ideais abstratos de democracia e liberdade. De uma hora para outra o movimento paulista começava a representar os verdadeiros anseios de democratização do país e criticar uma postura tipicamente caudilhista da parte do governo provisório e mais especificamente de Getúlio Vargas. Automaticamente transfere-se os ideais de 1930 para 1932, assume-se no limite que 1930 foi mais uma prática continuísta dos setores oligárquicos. Esquecia-se todas as atitudes do governo provisório e fundamentalmente o projeto de modernização do país já amplamente divulgado pelo chefe do governo em seus discursos. Ao não conseguirem maior proeminência e influência política, os paulistas tratavam de retirar qualquer conteúdo revolucionário dos acontecimentos de outubro de 1930. Assim batizaram o movimento de *constitucionalista* e de defensor dos mais honrosos interesses republicanos e tornavam o estado de São Paulo a vanguarda na defesa da união nacional. Vejamos seus atores. Na segunda metade dos anos 1920 ocorre uma ruptura dentro da oligarquia cafeeira paulista que desaguará na criação do Partido Democrático em 1926. Formado por membros da classe dominante e dirigente paulista, mas que, descontentes com os rumos tomados pelo Partido Republicano Paulista (PRP) e também tratados de forma discriminatória em temas econômicos, visto que muitos desses fazendeiros não possuíam interesses vinculados ao grande capital financeiro internacional, que em última instância estava inteiramente associado ao complexo cafeeiro ao longo da primeira república, decidem abraçar a causa da renovação do país pela regeneração dos costumes etc. E acabam por integrar a Aliança Liberal no movimento de outubro de 1930. Estabelecido o governo provisório e tomando as diretrizes que tomou Vargas, a tão sonhada volta ao poder por parte dessa dissidência se esvai. Desde então as críticas tanto ao governo central, quanto ao interventor, passam a ser a tônica das camadas dominantes paulistas e que logo, via propaganda de uma imprensa conservadora, quiçá reacionária até os dias atuais, acaba por ganhar simpatia nas camadas médias do estado. Importante destacar o papel da imprensa por tomar para a causa paulista o tema da constitucionalização do país e da reforma eleitoral, pois foi somente assim

O mecanismo de nomeação dos interventores era, então, a forma que o governo se utilizava para neutralizar supostas reações oligárquicas contra o movimento de 1930. Com efeito, a maior parte dos interventores era composta por membros do movimento tenentista, civis e militares, e que, aproveitando-se das cisões intra-oligárquicas, procuravam impor as demandas do governo federal nas unidades federativas. O problema prático estava em que o interventor estava diretamente em contato com os mesmos grupos que anteriormente mantinham o poder e que, necessariamente, acabariam por entrar em conflito com seus interesses, totais ou parciais, se eles não fossem atendidos. Ao mesmo tempo, o interventor deveria tentar fazer prevalecer uma nova forma de política onde deveriam, em última instância, priorizar os interesses do país ou pelo menos do governo central.

A questão colocada nos leva a considerar que o projeto em andamento do governo provisório não contemplava o retorno da estrutura política calcada no poder regional das oligarquias e nem na economia agroexportadora. Dessa forma, essa situação acabaria por primeiramente descontentar as camadas dominantes dissidentes que apoiaram a Aliança Liberal ao ponto de, no caso de São Paulo, reunir antigos adversários em torno de uma nova causa, qual seja: a luta contra o governo provisório, seu chefe e seus projetos para o país.

Mas a contrarrevolução paulista não será o único exemplo de problemas de imposição dos interesses do governo provisório em oposição aos interesses regionais mais específicos. Vários outros foram os estados em que as disputas entre os interventores e os políticos regionais aconteceram. Um dos casos mais emblemáticos ocorreu em Minas Gerais em 1933 por conta da morte do interventor Olegário Maciel. Provisoriamente, Vargas nomeia o desconhecido

que pode o estado entrar em guerra contra a União. Que a classe dominante à época defendesse e se empenhasse nessa causa é mais do que natural. O que não se entende é como essa questão acabasse sendo abraçada por diversos setores como sendo a defesa dos interesses democráticos e republicanos. Para não irmos muito longe, é preciso deixar claro que para os grandes líderes do Partido Democrático (PD) a industrialização e modernização do país eram uma afronta a vocação agrícola e natural do Brasil. Mais ainda, parte importante dos setores industriais derivados da anterior pujança do complexo cafeeiro e que agora procuravam alçar um lugar na disputa pela liderança política do estado também fazem coro como a questão de que São Paulo está na vanguarda dos interesses democráticos e republicanos. Sobre a Revolução de 1932, Cf: Edgard Carone. *A República Nova*; Irene Cardoso. *A Universidade da Comunhão Paulista*; Maria Helena Capelato. *Os Arautos do Liberalismo*. Sobre o Partido Democrático cf: Maria Lúcia Coelho Prado. *A Democracia Ilustrada. O Partido Democrático de São Paulo (1926-1934)*.

Gustavo Capanema, amigo e colaborador de Maciel. Imediatamente, Flores da Cunha, interventor no Rio Grande do Sul, defende a consolidação de Capanema na interventoria do estado. Mas Osvaldo Aranha, ministro da fazenda, defende que a interventoria fosse entregue a Virgílio de Melo Franco, membro do movimento tenentista e filho de Afrânio de Melo Franco, ministro das Relações Exteriores do governo provisório. Tanto Flores da Cunha quanto Osvaldo Aranha usavam de seu prestígio junto ao governo para pressionar Vargas entre os dois nomes citados. Vargas sabia que mais do que a nomeação, o que estava em jogo era uma maior influência que ambos perseguiram visando as eleições presidenciais, onde se apresentavam como candidatos em potencial⁴⁶.

Diante de tal situação, a solução de Vargas foi literalmente impor sua vontade e contrariar os interesses de Flores da Cunha e Osvaldo Aranha. Getúlio pede a Antônio Carlos que fizesse uma lista com os nomes de Gustavo Capanema e Virgílio de Melo Franco e algum político sem nenhuma expressão. Disso, Vargas acaba nomeando Benedito Valadares, então o menos expressivo dos candidatos. Imediatamente, todos os envolvidos, excetuando Valadares, rompem com o governo. Aranha pede demissão do Ministério da Fazenda. Flores da Cunha se declara na oposição ao regime e determina que a bancada gaúcha comece a votar contra os projetos do governo na Câmara. Afrânio de Melo Franco pede demissão do Ministério das Relações Exteriores. Essa situação não durará muito. Osvaldo Aranha aceitará o cargo de embaixador brasileiro nos Estados Unidos. Gustavo Capanema irá ser nomeado ministro da Educação e Saúde Pública⁴⁷.

Longe de estável, as disputas políticas durante o governo provisório e o governo constitucional mostravam o quão complicado e problemático eram as alianças políticas em torno de um mínimo de coesão em defesa do projeto de modernização capitalista no Brasil. Os interventores, basicamente, enfrentavam os seguintes dilemas: por um lado, sofriam duríssima oposição dos grupos políticos regionais e de suas burocracias, principalmente de suas forças públicas militares⁴⁸, por outro, acabavam sendo cooptados pelos grupos políticos locais,

⁴⁶ Cf. Stanley Hilton. *Osvaldo Aranha. Uma Biografia*. Rio de Janeiro: Ed. Objetiva. 1994 (p. 168 e seg.).

⁴⁷ Cf. Carone, *A República Nova*, op. cit., p. 325 e seg.

⁴⁸ Cf. Carone, op. cit., p.340.

que exigiam que seus membros acabassem por participar do governo. Então eram substituídos pelo governo central. Uma terceira opção, mas que raramente acontecia, eram que os próprios interventores, na maioria jovens, acabavam por tentar voos solos na política regional, tentando modernizar de forma autônoma os estados em que eram interventores. As vezes eram bem-sucedidos e conseguiam isolar as antigas oligarquias e ao mesmo tempo jogavam sobre si luz própria em relação ao governo federal. O caso de Juracy Magalhães na Bahia é o melhor exemplo. Mas, na maior parte das vezes, acabavam por sucumbir mediante a força política regional. Como explicitou Hilton:

“O programa socioeconômico do governo Vargas foi severamente embaraçado por instabilidade política e administrativa. Vargas sabia que a calma política era crucial para a restauração financeira e o desenvolvimento econômico, mas os anos 30 foram um período de tumulto contínuo, acentuado por uma guerra civil (1932), um levante comunista (1935) e um putsch integralista (1938). Um custo oneroso dessa agitação política foi a instabilidade de pessoal nos mais altos níveis decisórios. Com efeito, os planejadores governamentais trabalhavam num ambiente político-burocrático marcadamente fluído. **Entre a Revolução de 1930 e o Estado Novo, por exemplo, houve uma média de 05 mudanças ministeriais por ano. Ao nível estadual, a instabilidade era igualmente impressionante. Entre novembro de 1930 e novembro de 1935, os vinte estados tiveram 60 interventores ou governadores. Incluindo os prefeitos ou interventores no Distrito Federal, e no território do Acre, esse total atingiria 95 até o final de 1937**”⁴⁹. (grifo nosso)

De outro lado ocorre que ao se combater com as interventorias a política dos governadores, esquece-se de sua outra face, o coronelismo que continua a dar as cartas na prática cotidiana e que se rearranja contribuindo para a persistência da influência regional. A tentativa do governo foi ampliar o mecanismo das interventorias estimulando o surgimento de novos partidos regionais como forma de combater as antigas situações políticas⁵⁰.

Enfim, podemos dizer que a luta pela centralização do poder do Estado frente ao poder regional, foco do movimento de 1930, e a luta pela constituição

⁴⁹ Cf. Stanley Hilton. *O Brasil e a crise internacional*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira. 1977 (p. 106 e seg).

⁵⁰ “Esse mecanismo duplo, que conseguia combinar um forte poder central com executivos estaduais igualmente poderosos, encontra-se nesse momento da história política do Brasil, nitidamente ilustrado. O acompanhamento do processo político-partidário em alguns dos Estados mais importantes do país – como Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia e Pernambuco – mostra como a montagem da máquina partidária regional é capaz de refletir tanto o fortalecimento do interventor e de parcelas das forças políticas locais, como a penetração da influência do governo central no estado e o seu crescente poder de interferência”. Cf. Castro Gomes, op. cit., p.20.

de partidos nacionais teve, entre os anos de 1930 e 1934, apenas batalhas. A decisão do conflito ficou mesmo para o ano de 1937, sendo o 10 de novembro o resultado.

Analisando agora a questão militar, a discussão que faremos sobre esse item diz respeito aos seguintes problemas:

- 1) o estágio de organização em que se encontrava as forças armadas, e nesse caso nossa questão diz respeito ao exército;
- 2) o movimento tenentista e seu desenvolvimento;
- 3) o problema das forças públicas estaduais e os perigos que elas representavam;
- 4) a aliança entre Vargas e o exército como forma de garantir ao mesmo tempo a continuidade do projeto de desenvolvimento e a consolidação do exército como garantidor do monopólio da violência legítima por parte do Estado.

Em 1930, o Exército brasileiro encontrava-se em um estágio que poderia ser definido como a tentativa de modernização diante de um ambiente desfavorável. Desde a chegada da missão militar francesa, contratada pelo ministro Pandiá Calógeras em 1920, e que foi altamente boicotada pelo conjunto da tropa, a força terrestre passava por um amplo processo de modernização, dado o diagnóstico extremamente precário e desolador⁵¹. Numericamente, diversas forças públicas estaduais eram maiores e mais bem aparelhadas e a capacidade de dissuasão da tropa inexistente⁵². É dentro dessa situação que na década de 20, o movimento tenentista irá iniciar suas revoltas⁵³. Assim, é nesse

⁵¹ Consideramos importante o depoimento de um alto oficial das forças armadas que vivenciou os efeitos imediatos da missão francesa. "O início do século XX foi no Brasil um momento de decadência militar. Procurávamos ter novos conhecimentos, receber novas influências. Estava tudo acertado para vir para o Brasil uma missão militar alemã, quando começou a Primeira Guerra Mundial. Alguns oficiais brasileiros chegaram a ir à Alemanha, mas, quando estava tudo pronto para a vinda da missão, estourou a guerra. Então, a ideia de trazer os alemães foi substituída pela vinda da missão militar francesa, que era a vencedora. Do meu ponto de vista, os franceses chegaram aqui e fizeram um diagnóstico em profundidade do nosso Exército, concluindo que, de capitão e major para cima, não tinha salvação, mas de capitão para baixo, ainda poderia haver esperança. É por isso que considero que antes de haver um tenentismo político houve um tenentismo militar". Cf. Maria Celina D'Araújo. *Visões do Golpe. A memória militar sobre 1964. Depoimento do Gal. Octávio Costa*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994 (p.75).

⁵² Cf. José Murilo de Carvalho. op. cit. p. 200 e seg.

⁵³ Sobre Tenentismo: Cf. Maria Cecília Spina Forjaz. *Tenentismo e Forças Armadas na Revolução de 1930*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989; Virgínio Santa Rosa. *O*

contexto que a participação do movimento militar em geral, e tenentista em particular, se fará presente. Sua adesão a Revolução será medida conforme a modernização das forças armadas em primeiro plano se fizer existir. Da mesma forma, em sentido contrário, é também pensando na concretude do projeto de mudança do país, que Getúlio Vargas também concorre para que os militares possam participar de forma efetiva das decisões de governo.

A relação que Vargas estabelecerá com os militares partiu do princípio de compor com dois grupos: um composto de membros aliados da Revolução e um outro grupo composto de membros da junta governativa, que eram contrários ao movimento, mas que, em virtude da incapacidade para rechaçá-lo, aceitam compor com o novo governo. Assim sendo, mesclou-se antigos comandantes e novos. Neste caso, deve-se ressaltar a engenharia política de Vargas, que tratou de acelerar por mecanismos políticos a carreira de Góis Monteiro, comandante das forças revolucionárias. Em outubro de 1930, ocupava o posto de Tenente Coronel. Em 1931, já era General de Brigada e em fins de 1932, chegou ao posto de General de Divisão⁵⁴. Com a ascensão de Góis Monteiro começou um processo extremamente conturbado de depuração dentro da alta oficialidade da força. A eclosão do movimento paulista em 1932 e sua posterior derrota, de certa forma, foi decisiva para que o processo de unificação dos quadros revolucionários se consolidasse⁵⁵.

A posição do movimento tenentista pode ser avaliada em dois aspectos. O primeiro deles é a nomeação que grande parte deles tem para as

Sentido do tenentismo. São Paulo: Alfa-ômega, 1976; Hélio Silva. *Os tenentes no poder*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

⁵⁴ Consideramos importante citar o texto de José Murilo de Carvalho sobre essa questão crucial. "Vimos a situação de caos e de ameaça à hierarquia e à disciplina criada após a revolução, manifestada nas agitações de militares de todas as patentes. Dada a natureza hierárquica da organização, a recomposição só seria possível com a reconstituição da cúpula militar em torno do grupo vencedor. A tarefa não era fácil, pois não havia sequer um general entre os vitoriosos, à exceção de Isidoro Dias Lopes, que foi readmitido em fins de 1930. Foi necessário, logo de início, promover Góis Monteiro a toque de caixa, a fim de colocar um elemento de plena confiança no topo da hierarquia". Cf. José Murilo de Carvalho, op. cit., p. 130.

⁵⁵ "Um dos benefícios que a Revolução de 1932 trouxe para o governo foi dar-lhe a oportunidade de fazer a substituição dos generais contrários ao regime. O movimento de São Paulo, do ponto de vista militar, assim como do civil, foi feito de acordo com a hierarquia, à diferença de 1930. A reivindicação de seus chefes militares era exatamente restaurar a disciplina e a hierarquia nas forças armadas. Ironicamente, serviu para que os oponentes pudessem fazer exatamente isso, mas a seu favor. Ela permitiu substituir não só elementos da cúpula, mas também dos escalões intermediários, servindo de verdadeiro e definitivo teste de lealdade ao novo governo". Cf. José Murilo de Carvalho, op. cit. p.131.

interventorias. A segunda é a atuação do Clube 03 de outubro na questão dos trabalhos da Assembleia Constituinte de 1933. Nesse caso, o problema era que o movimento via como perigoso o processo de constitucionalização do país e das reformas eleitorais como forma de restaurar o processo democrático. É sobre essa questão que se pode considerar a posição do Tenentismo como autoritária e anticonstitucional. De forma muito clara, os tenentes consideravam que a carta de 1934 saíria liberal aos moldes de 1891⁵⁶. As manobras de Getúlio nessa questão foram no sentido de dar, sim, um caráter democrático a carta, sem, contudo, deixá-la nos mesmos moldes de 1891. Como diz Castro Gomes:

“De fato, o momento político pós-constitucional demonstra que se vivia um processo de consolidação e afirmação das lideranças que ocupavam o poder nos grandes estados, isto é, das lideranças que, de um lado, caracterizavam-se por uma clara base de apoio oligárquico e, de outro, vinculavam-se mais ou menos abertamente às diretrizes do então presidente constitucional, Getúlio Vargas. A composição ministerial e os resultados das eleições de outubro de 34 confirmam a presença e a força dos políticos e interventores estaduais que apoiaram a construção do pacto constitucional, isto é, do grupo básico de alianças composto por Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia, Pernambuco e até mesmo São Paulo. O que parece ficar bem nítido a partir de então é que o tenentismo enquanto movimento autônomo organizado entra em seu definitivo período de declínio. Sem que tivessem jamais conseguido construir uma firme base de organização e mobilização, e cada vez mais fracionados por cisões internas, os tenentes sobrevivem enquanto políticos individuais, seguindo caminhos diversos que os afastam ou os aproximam de Vargas”⁵⁷.

Mesmo com a mudança na direção do exército consolidada, o problema da força ainda era sua desvantagem em relação as forças públicas estaduais. Depois da Guerra de 1932, a pressão da cúpula do Exército por maiores verbas, com a finalidade de modernizar, torna-se uma disputa diária. O governo procurou agir de forma direta utilizando de diversos mecanismos, seja aumentando discricionariamente os valores no orçamento, estabelecendo acordos bilaterais com a Alemanha para a aquisição de material bélico a partir de 1934, e finalmente, estabelecendo, como lei federal, a submissão das forças públicas, como linha auxiliar das forças armadas.

Ao equilibrar-se entre o apoio das oligarquias e dos interventores de um lado, e da reorganização do Exército do outro, Vargas continuava o difícil processo de união nacional em torno do projeto de modernização. Mas na

⁵⁶ Cf. Castro Gomes, op. cit., p. 12 e seg.

⁵⁷ Cf. Castro Gomes, op. cit., p. 72.

medida em que o ambiente internacional se radicalizava e adentrava a vida política do país, a situação foi-lhe mais incômoda. No que diz respeito ao levante de 1935 a situação foi de rápida solução. Primeiramente porque a intentona era um movimento muito mal organização e articulado. Daí sua rápida repressão. A favor do governo ficaria o fantasma da ameaça comunista que poderia ser usada como pretexto para questões de radicalização do processo político. Em relação aos integralistas a situação seria mais complexa. O rápido crescimento do movimento gerava insatisfação dentro das forças armadas devido à adesão de não poucos militares ao movimento. Uma tentativa de golpe por parte das forças integralistas em 1938 colocou em risco a vida do presidente Vargas. A repressão das forças governamentais ao movimento e o banimento dos integralistas da vida política pôs fim a questão.

Todavia o problema central continuava a ser a questão oligárquica. Mesmo com todas as medidas tomadas desde 1930, na tentativa de diminuir seu poder de intervenção e persuasão na cena política, a situação em 1937 parecia trazer velhos fantasmas. Como a Carta de 1934 não permitia a reeleição para os cargos do Poder Executivo, Vargas teria de deixar o poder em 1938. Àquela altura o presidente não vislumbrava nenhum nome capaz de dar continuidade ao seu projeto de construção da nação. Pior ainda, despontavam como lideranças aptas para o pleito e bem posicionadas eleitoralmente três políticos claramente de oposição a Vargas e ao regime. Flores da Cunha, interventor no Rio Grande do Sul que rompera com o presidente por conta da questão da sucessão mineira. Armando de Sales Oliveira, legítimo representante das forças paulista que levantaram armas em 1932 contra o governo. E por fim Plínio Salgado, líder máximo dos integralistas.

Esse era o cenário das eleições que iriam acontecer em 1938. De certa forma, na lógica do governo, seu resultado poderia levar a interrupção da causa Revolucionária de 1930. É talvez aqui que resida, para nós, uma questão de repensar os porquês do golpe de 10 de novembro de 1937, que levará a instauração do Estado Novo⁵⁸.

⁵⁸ “O lançamento de duas candidaturas – a de Armando de Salles Oliveira (SP) e a de José Américo de Almeida (PB) – parecia reviver o clássico confronto da década: de um lado, um expressivo representante das oligarquias do Centro-Sul; de outro, um tenente histórico do Norte, reafirmando seus compromissos revolucionários e propostas de reforma social. Como um dado dos novos tempos, havia, entretanto, a candidatura do chefe integralista Plínio

1.3 – Estado Novo: A verdadeira ruptura com as Oligarquias

O golpe de 10 de novembro de 1937, desencadeado pelo presidente Getúlio Vargas, com apoio das forças armadas e de parte dos interventores estaduais comprometidos com o governo, conduz a uma fase de radicalização do movimento político revolucionário de outubro de 1930. Assim Getúlio Vargas se dirigiu a Nação para explicar o acontecido:

“O homem de Estado, quando as circunstâncias impõem uma decisão excepcional, de amplas repercussões e profundos efeitos na vida do país, acima das deliberações ordinárias da atividade governamental, não pode fugir do dever de tomá-la, assumindo, perante a sua consciência e a consciência dos seus concidadãos, as responsabilidades inerentes à alta função que lhe foi delegada pela confiança nacional. (...) Oriundo de um movimento revolucionário de amplitude nacional e mantido pelo poder constituinte da Nação, o Governo continuou, no período legal, a tarefa encetada de restauração econômica e financeira e, fiel às convenções do regime, procurou criar, pelo alheamento às competições partidárias, uma atmosfera de serenidade e confiança, propícia ao desenvolvimento das instituições democráticas. (...) **Tanto os velhos partidos, como os novos em que os velhos se transformaram sob novos rótulos, nada exprimiam ideologicamente, mantendo-se à sombra de ambições pessoais ou de predomínios localistas, a serviço de grupos empenhados na partilha dos despojos e as combinações oportunistas em torno de objetivos subalternos.** (grifo nosso) (...) O sufrágio universal passa, assim, a ser instrumento dos mais audazes e máscara que mal dissimula o conluio dos apetites pessoais e de corrilhos. Resulta daí não ser a economia nacional organizada que influi ou prepondera nas decisões governamentais, mas as forças econômicas de caráter privado, insinuadas no poder e dele se servindo em prejuízo dos legítimos interesses da comunidade. (...) **A consciência das nossas responsabilidades indicava, imperativamente, o dever de restaurar a autoridade nacional, pondo termo a essa condição anômala da nossa existência política, que poderá conduzir-nos à desintegração, como resultado dos choques de tendências inconciliáveis e do predomínio de ordem local**”.⁵⁹ (grifo nosso)

Vários foram os autores que analisaram e debateram as questões relativas às causas do golpe de estado de 1937. Nesse sentido, não almejamos de maneira alguma apresentar uma nova interpretação em termos de ruptura com as já existentes. Queremos hierarquizar as preocupações e os objetivos que

Salgado e a indecisão do presidente Getúlio Vargas em apoiar um destes nomes. Porém, e, sobretudo, havia a presença do Exército com seu peso decisivo e a desunião das forças oligárquicas, que não conseguiam reunir-se em torno de um candidato único”. Cf. Castro Gomes, op. cit., p.74.

⁵⁹ Cf. Getúlio Vargas. *A Nova Política do Brasil*. Volume V. p. 29-32.

levaram ao fechamento do regime e a condução da última fase da chamada Era Vargas⁶⁰.

Em linhas mais gerais é correto afirmar que o novo regime tinha como características a centralização política em detrimento das ainda existentes autonomias estaduais. O antiliberalismo político, ficará claro nos órgãos de censura aos meios de comunicação. A continuidade do processo de industrialização e de construção de uma forte burocracia capaz de dotar o Estado de condições de comando sobre a economia. A organização jurídica de uma série de direitos sociais e trabalhistas visando a incorporação das massas urbanas e sindicalizadas. Uma política externa até certo ponto independente, tentando enfrentar a verdadeira anarquia internacional nos momentos anteriores a eclosão da Segunda Guerra Mundial em 1939⁶¹.

Nosso primeiro ponto diz respeito às causas que levaram a radicalização e em que medida podemos hierarquizá-las para um entendimento maior. O problema relacionado à ainda persistente autonomia dos estados membros era grande e continuava a preocupar o presidente, seus aliados mais próximos e a cúpula das forças armadas. Desde 1930, a luta do governo para diminuir a influência política dos estados era recorrente. O mecanismo das interventorias, se por um lado tentava deslocar o poder das antigas oligarquias, ainda sofria ataques da mesma e, em alguns casos, acabavam os próprios interventores se tornando adversários do regime.

A guerra paulista de 1932, o caráter ainda descentralizado e liberal da Carta de 1934, os episódios na sucessão da interventoria em Minas Gerais em 1934 e, finalmente, o peso que Flores da Cunha, interventor no Rio Grande do

⁶⁰ Sobre o Estado Novo: Cf. Sola, Lourdes. "O golpe de 37 e o Estado Novo". In: Mota, Carlos Guilherme (org.). *Brasil em perspectiva*. op. cit. p. 256-282; Diniz, Eli. "O Estado Novo. Estruturas de poder. Relações de Classe" in: Fausto, Boris. *História Geral da Civilização Brasileira*. op. cit. p. 77-120; Castro Gomes, Ângela. *A Invenção do Trabalhismo*. op. cit. p. 175-211; Carone, Edgard. *O Estado Novo*; Fonseca, Pedro Cezar. *Vargas: o Capitalismo em construção*. op. cit. pp. 249-328.

⁶¹ Consideramos interessante a posição de Guillaume Azevedo Marques de Saes: "O Estado Novo não foi nem uma ditadura puramente militar controlada pela alta oficialidade do Exército e nem uma ditadura puramente civil controlada pelo grupo castilhistas. Por esta razão, este regime se encontra numa situação peculiar de ditadura semimilitar, ou ditadura civil-militar, no qual tanto a liderança civil de Vargas como a alta oficialidade do Exército foram fundamentais para a sua viabilização". *Militares e o desenvolvimento no Brasil* – Tese Doutorado. FFLCH-USP. 2011.

Sul, jogava nas disputas sucessórias, são alguns dos movimentos que mostram ainda o peso político das oligarquias estaduais no jogo político⁶². A cúpula das forças armadas se preocupava com a força que ainda possuía grande parte das forças públicas militares nos estados, acrescida da recorrente condição de precariedade orçamentária que o Exército possuía em termos de equipamento e pessoal. Nesse sentido, a neutralização do poder regional passaria por um mecanismo que ao mesmo tempo colocasse o Exército em condições de impor o monopólio da força às milícias estaduais e o poder do Executivo Federal em relação a autonomia política dos interventores⁶³.

Essa questão ganharia maior importância diante da sucessão presidencial em 1938. Como a Carta de 1934 não previa o mecanismo da reeleição Getúlio Vargas necessariamente não poderia concorrer à presidência e finalizado seu mandato, deveria sair da presidência. Os candidatos que se apresentavam para a sucessão representavam diretamente posições contrárias ao projeto de modernização. De um lado um típico representante da oligarquia cafeeira paulista de corte agrarista; de outro o líder do movimento integralista. E como candidato que pudesse representar a continuidade do projeto um tenente naquela época sem expressão política. Os candidatos eram: Armando de Salles Oliveira da União Cívica Nacional; Plínio Salgado da Ação Integralista Brasileira e José Américo de Almeida representando o governo.⁶⁴

Apesar de ter se constituído em consenso na historiografia que o Golpe de 1937 teria sido contra uma ameaça de um novo *putsch* comunista, como em

⁶² Cf. Hilton, Stanley. *Oswaldo Aranha. Uma Biografia*. op. cit. capítulos V, VI e VII.

⁶³ Cf. Carvalho, José Murilo. op. cit. pp. 136 e seguintes.

⁶⁴ Saes discute esse problema da seguinte forma: "A presença de um forte candidato à sucessão presidencial como Armando de Salles Oliveira, político paulista que se apresentava em nome do constitucionalismo liberal, significava a possibilidade de um retorno ao poder dos representantes políticos dos interesses da cafeicultura paulista e um obstáculo à concretização de uma política industrializante, com, por exemplo, o fim do uso dos recursos governamentais para o financiamento das atividades industriais e sua utilização para o financiamento da economia cafeeira, tal qual era feito na República Velha. Além do mais, Getúlio e seus aliados militares objetivavam a constituição de uma ordem política que trouxesse a necessária estabilidade para uma política de desenvolvimento acelerado, já que no período 1930-1937, embora medidas tenham sido tomadas no sentido de se criar condições favoráveis ao desenvolvimento nacional, nada de concreto havia sido feito, por exemplo, quanto à introdução da siderurgia em larga escala. Para tal, era necessário neutralizar a oposição ligada aos interesses agromercantis, que poderiam atuar no congresso e na vida partidária e desta forma bloquearia os projetos de cunho industrializante". Cf. Saes, op. cit. p. 216.

1935, principalmente porque foi essa a versão do próprio governo para justificar o movimento, cumpre enfatizar, a nosso juízo, que foi um golpe antioligárquico, tendo como finalidade neutralizar possíveis frações políticas, muitas delas derrotadas em 1932, empunhando, como sempre, a bandeira do eterno constitucionalismo, mas que no fundo desejavam um retorno ao poder autônomo pré 1930. Por outro lado, consideramos também que o apoio coeso do Exército foi decisivo para que o Estado Novo se constituísse. Ao longo do período entre 1930 e 1937, o General Pedro Aurélio de Góis Monteiro, juntamente com o General Eurico Gaspar Dutra, tornaram-se as principais lideranças das forças armadas, tornando o Exército peça chave no processo de consolidação do regime. A atuação do General Góis na dissolução do movimento tenentista⁶⁵ e a articulação que Vargas comandou para promovê-lo rapidamente na hierarquia das Forças Armadas, fizeram com que o Exército em 1937 fosse uma força coesa o suficiente para dar respaldo militar e político ao novo regime. E nesse sentido, a estabilidade militar, tão sonhada por ambos, se consolida na medida em que os dois ocuparão os dois mais altos cargos na hierarquia do Exército⁶⁶.

Uma vez discutido as razões que levaram ao Golpe de 10 de novembro, procuraremos discutir a dinâmica do período, entendido por nós como decisivo para mudar radicalmente a face do aparelho estatal e dar continuidade ao processo de modernização capitalista no país.

Do ponto de vista de sua organização política podemos dizer que o Estado Novo contou com um grupo heterogêneo de apoio dentro das instituições do

⁶⁵ Góis declarou após a promulgação da Carta de 1934 que a partir daquele momento não existiria mais a política no Exército, e sim, passaria a existir a política do Exército.

⁶⁶ Lígia Osório Silva explica quais foram as mudanças implementadas por Góis Monteiro: “As reformas de Góis visavam um triplo objetivo. **Primeiro:** introduzir nas Forças Armadas o sentido do interesse corporativo, portanto da sua especificidade institucional, de modo que ela não se pusesse mais a serviço das facções políticas em conflito, e não desempenhasse a função de uma força pretoriana ou miliciana; para tanto, o monopólio das funções bélicas de poder estatal era indispensável. **Segundo:** transformar as Forças Armadas em órgão essencialmente político, num instrumento de uma doutrina global de defesa nacional, tanto no plano interno como externo, levando em conta todos os dados da vida econômica, social, política e cultural do país. **Terceiro:** criar as bases econômicas da defesa nacional por meio do desenvolvimento industrial; a consciência do papel estratégico da tecnologia tornou-se dominante nas Forças Armadas”. Cf. Silva, Lígia Osório. “A Política do Exército no primeiro Governo Vargas: 1930. 1945”. In: Fonseca, Pedro Cezar. (Org.) *A Era Vargas*. São Paulo: Unesp, 2011, p. 340.

aparelho do Estado. A colaboração de pessoas de diversos matizes ideológicos de certa forma demonstra que a adesão ao projeto de mudança estrutural da sociedade, no seu conjunto, era uma realidade.

Em torno das propostas de modernização da burocracia estatal, do projeto de industrialização e da consolidação de uma série de direitos sociais através de uma legislação social e trabalhista, confluíram uma série de setores políticos e sociais no conjunto da sociedade⁶⁷. Ao mesmo tempo constituir-se-á um corpo de intelectuais que procurarão dar legitimidade ao regime mostrando como o interesse nacional se apresentaria na dinâmica do sistema⁶⁸.

Essa legitimidade se fundamentará na medida em que procura desconstruir a imagem de um Estado Liberal que não proporcionava a solução de conflitos dentro da sociedade e que tratava o *“homem como uma verdadeira abstração conceitual, transformando o seu mito do cidadão soberano na realidade terrível de um indivíduo que morre de fome”*⁶⁹. Partia-se de uma nova elaboração, de um conceito novo de liberdade e de igualdade que fundasse uma nova forma de atendimento as demandas desse homem concreto, que vivia seu dia a dia de forma a lutar pela sobrevivência, que sem uma estrutura social capaz de absorvê-lo, torná-lo-iam apenas mais um número nas estatísticas do governo.

⁶⁷ Eli Diniz analisa essa questão nos seguintes termos: “A centralização e o aumento do grau de coerção do Estado não eliminariam, entretanto, uma tendência inaugurada com a vitória do movimento de trinta, de combinar uma estrutura de poder elitista com uma base de sustentação policlassista, como forma de conferir certo grau de legitimidade ao sistema político em fase de reestruturação. A preocupação da coalizão dirigente com a ampliação e diversificação de suas bases de apoio se revelaria pelo apelo constante e pelo esforço de incorporação das camadas populares urbanas, cujo alicerce seria a legislação trabalhista, incluída como elemento prioritário da pauta política dos governantes”. Cf. Diniz, op. cit. p. 108.

⁶⁸ Ângela de Castro Gomes coloca a questão nos seguintes termos: “Quando se afirma, durante o Estado Novo, que o Brasil inaugura uma experiência única em sua história, tal assertiva funda-se precisamente na construção de uma nova concepção, de um novo conceito de democracia. É a partir do entendimento do novo conteúdo deste conceito que nos aproximamos dos objetivos que o Estado Nacional traçou para si. É igualmente a partir desta redefinição que se clarifica o estatuto de cidadania do novo homem brasileiro que deveria ser criado por esta inédita proposta política. No Estado Novo, o ponto inicial da reflexão política foi a constatação de que no mundo moderno se estava processando uma gigantesca revolução intelectual. Esta revolução implicava uma nova concepção de vida, portanto, a busca de uma orientação filosófica adequada para a compreensão da realidade social. A grande inovação intelectual da época era o abandono da ideia da existência de doutrinas permanentes e generalizadoras como fontes inspiradoras das ações humanas. Os novos tempos, impondo soluções ao mesmo tempo mais realistas e mais humanas para os problemas existentes, exigiam tanto a adoção do sentido de fluência das coisas, quanto a aceitação da experiência como força reveladora da sociedade”. Cf. Castro Gomes, op. cit., p. 198.

⁶⁹ Cf. Castro Gomes. op. cit. p.199

Assim, somente uma nova forma de pacto social organizado na relação estado-indivíduo, estado-sociedade seria capaz de tornar diferente a realidade. Entender os mecanismos do intervencionismo estatal seria decisivo para a fundação de uma nova cidadania⁷⁰. A elaboração de uma série de leis e direitos respectivos ao mundo do trabalho urbano, muitos deles pensados antes do Estado Novo, puderam ser implementados e aplicados, dando assim o caráter de integração e de cidadania a massa urbana.

Ao mesmo tempo, o Estado comandava as ações de industrialização, incorporando uma burguesia composta por setores oriundos do complexo cafeeiro e novos setores que a industrialização produzia em seu desenvolvimento. Aliados por uma burocracia nascente que se consolidava nas ações de caráter modernizador do aparelho estatal, o projeto se soldava de forma a dar a coesão que o projeto político do Estado Novo assim entendia⁷¹.

A centralização política do Estado na órbita do poder executivo e nos órgãos estatais criados durante o regime também deveria ser entendida como a refundação do país e da nação. O fantasma dos poderes regionais e as diferenças políticas deveriam ser eliminadas, dando lugar a união de todos em torno da transformação do país. Exemplo claro dessa proposta será a cerimônia do dia da bandeira nacional no ano de 1940. Realizado na cidade de São Paulo, no estádio do Pacaembu, o evento foi marcado pela queima de todas as bandeiras das unidades federativas, retiradas de seus respectivos mastros.

⁷⁰ “Este modelo de Estado intervencionista precisava reconhecer o indivíduo, tanto em sua feição econômica, traduzida na iniciativa privada capitalista, quanto em um anova dimensão política, traduzida pela explicitação de seu ideal de justiça social. A democracia da justiça social consagrava o bem comum como finalidade do estado e o definia como a justa delimitação dos interesses de cada um. Isto significava a retomada da ideia de liberdade individual, agora limitada pelos critérios do interesse social. Significava também a retomada da ideia de igualdade, entendida como igualdade de oportunidades na luta pela vida. Por isso, o sentido mais profundo, o critério último de valor contido no ideal de justiça social era exatamente a ideia de respeito ao trabalho e aos frutos do trabalho”. Cf. Castro Gomes. op. cit. p. 204.

⁷¹ “Tratava-se de um projeto de Estado autoritário, que reconhecia o capital, a propriedade privada e a importância da livre iniciativa empresarial. Neste sentido, o mercado continuava a definir e proteger uma área fundamental de liberdade privada, isto é, que distinguia a sociedade do Estado e que se realizava fora da esfera pública. Desta forma, o perfil do intervencionismo estatal que deveria ser adotado esclarece que tipo de crítica era realizada ao liberalismo. Em primeiro lugar, fazia-se uma distinção entre liberalismo político e econômico para, em seguida, negar-se o primeiro, mas apenas corrigir-se o segundo. O intervencionismo do Estado – assumindo a planificação econômica e até a participação na produção – também não deferia chegar aos excessos totalitários da negação do mercado e do valor econômico de uma liberdade privada do indivíduo”. Cf. Castro Gomes, op. cit. p. 205.

Enquanto eram incendiadas, a bandeira nacional era hasteada. Essa cerimônia procurava mostrar que nenhuma unidade estaria acima do Estado Nacional.

Na medida em que as propostas políticas começavam a ser implementadas e a construção nacional saía do papel e tornava-se realidade concreta, o desenho político desse modelo autoritário ganhava contornos próprios, o que torna difícil tentar associá-lo a modelos políticos vigentes na época em outros países do mundo. Caracterizar o Estado Novo como uma forma fascista de governo é no mínimo esquecer que foi no modelo de organização estatal do *New Deal* que a burocracia pública brasileira foi concebida⁷². Associar a ampla e detalhada legislação trabalhista e de direitos sociais a Carta de Lavoro italiana é esquecer que desde 1930 o governo elaborava uma gama de direitos sociais e do trabalho, muitos deles herdados das reivindicações dos trabalhadores das primeiras décadas do século XX e que foram bandeira das greves nacionais de 1917 no país⁷³.

Em suma, é preciso que analisemos o Estado Novo em sua dimensão total, seu caráter específico de forma de organização autoritária de poder político, sua forma de intervenção estatal na direção da economia e da construção de uma burocracia pública capaz de conduzir o processo. Uma forma de Estado defensor de direitos sociais e trabalhistas, ainda que somente no setor urbano, e de proteção às classes empresariais na questão da concorrência econômica. E, por fim, de um projeto amplo de construção nacional, que procuraremos discutir nos capítulos seguintes.

Neste sentido, entendemos que o golpe de 10 de novembro de 1937, desencadeado pelo presidente Getúlio Vargas, com apoio das forças armadas e de parte dos interventores estaduais comprometidos com o governo, conduz a uma fase de radicalização do movimento político revolucionário de outubro de 1930, onde a implantação de um regime autoritário e repressor foi seu resultado. Consideramos desnecessário aqui adentrar a questão da qualificação do Estado Novo como uma ditadura que reprimiu a maior parte dos opositores, um regime usou da violência do estado contra os adversários. Vários foram os autores que

⁷² Esse assunto é discutido em detalhes no capítulo 03 do trabalho.

⁷³ Sobre essas questões Cf. Castro Gomes. *A Invenção do Trabalhismo*. op. cit., cap. 5.

explicaram de forma clara as medidas de exceção do regime. De nossa parte gostaríamos de insistir que em nenhum momento ignoramos a questão e, muito menos, a apoiamos neste aspecto. Tão somente queremos também verificar o que foi o regime enquanto um processo contraditório de consolidação da modernização capitalista no país. A situação política encaminhava o país para uma saída de exceção, e como explicou o Comandante Ernani do Amaral Peixoto, em 1937 haveria um golpe com Getúlio Vargas, contra Getúlio Vargas ou sem Getúlio Vargas⁷⁴.

⁷⁴ Cf. Camargo. *A arte da Política. Diálogo com Amaral Peixoto*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira. op. cit. p. 136.

CAPÍTULO 2

A CONSTRUÇÃO DA BUROCRACIA PÚBLICA NACIONAL.

Introdução

A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP – e do Conselho Federal de Comércio Exterior – CFCE- são de suma importância para os rumos da modernização capitalista no Brasil. Discutir a atuação de ambos os órgãos e suas implicações, tanto no momento de sua criação quanto de sua atuação durante o Estado Novo, é importante para podermos entender o desenvolvimento posterior de nossa sociedade. Consolidado o golpe de estado de 10 de novembro de 1937 e instaurado o regime do Estado Novo, inicia-se uma nova fase do período de governo de Getúlio Vargas. Nos oito anos seguintes o país passaria por profundas transformações socioeconômicas que mudarão tanto a configuração orgânica do Estado quanto o conjunto da sociedade. Nesse capítulo trataremos de um tema central ao nosso trabalho: a construção da moderna burocracia pública nacional.

2.1 – A concepção geral da nova configuração do Estado Nacional

A necessidade premente de organização de um aparelho burocrático, capaz de responder às demandas constitutivas da modernização capitalista a partir do Estado Novo, impôs ao governo central uma série de questões práticas e de encaminhamento de soluções objetivas.

Todos os esforços governamentais que Getúlio Vargas colocou em prática, a partir de 1930, no processo de construção de um moderno Estado capitalista no Brasil, tanto de suas bases materiais, a partir da industrialização, como da construção de uma moderna burocracia estatal, capaz de dotar o Estado Nacional de condições de comandar esse processo, ficaram sujeitos a diversos problemas que, em última instância, refletiam o jogo político derivado da mudança iniciada em 1930. Apenas quando a centralização do poder político foi efetivada depois do 11 de novembro de 1937, foi que o governo central, de fato, começou a dispor de maior autonomia para poder viabilizar os projetos de modernização.

Frisando a importância desse momento histórico e do peso da atuação do aparelho estatal no processo, Draibe coloca a questão nos seguintes termos:

“De uma a outra fase da industrialização, com autonomia, força e capacidade de iniciativa, o Estado brasileiro **planejou, regulou e**

interveio nos mercados, e tornou-se ele próprio produtor e empresário, através de seus gastos e investimentos, ***coordenou o ritmo e os rumos da economia e, através de seus aparelhos e instrumentos, controlou e se imiscuiu até o âmago da acumulação capitalista***⁷⁵.
(grifo nosso)

Nesse sentido é preciso entender que o Estado que emergiria de 1937 teria proposições claras e que fossem amplamente difundidas na sociedade, de forma a lhe dar uma maior transparência. Por isso foi importante o papel de alguns intelectuais na formulação de um projeto de Estado que viesse a dar vazão e racionalidade para o projeto de modernização pelo qual o Brasil passava.

O Estado que emerge em 1937 tinha como linhas básicas um profundo processo de centralização política e burocrática e uma clara posição antiliberal, expressa na centralização político administrativa; no fim das autonomias estaduais, no Estado ditatorial, industrializante e intervencionista; na federalização do aparelho judicial; na reestruturação das Forças Armadas⁷⁶.

Para dar sustentação ao projeto de construção dessa nova forma de Estado, o governo procurou recrutar para essa tarefa intelectuais que acabaram por participar ativamente tanto da montagem do aparelho estatal quanto de uma obra teórica que procurou subsidiar o projeto. Nesse item procuraremos discutir o papel de dois autores importantes que formularam durante o Estado Novo obras que procuravam justificar a forma do Estado que se organizava e suas bases para compreendermos a dinâmica do período. São eles: Almir de Andrade e Azevedo Amaral. Ambos participaram ativamente como intelectuais e como burocratas dentro do aparelho de Estado.

Um dos argumentos bem discutíveis na historiografia sobre o Estado Novo é aquele que procura enquadrá-lo e caracterizá-lo como um tipo de Estado fascista⁷⁷. Na medida em que fomos avançando em nossa pesquisa, defrontamo-nos com algumas obras que defendiam que a argumentação acima carecia de maior discussão e mostravam que o fato de ter o autoritarismo como

⁷⁵ Cf. Draibe, 1985, p.20.

⁷⁶ Cf. Fonseca, 1989, p. 249

⁷⁷ Estamos aqui falando principalmente de autores que procuram minimizar as especificidades do tipo de Estado que surge a partir de 1937 e simplesmente o vinculam principalmente ao fascismo italiano. Sobre esse assunto ver introdução de Draibe, 1985.

alicerce central não dava ao Estado Novo a configuração de um Estado fascista⁷⁸. Como descreve Oliveira:

“O Estado Novo não produziu uma doutrina oficial; os discursos de Getúlio Vargas podem ser, e foram, inúmeras vezes tomados como os que mais se aproximam de um pensamento oficial, sem, entretanto, terem assumido esta feição explícita. Os intelectuais que estavam direta ou indiretamente ligados ao regime procuraram traduzir os pronunciamentos do presidente em palavras de ordem, em linhas de conduta. E, nessa tarefa, transformaram-se em doutrinadores, em intérpretes da nova ordem”⁷⁹.

É nesse sentido que a obra de Almir de Andrade tem uma contribuição importante na tentativa de caracterizar as especificidades do Estado Novo. Ele foi um dos principais autores que procurou explicitar as características do regime, mostrando sua especificidade. Dirigiu entre 1941 e 1945 a revista *Cultura Política*, relevante revista do período e que congregou entre seus colaboradores uma grande quantidade de intelectuais de diversos matizes ideológicos. Andrade dizia que sua contribuição para o regime se deu por interesse do próprio presidente Vargas, que, descontente com a proeminência do pensamento autoritário, representados nas figuras de Francisco Campos, Oliveira Viana e Azevedo Amaral, sugeriu que uma outra visão do “espírito” do regime fosse criada⁸⁰.

Assim sendo, Almir de Andrade escreveu em 1940 o livro *Força, Cultura e Liberdade*, que procurou ampliar a visão que a sociedade deveria ter sobre o Estado Novo. Em linhas gerais, a obra tem o mérito de buscar interpretar as bases em que se alicerçava o regime. Dentro dessa ótica, Almir de Andrade postulava alguns dos sentimentos do pensamento autoritário, do qual o presidente demonstrara descontentamento, mas também mostrava aquilo que seria específico e renovador do regime político. A contribuição específica de Andrade foi aproximar o “Brasil real” do “Brasil legal”, mostrando as dicotomias marcantes de nossa sociedade e a luta para diminuir o fosso social que marcava a vida nacional. A combinação entre novas fórmulas políticas (Estado Novo) e a evolução histórica brasileira (Modernização Capitalista).

⁷⁸ Cf. Araujo, (2017); Limoncic. *Os Inventores do New Deal. Estado e Sindicato nos EUA dos anos 1930*. Tese de Doutorado. UFRJ. 2003; Saes, Guillaume. Op. cit.

⁷⁹ Cf. Oliveira, Lúcia Lippi. “O Pensamento de Almir Andrade”. In: Oliveira, et.alli – *Estado Novo. Ideologia e Poder*. Rio de Janeiro. Zahar Editores. 1982.

⁸⁰ Cf. Oliveira, op. cit. p. 32

O “novo” vinha associado às condições da realidade nacional. Estava obscurecido pelas ideias importadas decorrentes do arranjo republicano de 1891. Deveríamos assim votar às origens e raízes nacionais, verdadeiras matérias primas para a elaboração da construção nacional. Suas principais referências foram os jovens intelectuais da geração de 1930. Como disse o próprio Andrade, o impacto que *Casa Grande & Senzala* e *Raízes do Brasil* causaram-lhe foi definitivo para a elaboração mais sofisticada de sua atividade intelectual e política⁸¹.

Na revista *Cultura Política* figuraram como colaboradores nomes da elite intelectual brasileira, a saber: Cassiano Ricardo, Azevedo Amaral, Mário Cassanta, Nelson Werneck Sodré, Francisco Venâncio Filho, Gilberto Freyre, Carlos Drummond de Andrade, Prudente de Moraes Neto, Álvaro Vieira Pinto, entre outros. Importante ressaltar que o Estado Novo não poupou esforços para recrutar na elite intelectual nomes que pudessem contribuir para a construção do país moderno.

Em linhas gerais, Almir de Andrade comungava do sentimento antiliberal da época. Descrente das promessas do liberalismo anglo-saxão, mas simpático às inovações políticas inauguradas pelo *New Deal* americano, o autor postula que um retorno às nossas tradições e uma ampla reforma social comandada por uma elite intelectual ilustrada poderiam, alicerçadas em um Estado forte e centralizado que pudesse conduzir um processo de modernização capitalista, diminuir o fosso sócio econômico que assolava o país.

Almir percebe que o Estado Novo estaria muito mais próximo das concepções *rooseveltianas* do *New Deal* do que das experiências fascistas da Europa. Oliveira sintetiza a visão de Andrade sobre Vargas e o Estado Novo:

“Na verdade Vargas era um homem excepcional por seu espírito de equidade, justiça, tolerância, cordialidade (...) Estas qualidades é que tornam o Estado Novo aquilo que foi (para Andrade): **um regime que, embora discricionário, era mais democrático do que muitos que se sucederam. Para Almir, o que diferencia o Estado Novo das experiências fascistas é exatamente a maneira de praticar e interpretar a autoridade.** Vargas tinha contato direto, pelo menos doutrinariamente, com qualquer pessoa (...) O espírito de Getúlio era fazer governo direto; ele ouvia as reivindicações, as filtrava e

⁸¹ Cf. Oliveira, op. cit. p. 33.

executava de acordo com as exigências dos interesses populares”⁸².
(grifo nosso)

Antônio José de Azevedo Amaral (1881-1942) foi jornalista e intelectual que participou de forma indireta do Estado Novo. Entre 1937 e 1938 foi editor-chefe da *Revista do Serviço Público – RSP* que, juntamente com a revista *Cultura Política*, dirigida por Almir de Andrade, formaram os dois principais órgãos de divulgação do Estado Novo. São de sua autoria, entre outros livros, duas obras que explicam a importância do regime de 1937 para a modernização nacional. Em 1938 publica “*O Estado Autoritário e a Realidade Nacional*”⁸³; em 1942, “*Getúlio Vargas. Estadista*”⁸⁴.

Claro representante da vertente do pensamento autoritário brasileiro, Azevedo Amaral justificava sua posição de defesa do Estado Novo alicerçado no positivismo de Augusto Comte e no evolucionismo Herbert Spencer. Também era defensor do progresso econômico e industrial tendo o nacionalismo econômico como sua principal característica. Sua ojeriza ao liberalismo democrático de cunho anglo-saxão o fez advogar a centralização do poder político e de uma burocracia que pudesse comandar e dirigir a nação. Antiliberal, Amaral também não era simpático aos modelos políticos totalitários, então em ascensão na Europa. Ele foi o primeiro a negar o caráter fascista do Estado Novo.

A aversão de Azevedo Amaral aos regimes totalitários (comunista e fascista) se deu em primeiro lugar por serem estes, assim como o liberalismo, modelos importados e inadaptáveis à realidade nacional. Outra razão para esta rejeição é ideológica, sendo os regimes comunista e fascista (ambos considerados, apesar de suas grandes diferenças, como tendo afinidades profundas e dando inequívocos sinais de uma origem comum e de parentesco próximos) condenados por representarem ditaduras de classe, ou seja, regimes políticos onde o Estado era o órgão de expressão das tendências de um grupo social em detrimento dos outros (no caso do comunismo russo o proletariado e

⁸² Cf. Oliveira, op. cit. p. 44.

⁸³ Cf. Amaral, Azevedo. *O Estado Autoritário e a Realidade Nacional*. Rio de Janeiro. José Olympio. 1938

⁸⁴ Cf. Amaral, Azevedo. *Getúlio Vargas. Estadista*. Rio de Janeiro. Editora Pongetti. 1944.

no caso do fascismo italiano a pequena-burguesia), e, sobretudo, por ser o Estado totalitário um instrumento de compressão das iniciativas e da liberdade do indivíduo pela força coercitiva, a organização estatal tornando-se uma entidade absorvente, a única razão de ser da própria nacionalidade.

Segundo Amaral, no Estado autoritário de Vargas não haveria compressão do indivíduo ou cerceamento das suas iniciativas e atividades, a autoridade do Estado, tanto no plano espiritual como na esfera econômica, fazendo-se sentir sob a forma de coordenação e reajustamento das atividades dos indivíduos e grupos sociais, bem como pela intervenção protetora que visava preencher pela assistência estatal, as deficiências e lacunas verificadas no tocante as responsabilidades individuais⁸⁵.

Para Azevedo Amaral:

“O Estado autoritário baseia-se na demarcação nítida entre aquilo que a coletividade social tem o direito de impor ao indivíduo, pela pressão da maquinaria estatal, e o que forma a esfera intangível de prerrogativas inalienáveis de cada ser humano. Assim, enquanto o Estado fascista, igualando-se nesse ponto essencial ao Estado comunista, encara os indivíduos como meras unidades a serem utilizadas na organização estatal, como elementos destituídos de iniciativa e de liberdade, o Estado autoritário do tipo instituído entre nós pela Constituição de 10 de Novembro obriga apenas o cidadão a entregar-se à coletividade no que deve e não pode deixar de pertencer a ela, mas deixa-lhe intacta a órbita em que impera soberana a sua consciência pessoal e na qual se concentram os interesses especiais que só a ele dizem respeito”⁸⁶.

O papel deste Estado autoritário seria o de promover o desenvolvimento nacional e a passagem do Brasil de uma etapa agroexportadora para uma etapa industrial. Esta passagem deveria ser feita de forma acelerada, dado o atraso do país na área econômica em relação às potências centrais e somente um Estado

⁸⁵ Cf. Amaral, 1938, p. 144-148.

⁸⁶ Cf. Amaral, 1938, p. 156. Uma ideia que vai no sentido de diferenciar o Estado autoritário de Azevedo Amaral dos regimes totalitários seria, para nós, sua defesa da liberdade intelectual, sobretudo para as elites. Azevedo Amaral, ao mesmo tempo em que prega a repressão a movimentos políticos subversivos que põem em risco a autoridade do Estado e a estabilidade social, não vê problema na livre circulação de publicações e de ideias, que só tenderiam a enriquecer intelectualmente as elites, a quem deveria ser incumbida a educação cívica das massas. Esta posição mais aberta, embora elitista, é, para nós, importante para se entender a diferença entre o tipo de regime defendido pelo autor e os totalitarismos, por sua vez controladores não só da vida política, mas também da vida intelectual e espiritual dos cidadãos. Esta defesa da liberdade intelectual dentro do quadro de uma ditadura política nos faz pensar mais num despotismo esclarecido do que num regime de cunho fascista.

autoritário, que corresponda às reais necessidades nacionais, poderia cumprir esta missão.

A política de desenvolvimento promovida pelo Estado autoritário não deveria seguir os princípios do liberalismo econômico, considerado ultrapassado no atual estágio do capitalismo industrial e sim os do dirigismo, o Estado intervencionista atuando no sentido de "*coordenar os interesses privados em um sistema equilibrado no qual sejam antes e acima de tudo salvaguardadas as conveniências do bem público*"⁸⁷. Caberia ao Estado atuar no jogo das relações econômicas que se processam na vida social, corrigindo abusos, reajustando situações prejudiciais ao interesse coletivo, amparando certos grupos de interesses contra a pressão exagerada de outras forças econômicas que os poderiam prejudicar injustamente.

Esta seria, segundo Azevedo Amaral, a orientação econômica presente na Constituição de 10 de novembro de 1937. Este intervencionismo estatal não deveria ser confundido com o dirigismo econômico dos Estados totalitários (fascista e soviético), que sufocava a iniciativa privada, e sim com uma política de "economia equilibrada", tal qual Roosevelt estava realizando nos Estados Unidos com o *New Deal*.

Azevedo Amaral se mostrava contrário tanto ao "Estado padrão" (que, no entanto, seria uma das marcas do Estado Novo), como ao nacionalismo econômico "exacerbado", condenando, por exemplo, o projeto de nacionalização da exploração das minas e das quedas d' água contidos na Constituição de 1937, acreditando que ambos eram dissociados da realidade de um país como o Brasil, pobre e carente de capitais, e, por isso, necessitando dos investimentos estrangeiros (desde que controlados pelo Estado). Amaral defende a planificação como melhor forma de organizar o desenvolvimento brasileiro, mas a planificação tal como a aplicada por Roosevelt, estimulando os investimentos privados, e não a planificação soviética, estatizante e arbitrária⁸⁸.

Esta política de desenvolvimento nacional pela via autoritária só poderia ser conduzida por uma grande liderança, figura que aparece nas crises de

⁸⁷ Cf. Amaral, op. cit., p. 185.

⁸⁸ Cf. Amaral, op. cit., capítulo VI.

mutação, nos períodos revolucionários e de transição, e que estaria destinada a influenciar os acontecimentos e a determinar pela ação de sua vontade os rumos da nação. Aos grandes homens caberia a realização da ideia nacional, transformando os sentimentos e os pensamentos de amor à Pátria em programas de ação; esta ideia só poderia ser apreendida e assimilada por um elemento superior que realizasse uma síntese entre associação sentimental e compreensão intelectual.

Azevedo Amaral concluiria que Getúlio Vargas seria possuidor dos valores acima citados e que caberia a ele comandar o projeto. Em suas próprias palavras:

“De tudo que os observadores colocados à distância podem depreender da atividade política do Presidente Getúlio Vargas, há três pontos de capital relevância na interpretação da sua obra de renovação nacional. Um deles e sem dúvida o fundamental é a extraordinária capacidade de análise objetiva dos acontecimentos e dos homens. [...] O outro traço da sua personalidade, a que deveu o Presidente Getúlio Vargas a possibilidade de realizar como orientador da revolução o que pareceria superior ao engenho de um estadista, é a ausência da preocupação de obter efeitos dramáticos imediatos. [...] Finalmente, a circunstância de não ser acessível à ação de sentimentos de ódio e de desejos de vingança concorreu decisivamente para libertar o Presidente de obstáculos, que cerceassem a plenitude dos seus movimentos no sentido de dar as soluções que desejava aos problemas com que entrava em contato”⁸⁹.

Para os fins de nosso trabalho, interessa-nos a posição que Amaral defendia sobre a necessidade premente de criação de uma burocracia pública capaz de dotar o Estado de capacidade administrativa, que para ele seria crucial para que a política do Estado Novo lograsse êxito. Em suas próprias palavras:

“O golpe de Estado de 10 de novembro representou, em tais circunstâncias, uma iniciativa do Chefe da Nação para precipitar, com a urgência que o caso exigia, a mutação política que se tornara não apenas imperiosamente necessária, mas inevitável. A ordem que existia tinha forçosamente de ruir. A alternativa que se apresentava ao Brasil era apenas a de uma escolha entre a derrocada da democracia liberal, em condições que permitissem uma situação de anarquia e de desintegração nacional, e a substituição do Estado corrompido, que se desarticulava, por uma nova ordem baseada nas realidades do meio brasileiro e capaz de proporcionar à Nação os meios de salvar-se e de iniciar pela primeira vez uma obra de organização política e econômica racionalmente orientada”⁹⁰.

⁸⁹ Cf. Amaral, op. cit., p. 109-111.

⁹⁰ Cf. Amaral, Azevedo. *O Estado Autoritário e a Realidade Nacional*, p.127

Para Azevedo Amaral os impasses que Getúlio Vargas enfrentava em relação à continuidade do projeto iniciado em 1930, aprofundado pelos acontecimentos de 1932 em São Paulo, pela Intentona de 1935 e a perspectiva de uma vitória oligárquica nas eleições de 1938 colocavam a urgência de medidas de exceção que se justificavam.

Assim, ao assumir em 1937 a editoria da *Revista do Serviço Público*, órgão do Departamento de Administração Pública – DASP, onde procurava também, como autor de artigos, defender que o Estado fosse dotado de uma burocracia que tivesse também um braço político na imprensa. Onde a razão de ser da *Revista do Serviço Público*. Entusiasta da revolução liderada por Roosevelt através do *New Deal*, Azevedo Amaral procurava nas ações de construção da burocracia *rooseveltiana* uma imagem a ser reproduzida pelo DASP no Brasil.

Para ele, a nova forma de Estado deveria adaptar-se às novas atribuições administrativas que pudessem desempenhar um papel que abarcasse funções econômicas, sociais e políticas. Daí a necessidade de uma máquina intervencionista que fosse criada a partir de critérios técnicos (meritocracia e concursos) para um melhor manejo da maquinaria estatal que agora o Estado Novo inaugurava⁹¹.

Ainda segundo Azevedo Amaral, a natureza técnica que as carreiras administrativas passavam a ter, criava a necessidade de uma organização dos quadros de pessoal segundo critérios de especialização das funções. Nesse sentido, a lei nº 284 prescrevia a organização desses quadros seguindo o critério de estabelecimento das carreiras. Isso fundou as bases para a própria estruturação dos serviços públicos, dotando o Estado da máxima utilização da capacidade produtiva de cada um dos servidores da nação⁹².

⁹¹ Cf. Amaral, Azevedo. “Política e serviço público”. In: *Revista do Serviço Público*, ano II. vol. II. Nº 01. pp. 13-15. abril 1938.

⁹² Cf. Araújo, Rodrigo Oliveira. “*Nas engrenagens do Estado Novo: a centralidade do DASP na reforma administrativa e na criação de redes organizacionais de produção (1938-1945)*”. Tese de Doutorado, UFF. 2017. pp. 159.

2.2 – DASP- Departamento Administrativo do Serviço Público.

O Departamento Administrativo do Serviço Público foi criado a partir do decreto-lei nº 579 de 30/07/1938 em conformidade com o que fora disposto pelo artigo nº 67 da Constituição de 1937⁹³. Segundo o decreto-lei, o órgão possuiria as seguintes competências:

- a) O estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e da eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamentos, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;
- b) Organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;
- c) Fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária;
- d) Selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura;
- e) Promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União;
- f) Estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos;
- g) Auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos a sanção;
- h) Inspeccionar os serviços públicos;
- i) Apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento.

O DASP constituiu-se no principal órgão burocrático do Estado brasileiro que emergiu do Estado Novo. Sem dúvida, todo alicerce da moderna burocracia estatal que surgiu no país nos anos subsequentes deitou raízes na forma como o DASP foi organizado.

Como sucessor do Conselho Federal do Serviço Público Civil – CFSPC, o DASP concentrou em sua estrutura organizacional a tarefa de modernização administrativa do Estado: *“Caberia ao DASP a responsabilidade de definir,*

⁹³ Cf. Araújo, 2017, p.166.

*racionalizar e controlar a carreira do funcionalismo público e a organização da estrutura administrativa*⁹⁴. O órgão vai ganhando autonomia e dinâmica própria e constituindo-se como um aparato político do poder central. Na medida em que toda a estrutura de projetos e estudos recomendados pelo executivo tinham necessariamente de passar pelo órgão, o peso político do DASP se mostrava cada vez maior. Enfim, pode-se dizer que o órgão se tornou a espinha dorsal do Estado brasileiro.

Como afirma Draibe:

“A extraordinária concentração de atribuições no DASP conferiu-lhe, num regime autoritário, um grau exorbitante de poder. **Além de suas funções normativas e executivas, cumpriu funções legislativas.** No plano federal, assessorava o presidente da República na revisão da legislação; **ao nível estadual, levava a extremos essa função, com autoridade para suspender ou rejeitar atos e decretos de responsabilidades dos interventores.** Seja por sua atividade racionalizadora do serviço público, com a introdução de critérios técnicos, seja pela abusiva concentração de poder que o regime lhe conferia, **o DASP feriu interesses e despertou iras que se manifestaram de forma contundente após a queda de Vargas, em 1945**”⁹⁵. (grifo nosso)

É necessário discutirmos o DASP tanto na órbita de estruturação administrativa e burocrática, quanto nas possíveis dimensões políticas que o órgão incorporou no âmbito do Estado Novo.

Essa questão política está diretamente ligada à consolidação de um poder centralizado face aos interesses regionais que pululavam no país desde a consolidação do regime republicano. Um dos principais pontos que refletiram a ruptura da estrutura política em 1930 estava centrado na refundação do Estado, tentando desestruturar toda a sua organização clientelística e fisiológica que marcou a história da Primeira República.

Em um de seus primeiros discursos, Getúlio Vargas mostrava qual o sentido de refundação do Estado por parte dos revolucionários de 30:

“Começamos por desmontar a máquina do filhotismo parasitário, com toda a sua descendência espúria. Para o exercício das funções públicas, não deve mais prevalecer o critério puramente político. Confiemo-las aos homens capazes e de reconhecida idoneidade moral. A vocação burocrática e a caça ao emprego público, em um país de imensas possibilidades – verdadeiro campo aberto a todas as

⁹⁴ Cf. Draibe, 1985. p. 85.

⁹⁵ Idem, p.86.

iniciativas do trabalho – não se justificam. Esse, com o caciquismo eleitoral, são males que tem de ser combatidos tenazmente”⁹⁶.

Sem dúvida, o combate às práticas clientelistas, bem como a visão de serviço público também como práticas de sinecura deixariam de ser a tônica cotidiana do governo.

O fato é que a construção de uma estrutura que, ao mesmo tempo combatesse os vícios do serviço público e promovesse a modernização do Estado, desenvolveu uma dinâmica política que levou para dentro do próprio aparelho de Estado os diversos interesses e as contradições da sociedade. Na medida em que avançava sobre a velha ordem oligárquica, às vezes destruindo, às vezes compondo politicamente, o governo foi tentando estabelecer nexos socioeconômicos capazes de fortalecer a construção da nova ordem social⁹⁷.

Consolidada a vitória em outubro de 1930 do movimento revolucionário, os primeiros anos de governo, fundamentalmente entre 1930 e 1936, Getúlio Vargas procurou trazer para dentro do aparelho de Estado as lutas políticas, na medida em que tentava consolidar acordos políticos que dessem direção ao processo de modernização. Esses acordos passavam por contrariar e não contrariar interesses, e, na medida do possível, consolidar o processo de centralização política na esfera federal. Não devemos em nenhum momento esquecer o peso que os grupos oligárquicos possuíam e como conseguiam e muito, influenciar politicamente.

Exemplificando o que dissemos:

“Neste exato sentido – o da presença objetiva dos interesses sociais e de seus conflitos e contradições no arcabouço material-institucional do Estado - podemos dizer que se processou **uma estatização das relações sociais, reafirmando, num grau superior, o caráter de classe do Estado**. A corporativização dos interesses e a privatização do Estado constituíram a outra face desse processo”⁹⁸. (grifo nosso)

Gostaríamos de chamar a atenção para uma questão: os movimentos que Getúlio Vargas faz até 1937 são todos na tentativa de construir uma nova

⁹⁶ Cf. Getúlio Vargas. 1938. P. 71

⁹⁷ Como coloca Draibe: “É esse o sentido em que avançara o longo processo de formação do Estado no Brasil. Apoiando-se em novos códigos e legislação, e estruturando seus aparelhos centrais, os conteúdos de soberania serão redefinidos e atualizados, assim como se processará a extensão e ampliação da autoridade pública sobre os recursos estratégicos, sobre as instituições de conformação ideológica da nacionalidade”. Cf. Draibe, op. cit., p.60.

⁹⁸ Cf. Draibe. 1985. p.60.

correlação de forças que pudesse suprimir ou diminuir o peso político da velha ordem política oligárquica. Esse zigue-zague político será decisivo para tentar superar a resistência dos setores oligárquicos consolidados no país, que continuavam a dificultar e muito o processo de transformação socioeconômica do Brasil.

A criação e implementação de um órgão burocrático que desse forma e organicidade ao aparelho burocrático acabou tomando contornos para além dessas características. Ou seja, em um primeiro momento, o DASP foi pensado como espinha dorsal da administração pública moderna que se construiria no país. Mas, na medida em que se desenvolvia, acabou indo além de suas obrigações técnico-administrativas, e, na prática, funcionou como canal político do Estado central em relação às unidades federativas. Em síntese, tornou-se o órgão político do governo nos estados da federação.

Desde a instauração do Governo Provisório em 1930, a discussão política mais importante era como resolver o grau de autonomia administrativa que os entes federados possuíam em relação ao governo central. Consagrada na Constituição de 1891, os estados federados gozavam de ampla autonomia, que acabou por consolidar o peso político dos grupos locais. Consagrada na historiografia nacional, a chamada “Política dos Governadores” era o grande imbróglio político nacional. O que se tem de imediato é o choque entre uma estrutura partidária débil, centrada em partidos regionais de um lado, e um regime que procura buscar a centralização administrativa a todo custo. Nesse sentido, o argumento liberal de autonomia deveria ser derrotado para que questões de maior relevância fossem encaminhados. O inimigo a ser combatido era o velho liberalismo, na medida em que as suas bases ruíam por todas partes do mundo ocidental à época. Vejamos o que diz Vargas:

“Examinando detidamente o fator de maior predominância na evolução social, penso não errar afirmando que **a causa principal de falharem todos os sistemas econômicos**, experimentados para estabelecer o equilíbrio das forças produtoras, **se encontra na livre atividade permitida à atuação das energias naturais, isto é, na falta de organização do capital e do trabalho, elementos dinâmicos preponderantes no fenômeno da produção, cuja atividade cumpre, antes de tudo, regular e disciplinar**”⁹⁹. (grifo nosso)

⁹⁹ Cf. Vargas, 1938. p.116. (grifos nossos)

Nitidamente uma crítica ao liberalismo da época. Mas não para por aí; mais adiante diz:

“Em vez do individualismo, sinônimo do excesso de liberdade, e do comunismo, nova modalidade de escravidão, **deve prevalecer a coordenação perfeita de todas as iniciativas, circunscritas à órbita do Estado**, e o reconhecimento das organizações de classe, como colaboradores da administração pública”¹⁰⁰. (grifo nosso)

E conclui sua defesa de uma forma organizadora estatal nos seguintes termos:

“Antes de tudo, o problema brasileiro é um problema de administração. Os erros e as falhas, resultantes da anarquia administrativa, foram os causadores diretos dos nossos maiores males e os fatores decisivos do movimento revolucionário”¹⁰¹. (grifo nosso)

Um dos caminhos políticos utilizados pelo governo seria a transmutação da política partidária para a organização burocrática. Em outros termos, tentava se internalizar as lutas políticas dentro do aparelho de Estado em construção. Para que isso ocorresse, era necessário criar toda uma série de organismos estatais para poder influenciar a luta política. Mais do que planejar o Estado, as relações socioeconômicas e o desenvolvimento do país, a burocracia estatal do Estado Novo também se configurava na nova organização partidária. Tentemos entender como esse mecanismo surgiu e se desenvolveu.

Entre 1930 e 1937, Getúlio Vargas procurou articular seu governo buscando criar uma base de sustentação política viável e, ao mesmo tempo, lançar as bases para a modernização brasileira. Do ponto de vista partidário, a ruptura de 1930 formalmente extinguiu os partidos regionais (notadamente os partidos republicanos) e procurou iniciar um projeto de centralização política a partir do desenvolvimento do sistema de interventorias¹⁰². Na prática, tratava-se de nomear dois tipos políticos de interventores: 1- todo e qualquer político que fazia oposição ao governo de Washington Luís; 2- políticos situacionistas porém marginalizados, sem grande expressão nos estados.

Souza coloca a questão nos seguintes termos:

“Posto em prática logo após a tomada do poder em 1930, esse mecanismo (interventorias) consistia essencialmente no seguinte: o Executivo Federal nomeava para a chefia dos governos estaduais

¹⁰⁰ Idem, p. 124. (grifos nossos)

¹⁰¹ Idem, p. 125.

¹⁰² Cf. Souza, Maria do Carmo, 1976. p.87

indivíduos que, embora nativos dos estados, e mesmo identificados em suas perspectivas ideológicas aos grupos dominantes (locais), eram ao mesmo tempo marginais, isto é, destituídos de maiores raízes partidárias; indivíduos com escassa biografia política ou que, se possuíam alguma, a fizeram até certo ponto fora das máquinas partidárias tradicionais nos estados”.¹⁰³

Claramente o objetivo do governo central era: 1) enfraquecer a antiga situação partidária vinculada à República Velha, colocando antigos caciques à mercê de novos políticos; 2) na medida que esses novos interventores não possuíam luz própria, eram mais fáceis de serem comandados por parte do executivo Federal. Na verdade, trata-se de um processo nacional de centralização do poder político que colocava os interventores, e, por conseguinte, o Executivo, entre a tentativa de manter certa autonomia aos estados (interventores nativos) e um controle da ação política nos mesmos.

Porém, a resistência política das oligarquias em relação ao processo de modernização capitalista no Brasil após 1930 logo se revelou, e a questão política dos interventores passa a enfrentar o seguinte desiderato: por serem políticos sem expressão ou marginalizados, às vezes acabavam por serem cooptados pela chamada “velha política”; ou sofriam uma resistência muito grande na implementação de políticas governamentais (no caso aqui o período entre 30/37 é de maior ocorrência). A maioria deles por entrarem em desacordo com a política do governo central, ou por não suportarem a pressão política regional¹⁰⁴.

Diante dessa questão, a criação de órgãos e conselhos burocráticos fora uma necessidade de auxílio diante do problema político instaurado com os interventores. Souza coloca a questão nos seguintes termos:

“O papel deste (interventor) era claramente difícil, instrumento que era das tentativas de controle por parte do governo central e também dos desejos dos estados em manter suas prerrogativas. Naturalmente, sua ação era mais eficaz nos estados mais fracos, menos estratégicos para os desígnios do poder central. Nos estados mais fortes, econômica e culturalmente mais representativos, e detentores, além do mais, de milícias apreciáveis, jamais a situação se aproximou sequer de um modelo hierárquico. (...) **De duas maneiras procurou o governo central manter o controle em segunda instância. Uma foi o processamento de um rodízio em algumas interventorias a fim de dificultar o encastelamento político dos interventores. A segunda**

¹⁰³ Cf. Souza, Maria do Carmo, 1976. p. 88.

¹⁰⁴ Cf. Carone, 1982, P. 161.

foi a criação de órgãos paralelos de centralização administrativa¹⁰⁵.(grifo nosso)

Essa estruturação, da qual nos fala a autora, só foi possível concretamente a partir da criação de Estado Novo, e sua implementação coube a dois membros importantes do governo, responsáveis pela elaboração de um aparato jurídico institucional, capaz de dotar o Estado de condições para se impor perante a resistência política das oligarquias estaduais. São eles: Francisco Campos e Oliveira Vianna.

Uma das figuras de maior destaque no período em que Getúlio Vargas esteve no poder, Francisco Campos exerceu cargos de ministro de Estado e colaborou intelectualmente para as formulações técnicas que fundaram o Estado Novo. Antiliberal convicto, seu pensamento conservador foi de fundamental importância para a criação das instituições que viriam a organizar o Estado brasileiro a partir de 1937.

Há que ressaltar que o antiliberalismo era a tônica dos regimes políticos no Ocidente. Como bem ressaltou Karl Polanyi em *A Grande Transformação*, os horrores da Primeira Guerra (1914-18) e a generalizada crise econômica e social que nos anos 1920, sobretudo na Alemanha, e 1930 fomentaram uma reação antiliberal que levaram ao poder regimes declaradamente antiliberais a alguns dos principais países europeus. E mesmo no tradicional berço das liberdades democráticas, os Estados Unidos da América, a eleição de Franklin Delano Roosevelt nitidamente demonstrava que a *belle époque* já fazia parte do passado¹⁰⁶. No caso brasileiro, para melhor entendermos as características antiliberais de Francisco Campos, devemos acrescentar, às questões descritas, o problema político especificamente nacional: a questão do poder das oligarquias e a sua capacidade de, até certo ponto, impedir a centralização política do país. Mais que isto, todo o período entre 1930 e 1937 e mais substantivamente, na Constituinte de 1933 e no próprio texto promulgado da Constituição de 1934, acabariam por reforçar o argumento da necessidade de uma total ruptura contra a persistência da questão oligárquica no país.

¹⁰⁵ Cf. Souza, 1976, p. 95. (grifos nossos).

¹⁰⁶ Cf. Polanyi, 1995. p.38

Juntamente com Francisco José de Oliveira Viana, responsável por toda a criação da legislação trabalhista do Estado Novo, Francisco Campos teorizou a necessidade de centralização política do país e, afirmando a total inadequação das instituições políticas liberais herdadas do mundo anglo-saxão, ambos atuaram de forma incisiva na criação dos diversos organismos burocráticos necessários à construção de um Estado moderno. A estruturação do DASP e dos demais órgãos de consulta e decisão do poder central devem a ambos, entre outros é claro, sua criação.

Como coloca Araújo:

“Campos definia o Estado Novo como uma democracia não liberal, não demagógica e autoritária. Uma democracia ‘substantiva’ em oposição ao que chamava de democracia liberal formal. **A função dessa sua democracia seria a de articular o país, as regiões, as classes sociais, os grupos e as facções: ou seja, a nação.** Isto se operaria através do acesso a bens e serviços da sociedade, viabilizados pela técnica da sociedade industrial, operando alusões que em muito lembram aquelas operadas pela ortodoxia marxista. **Para ele, a necessidade de salvação nacional justificava o surgimento do Estado Novo, que considerava como obra genuinamente brasileira.** O novo Estado se caracterizava assim, em sua opinião, como longe dos extremos, sem incorrer tanto nos exageros dos regimes totalitários, quanto na negligência dos regimes liberais. **Sua instituição era vista como consequência natural de 1930 e sua ideologia também seria tributária destas mesmas realidades locais**”¹⁰⁷.(grifo nosso)

Assim sendo, Francisco Campos acabou sendo o responsável pela redação do texto constitucional de 1937, que procurava delimitar e modificar questões substantivas no que diz respeito ao processo de centralização política e administrativa, impossíveis de serem consagradas na Carta de 1934.

Convém destacar, que a forma pela qual o DASP foi estruturado deriva das principais normas da Carta de 1937. A ação efetiva do DASP no Estado Novo deve ser considerada em duas formas bem claras e concomitantes: como órgão da burocracia pública, ficou sob sua responsabilidade erguer todo edifício governamental, preparar uma ampla reforma administrativa, estruturar a carreira pública através de concursos, elaborar planos de ação do Estado e funcionar como órgão consultor de última instância da Presidência da República; e como órgão político, na medida que intervinha diretamente nas burocracias estaduais, legislando, opinando, concordando ou contrariando interventores. Sua ação

¹⁰⁷ Cf. Araújo, 2017, p. 156. (grifos nossos).

política acontecia fora do âmbito da política legislativa dos estados e municípios. Em suma, durante o Estado Novo, o órgão funcionou como verdadeiro partido político do governo.

Além das atribuições relativas à organização do serviço público em geral e da inserção política que derivou de suas atribuições nos diversos estados da federação, foi o DASP também o órgão responsável por elaborar, em nível federal, planos globais para os investimentos estatais que se concretizaram durante o período. Era responsável pelo orçamento da união e em 1939 foi responsável pelo *Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional*, que foi o primeiro plano econômico amplo, no sentido de uma organização geral dos investimentos do governo, distinguindo o orçamento federal, separando gastos de custeio e os investimentos. Conforme Draibe: “A vinculação entre a elaboração orçamentária e o planejamento econômico começou assim a ser concebida e justificada através da tese de que ‘o orçamento é o plano traduzido em dinheiro’ ”¹⁰⁸.

Juntamente com o Conselho Federal de Comércio Exterior, o DASP deu início ao projeto de planejamento econômico federal, atuando de forma ativa na assessoria direta do presidente da República, inclusive acima dos ministérios. Essa situação levou ao conflito político inevitável, na medida em que às vezes acabava em disputas entre técnicos do DASP e assessores dos ministérios.

Na medida em que a industrialização avançava, foi-se percebendo que era necessária uma reformulação da organização burocrática estatal, visto que as demandas oriundas da transformação econômica pela qual o país passava não estavam mais em sintonia com o tamanho do Estado existente. Era necessário que houvesse uma sintonia entre o Estado que “*estimula a produção nacional, nela intervém, dirige-a, torna-se empreendedor e comerciante, capaz de absorver iniciativas particulares e finalmente regula seus investimentos em função dos ciclos econômicos*”¹⁰⁹ e os demais setores da economia, notadamente a classe empresarial.

¹⁰⁸ Cf. Draibe, 1985. p.104.

¹⁰⁹ Idem, 1985. p.108

É o próprio DASP que encaminha uma solução aos problemas de tamanho do Estado e às necessidades econômicas que surgiam. Num primeiro momento, reformular os conselhos já existentes, dotando-os de uma maior capacidade de planejamento e elaboração de projetos. Assim, foi fundamental a reformulação que ocorreu entre 1938 e 1939 no Conselho Federal de Comércio Exterior, no sentido de ampliação de suas funções e da participação colegiada de empresários no mesmo.

Mas mesmo essa reformulação ainda foi insuficiente diante das demandas¹¹⁰, e assim sendo, o CFCE também não conseguia atendê-las. Somente com a eclosão da Segunda Guerra (1939-1945) é que surgirá a tentativa, bem sucedida, de equacionamento da questão “tamanho do Estado *versus* industrialização”, com a criação, a partir de um estudo conjunto do DASP e do CFCE de um órgão com competência, autonomia e autoridade para enfrentar as questões relativas ao desenvolvimento. Em 1942 é criada a Coordenação de Mobilização Econômica que, em certa medida, incorpora as competências governamentais de planejamento econômico e procura atrair para sua esfera setores diversos da sociedade.

2.3 – Conselho Federal de Comércio Exterior - CFCE

O Conselho Federal de Comércio Exterior foi criado a partir do Decreto nº 24.429 de 20 de junho de 1934. Sua finalidade era, nas palavras do Presidente da República, exercer marcada e decisiva influência no complexo das atividades econômicas do país, visando à racionalização e ao incremento do nosso comércio exterior¹¹¹. O órgão surgia em consonância e articulação aos demais departamentos administrativos, subordinado diretamente à Presidência da República. Era um órgão consultivo e de planejamento econômico que deveria propor e consolidar projetos que melhorassem as condições econômicas, fundamentalmente no que diz respeito ao comércio exterior brasileiro.

¹¹⁰ Diz Draibe: “Entre 1941 e 1944, o CFCE elaborou resoluções, estudos e planos setoriais de produção que extrapolavam as atividades do setor externo. (...) O CFCE não tinha estruturação interna adequada para isso, nem detinha o controle de instrumentos de política econômica que lhe permitissem definir metas, incentivos, prioridades”. Cf. Draibe, op. cit., 1985, p. 109.

¹¹¹ Cf. Conselho Federal de Comércio Exterior: *Dez anos de atividades*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional. 1944. p. 1.

Em discurso na sessão inaugural de funcionamento do Conselho, o Vargas expunha bem as necessidades que o Brasil possuía em relação às questões econômicas e a importância de se criar um órgão destinado a encaminhar propostas e soluções aos problemas. Diz-nos ele:

“A instituição do Conselho Federal de Comércio Exterior correspondeu a um dos imperativos essenciais da administração do país. (...) A falta de um organismo centralizador, para onde convergissem e de onde irradiassem todas as medidas de estímulo e defesa da nossa produção e da sua colocação nos mercados nacionais e estrangeiros, tornava praticamente impossível o exame ponderado e o conhecimento seguro das necessidades primordiais da economia nacional. (...) **O Conselho Federal é, por excelência, um instrumento disciplinador.** Destina-se a estudar os meios adequados para o aperfeiçoamento e expansão do nosso comércio exterior, libertando-o dos óbices e entraves, amparando-o e preservando-o de modo racional. **Será um órgão de informações, propaganda e exame dos mercados de assessoramento técnico e principalmente de coordenação entre os ramos da administração, permitindo assim, a execução de um plano nacional construtivo**”¹¹². (grifo nosso)

Criado como órgão que coordenaria as medidas de fomento da economia, centralizador no sentido de convergir para dentro de si os demais planos econômicos surgidos nos demais órgãos administrativos. Subordinado diretamente ao presidente, o Conselho Federal se tornou o segundo alicerce da burocracia federal que, juntamente com o DASP, foram as bases do planejamento econômico durante o Estado Novo. É sob a direção desses dois órgãos que toda uma série de conselhos e institutos são criados para dinamizar o projeto de industrialização nacional¹¹³.

Tal como o DASP, na medida em que o processo de industrialização brasileiro se desenvolvia, o Conselho Federal foi ampliando seu raio de ação e aumentando sua esfera de influência. E esse aumento da sua esfera de influência acabava por esbarrar nos limites físicos que o próprio Conselho possuía. Em 1938 e 1939 ocorreu uma série de reformulações que visam, no âmbito mais geral, ampliar as funções e encaminhá-lo para uma agência de planificação. Entre 1941 e 1944, o CFCE elaborou estudos, resoluções, planos

¹¹² Cf. Conselho Federal de Comércio Exterior: Dez anos de atividades. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional. 1944. p. 2. (grifos nossos).

¹¹³ Cf. Draibe, 1985. P.90

setoriais e reformas econômicas e financeiras, que extrapolavam as questões relativas ao comércio exterior¹¹⁴.

A despeito da questão da ampliação de suas funções, Draibe chama-nos a atenção para um ponto importante:

“Foi o CFCE, durante o Estado Novo, o órgão mais influente na formulação da política econômica, mas sua natureza não lhe permitia avançar além da colaboração de estudos e planos parciais; não dispunha ele de garantias e formas de implementação dos projetos, pois não detinha o controle de áreas estratégicas da política econômica”¹¹⁵.

Na medida em que o controle orçamentário estava sob a responsabilidade do DASP, o CFCE limitava-se a formular para a Presidência da República o conjunto de projetos e estudos para que, posteriormente, a própria Presidência da República se incumbisse da sua execução. Como órgão consultivo, a constituição do CFCE abarcou, além de técnicos e funcionários de Estado, membros de setores da indústria nacional. A participação de empresários foi decisiva para que a elaboração de um projeto de desenvolvimento fosse incorporada por todos os setores da sociedade¹¹⁶.

A presença empresarial no Conselho demonstra, primeiro, a tentativa do Estado em congregar as importantes lideranças empresariais no amplo projeto de modernização. Faziam parte como conselheiros as seguintes lideranças: Roberto Simonsen, Guilherme Guingle, Mário Ramos, Euvaldo Lodi, Luis Betim Paes Leme. Sob a liderança deles, iniciou-se uma campanha protecionista com a finalidade de levar à diversificação da indústria nacional, bem como, protegê-la¹¹⁷.

É necessário, pois, entender como ocorreu a atuação empresarial no Conselho Federal e quais suas implicações. O problema em questão é sabermos como se dava a relação entre o empresariado e os órgãos governamentais no processo de industrialização, e, a partir disso, como o governo encaminhou as

¹¹⁴ Cf. Draibe, 1985. p. 108-109

¹¹⁵ Idem, p. 110

¹¹⁶ Cf. Diniz, Eli. *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978, (p.117 e seg).

¹¹⁷ Cf. Diniz, 1978 (p. 123 e seg).

formas de organização econômica que consolidaram o processo de industrialização.

Não é nossa intenção fazer a discussão sobre o caráter ideológico dos empresários ou do governo. Apenas queremos situar como foram encaminhadas questões cruciais no que diz respeito à dinâmica empresarial face às mudanças durante o estado Novo e de que forma a classe empresarial atuou nos órgãos governamentais de planejamento econômico.

Na medida em que os interesses empresariais também compunham o projeto de industrialização nacional, a forma de atuação nos importa, seja do ponto de vista dos apoios empresariais ao projeto ou das restrições, críticas e bloqueios políticos. Em trabalho que discute a relação Estado-Empresário entre 1930 e 1945, Diniz coloca a posição empresarial no período nos seguintes termos:

“Durante o Estado Novo, os industriais se envolveriam em discussões em torno duas questões centrais para a definição de uma via específica de industrialização: a intervenção do estado na economia e a participação de capitais estrangeiros nas atividades industriais”¹¹⁸.

No que diz respeito ao entendimento da ação estatal nas atividades econômicas, somente quando a classe empresarial começou a participar dos debates em torno da necessidade de planificação da economia nacional, através dos conselhos e órgãos deliberativos, é que foi ficando claro como seus interesses iam sendo incorporados e quais eram os limites que o Estado deveria ter na condução da economia se tornarão objeto de discussão.

Nessa questão, a posição empresarial era bem clara. Primeiramente, deveria ser defendida pelo Estado a visão de que a indústria era a atividade prioritária com vistas às oportunidades de crescimento econômico, face as turbulências causadas pela crise econômica dos anos 1930¹¹⁹.

Havia também consciência da defasagem entre a enorme tarefa de constituir um projeto de industrialização e os escassos recursos empresariais para a liderança desse processo. A condição seria o estímulo e o amparo do

¹¹⁸ Cf. Diniz, 1978. p.159.

¹¹⁹ Idem, 1978. p.161.

Estado como fator decisivo do processo¹²⁰. Mas essa intervenção deveria ser bem específica: a proteção da indústria nacional perante a concorrência estrangeira e a utilização máxima por parte do Estado dos recursos oriundos da iniciativa privada.

Vejamos a questão do protecionismo defendido pelo empresariado. Sabemos que a partir de 1931, o governo passou a monopolizar o comércio exterior. Diante desse controle ficou bem definida a posição de controle sobre a taxa de câmbio sobre a economia, e desta forma, o empresariado dependia das ações governamentais para definir as prioridades sobre o que importar. Essa situação não é linear, visto que se modifica entre 1934 e 1937, para retornar no final de 1937 e, a partir de 1939, no contexto da Segunda Guerra, funcionaria como mecanismo de proteção à indústria interna¹²¹.

Mas a questão da proteção industrial via câmbio ou proteção tarifária gerava outras demandas:

“A forma de encaminhar e formular as demandas protecionistas, exigindo praticamente o monopólio do mercado para as indústrias locais reforçava os argumentos anti-industrialistas que responsabilizavam os industriais pela carestia da vida, na medida em que a situação de monopólio efetivamente favoreceria o alto preço dos produtos fabricados internamente. **Além disso, a resistência dos empresários à adoção de medidas complementares que permitiriam ao governo contrabalançar os efeitos dos favores pleiteados, tais como o controle de preços e a concessão do amparo em caráter transitório, aumentava a hostilidade contra o setor industrial**”¹²². (grifo nosso)

Importa frisar que os interesses industriais se posicionavam na defesa imediata da própria classe e não de um projeto maior de estruturação da indústria no quadro do desenvolvimento capitalista brasileiro. O nacionalismo econômico do empresariado nacional era apenas a simples oposição à entrada de produtos estrangeiros no país. O mesmo tratamento não ocorreria em relação ao investimento estrangeiro, que era visto como essencial para que as novas plantas industriais fossem instaladas no país. Para finalizar essa questão sobre

¹²⁰ Cf. Diniz, 1978. p.161.

¹²¹ Como coloca Eli Diniz: “Após a implantação do Estado Novo, por exemplo, as consequências do controle cambial sobre o volume de importações logo se fariam sentir. Além da redução da quantidade global dos produtos importados, observar-se-iam modificações na composição da pauta de importações, aumentando o fluxo de metais, máquinas e combustíveis em detrimento dos bens de consumo e de artigos supérfluos”. Cf. Diniz, op. cit. p.123.

¹²² Cf. Diniz. 1978, p.124. (grifos nossos).

o posicionamento da classe empresarial no período é de grande importância o diagnóstico feito por Liana Aureliano:

“Nem mesmo o Estado que avançou, após 1937, muito além dos horizontes da burguesia industrial pôde fazê-lo. E não o pode porque deveria afrontar não somente dificuldades externas de monta, como, também, porque teria diante de si o conjunto de interesses burgueses que estava obrigado, em última instância, a respeitar: da burguesia industrial, acomodada nas altas taxas de lucro, incapaz de implantar a indústria pesada, temerosa com a subida os preços dos bens que importava e certa de que a instalação do núcleo fundamental da indústria de bens de produção lhe roubaria as divisas, as mesmas que, em última instância, lhe permitiam acumular pelas linhas de menor resistência; (...) Este era, sim, um Estado industrializante, mas a que correspondia uma burguesia industrial econômica e politicamente frágil, uma burguesia industrial paradoxalmente não muito industrializante, presa ainda ao capital mercantil e incapaz de romper os liames com as burguesias capitalistas dominantes”¹²³. (grifo nosso)

Voltemos à questão da atuação do CFCE na elaboração de planos e levantamentos sobre os problemas relativos à instauração de uma estrutura industrial capaz de lançar o Brasil na senda do desenvolvimento capitalista. Os estudos elaborados sobre siderurgia, fontes de energia e defesa da economia nacional foram o embrião do desenvolvimento do planejamento econômico que culminaria na necessidade de criação de um órgão estatal capaz de comandar as demandas do processo. Em suma, é a partir das atividades desenvolvidas tanto pelo CFCE quanto do DASP que se chegou a necessidade, agravada pelo conflito bélico mundial, de criação de um órgão regulador e executor das políticas de planejamento econômico, que foi a Coordenação de Mobilização Econômica, objeto de estudo mais a frente nesse trabalho.

Por enquanto, vamos analisar os estudos e os resultados obtidos pelo CFCE. No que diz respeito à questão siderúrgica, desde os anos 20 havia análises que buscavam desenvolver um parque siderúrgico nacional que respondesse às necessidades do desenvolvimento industrial. Após 1930, essa questão tornou-se ainda mais premente. A discussão se dava primeiro na forma como explorar as jazidas de ferro do país, e segundo, como utilizar essas jazidas em uma aparelhagem industrial capaz de consolidar uma indústria siderúrgica.

¹²³ Cf. Aureliano, Liana. *No Limiar da Industrialização*. São Paulo: IE/Unicamp, 2000, pp. 101-102 (grifos nossos).

Segundo estudo do CFCE de 1938, as estimativas de reservas de ferro no Brasil eram de 15 bilhões de toneladas de ferro¹²⁴, e havia no país seis projetos siderúrgicos para a utilização das reservas. Segundo dados do Conselho, enquanto os Estados Unidos produziam 19 milhões de toneladas de ferro-gusa, o Brasil produzia 122 mil toneladas¹²⁵. Como bem ressalta o relatório:

*“Apesar de sua enorme riqueza em minérios de ferro, nosso país ocupa um lugar secundário como país produtor de ferro-gusa. Ainda não foi escrito o capítulo da nossa história, que esclareça e explique ao povo brasileiro os motivos pelos quais foi retardado o estabelecimento da grande indústria siderúrgica de bases econômicas”.*¹²⁶

A conclusão do relatório sobre o problema da grande siderurgia nacional foi a seguinte¹²⁷:

- a) solução simultânea e imediata dos problemas do estabelecimento da grande siderurgia nacional e da exportação de minérios de ferro e de manganês, sendo aquele considerado essencial e este como correlato;
- b) criação do monopólio de Estado para a exportação dos minérios de ferro e de manganês;
- c) preferência pelo regime estatal para a exploração da indústria siderúrgica, como meio mais eficiente de defesa econômica e militar do país. Admitindo somente o regime paraestatal, com a preponderância incontestável da União;
- d) condenação formal do regime de concessão, que vise a exportação de minérios de ferro e manganês e a exploração da indústria siderúrgica, como contrário aos altos interesses da Nação;
- e) criação de um órgão autônomo para organizar, dirigir e controlar a instalação e o funcionamento de todos os serviços atinentes à exportação de minérios e a indústria siderúrgica.

Levado à presidência da República o estudo acima, em 1939 o governo decidiu da seguinte forma: separação das questões do estabelecimento da indústria siderúrgica e da exportação de minérios. Criavam-se duas companhias autônomas e independentes: Companhia Siderúrgica Nacional, que se instalaria

¹²⁴ Cf. CFCE. op. cit. p.40.

¹²⁵ Idem, p.42.

¹²⁶ Idem, p.42.

¹²⁷ Idem, p. 44-45.

em Volta Redonda, no estado do Rio de Janeiro, e a Companhia Vale do Rio Doce no estado de Minas Gerais.

Sobre o papel exercido pelo CFCE na elaboração do plano siderúrgico, o Presidente da República disse que:

“Foi da mais alta importância a colaboração do Conselho Federal de Comércio Exterior na solução dos problemas do estabelecimento da grande siderurgia a coque metalúrgico e da exportação de minério de ferro. Os projetos apresentados, acompanhados do parecer do relator geral e dos demais membros da Comissão Especial, sobre os assuntos mais destacados desses dois problemas, constituíram, certamente, uma contribuição valiosíssima, para não dizer-se mesmo a base de trabalho da Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional, de que resultou a constituição das duas Companhias autônomas e independentes, às quais cabe a responsabilidade da execução dos planos finalmente adotados”¹²⁸.

No que diz respeito à questão energética, o primeiro caso aqui estudado é o carvão mineral. A partir de 1931, foi obrigatório por decreto governamental¹²⁹ a utilização de carvão nacional para diminuir o impacto da importação dele. Esse decreto tinha também por natureza estimular a produção e exploração de carvão mineral no país. Segundo estudos do CFCE, os problemas enfrentados eram os seguintes: transportar grandes quantidades de carvão dos estados do sul do país para abastecimento das demais localidades, e, nesse caso, ampliar e tornar propriedade estatal as linhas férreas ligadas às jazidas para uma distribuição mais rápida do carvão; melhorar as linhas de navegação e cabotagem com vistas a melhorar o transporte de carvão; ampliar as demais fontes de energia, tais como a exploração do xisto betuminoso na Bahia e o progressivo aumento da pesquisa e prospecção de novas fontes de energia, dentre os quais o petróleo torna-se essencial na questão¹³⁰.

No caso do petróleo, no encaminhamento feito pelo CFCE em 1938, destacava-se: a criação de um Conselho Nacional do Petróleo, constituído de brasileiros natos, representando os ministérios da Guerra, Marinha, Fazenda, Agricultura, Indústria e Comércio, assim como as organizações de classe da Indústria, incumbido da execução das medidas que forem decretadas.¹³¹

¹²⁸ Cf. CFCE. op. cit. Pp. 53-54

¹²⁹ Idem, p. 67 e 68.

¹³⁰ Cf. CFCE, p.78.

¹³¹ Idem, p.79.

Ressalte-se que caberia ao CNP a fiscalização dos preços dos combustíveis, as cotas de importação e de refino, bem como um plano geral de criação de uma empresa de petróleo, à época não decidida quando, para diminuir a dependência energética.

No que diz respeito à energia elétrica, os estudos discutiam qual modelo de geração e produção de energia seria mais viável ao país. O diagnóstico formulado pelo CFCE em 1943 foi o seguinte:

“o país dispõe de um grande potencial hidráulico; existe no país deficiência de energia elétrica; que a energia elétrica é produzida e vendida por preço alto; que, para a realização de um plano nacional de produção em grande escala e larga distribuição, há que realizar consideráveis inversões de capital, cuja remuneração é, principalmente, indireta e só se verifica depois de alguns anos; e por fim, que para a realização de um plano de consumo que assegure o resultado do empreendimento, há que coordenar diversos fatores de produção e entidades administrativas gerais e regionais”¹³².

A conclusão do CFCE e a indicação à Presidência da República se faz nos seguintes termos:

“É, portanto, pelo interesse público, legítima a intervenção do Estado nesse setor econômico nacional, a qual deve ir além do controle, para estabelecer um plano racional de produção e distribuição de energia elétrica que atenda às necessidades do Brasil; financiar e construir, por meio administrativo ou por contrato, usinas geradoras necessárias e de uma grande rede de distribuição de energia; coordenar os interesses da economia nacional no que diz respeito ao controle dos preços da produção e da distribuição da energia, considerando as diferenças regionais”¹³³.

O último item que queremos discutir sobre a atuação do CFCE diz respeito à defesa da economia nacional. Nessa discussão, sobressaem dois pontos: a questão da nacionalização dos bancos de depósitos e o controle de preços e abastecimento, esse último por conta da eclosão da Segunda Guerra.

Em 1939, a Presidência da República solicita ao Conselho um estudo sobre a questão da nacionalização dos bancos no país. Desde 1937, previra-se na Constituição esse procedimento. Falando sobre o tema em 1938 em entrevista coletiva concedida à imprensa, Getúlio Vargas diz:

“A Constituição determinou que se procedesse à nacionalização dos bancos e o Governo estuda a maneira de o fazer, com a brevidade possível. De certo, não conviria à situação econômica do país, aplicar apressadamente o princípio. Não se trata, no caso, de medida de

¹³² Idem, p.93.

¹³³ Cf. CFCE, 1944. p. 94

caráter político, visando impedir o afluxo de capital estrangeiro ou fazer discriminação com o que está no Brasil. O objetivo da nacionalização só pode ser o de aproveitar, em função do nosso engrandecimento, as colaborações realmente produtivas. **O que se visa, na verdade, é coibir certas práticas nocivas, evitando, em proveito da economia estrangeira, a exploração de capitais brasileiros**¹³⁴. (grifo nosso)

Nesse sentido, as sugestões do estudo seriam: a obrigatoriedade para os bancos estrangeiros de destinar à formação de um fundo de reserva uma parte, a fixar, dos lucros realizados no país; os dividendos a serem transferidos para o exterior seriam limitados a uma porcentagem razoável e fixar uma remuneração satisfatória do capital aplicado¹³⁵.

Em 1940, quando da adoção da resolução sugerida pelo CFCE pelo governo federal, destaca-se particularmente dois itens: *1) A lei bancária fixará qual a porcentagem de lucros líquidos a ser destinada aos fundos de reservas e 2) A lei estabelecerá a proporção máxima a ser observada em remessas de lucro ao exterior por parte dos bancos estrangeiros e nacionais*¹³⁶.

A questão da defesa da economia nacional diz respeito, a partir de 1939, como o governo elaboraria um plano econômico em decorrência da eclosão da Segunda Guerra Mundial. Nesse sentido, se encontra nas medidas adotadas pelo Conselho Federal de Comércio Exterior o embrião do órgão que será criado, a partir de 1942, para Coordenar a Economia de Guerra no país. No estudo do Conselho estava previsto: *Controle dos estoques de mercadorias exportáveis, restrições de importação e exportação, controle de preços de mercadorias estrangeiras e nacionais, combate à especulação criminosa, tendo como base o código de defesa contra crimes contra a economia popular de 1938, assegurar o abastecimento e se for o caso, racionar as mercadorias e produtos*¹³⁷. Em 1942 seria criada a Coordenação da Mobilização Econômica, que incorporaria toda estrutura que o CFCE possuía e, a partir de então, os estudos e a ação prática no planejamento e nas ações governamentais aconteceriam sob a

¹³⁴ Idem, p.181.

¹³⁵ Idem, p. 186.

¹³⁶ Cf. CFCE, 1944. p. 188.

¹³⁷ Idem, p. 198.

responsabilidade da Coordenação, que estava diretamente subordinada à presidência da República.

O advento do Estado Novo foi decisivo para que a ação industrializante do governo pudesse ser posta em prática. A criação de um aparelho estatal dotado de capacidade jurídica, econômica e política demonstra que as amarras burocráticas começavam a ser desatadas.

No alicerce desse projeto, a criação do DASP e do CFCE foi decisiva para o processo de industrialização nacional. Como órgão gerador da moderna burocracia estatal, o DASP revolucionou a estrutura do serviço público; atuou de forma decisiva na constituição de um aparato governamental em todos os entes federativos. Auxiliado politicamente pelo mecanismo das interventorias, à vezes sobrepondo-o, serviu como correia de transmissão dos interesses do governo central na centralização do poder político. Não nos esqueçamos que é somente com o DASP que o conceito de orçamento público surge e é levado a cabo. Com efeito, ele foi o órgão primordial na execução dos objetivos do governo. Ademais, ele criou e organizou os cargos do funcionalismo público brasileiro, além da fundação de uma escola nacional de administração pública, para capacitar a burocracia.

O que nem sempre é lembrado nos estudos sobre a formação da moderna burocracia brasileira é que ela é devedora das grandes reformas conduzidas nesse campo por Franklin Delano Roosevelt e o *New Deal* norte-americano.

A partir de 1938, o chefe do DASP, Luís Simão Lopes instituiu um intercâmbio entre técnicos e funcionários com universidades norte-americanas e o *IIE (Institute of International Education)*, através de parcerias e bolsas de estudo. O principal intercâmbio ocorreu na *American University*, em Washington, através da *School of Public Affairs* e o ministério das relações exteriores, comandado por Osvaldo Aranha¹³⁸. Assim sendo, a forma adquirida pelo DASP deita raízes no estilo de burocracia inaugurado pelos americanos ao final do século XIX, aperfeiçoado pelo *New Deal*, e não, como entendem alguns, no fascismo europeu.

¹³⁸ Cf. Araújo, 2017. p.235.

Pode-se dizer o mesmo do CFCE. Órgão dotado de estudiosos e técnicos que seriam responsáveis por planejar a economia nacional, através de um plano de industrialização. Agindo como órgão consultivo da Presidência da República, desenvolveu por mais de dez anos estudos que foram fundamentais para o processo de industrialização brasileira. Praticamente toda a estrutura de indústrias de base saíram dos estudos do CFCE para serem implementados durante e após o Estado Novo.

CAPÍTULO 3

ECONOMIA E PLANEJAMENTO NO ESTADO NOVO

Introdução

Trataremos agora das questões relativas ao âmbito da economia e da política econômica durante o período do Estado Novo. Primeiramente, analisando-o como parte de um período mais amplo, consagrado na historiografia econômica como *industrialização restringida*. Depois, mais especificamente, as medidas tomadas no âmbito governamental para encaminhar o país para a senda do crescimento e do desenvolvimento econômico, bem como o processo de industrialização e modernização capitalista.

3.1 - Nos trilhos da Industrialização Restringida

Em seu livro *Capitalismo Tardio*¹³⁹, João Manuel Cardoso de Mello estabelece uma nova periodização do processo de formação e desenvolvimento capitalista no Brasil. Ele caracteriza, pois, o período que vai de 1933 a 1955 como de *industrialização restringida*, como parte do processo de desenvolvimento de formas especificamente capitalistas no Brasil. Primeiramente vamos explicitar o que o autor conceitua como *industrialização restringida*. Nas palavras de Cardoso de Mello:

“Penso que em 1933 se inicia uma nova fase do período de transição (capitalista), porque a acumulação se move de acordo com um novo padrão. Nesta fase, que se estende até 1955, há um processo de industrialização restringida. **Há industrialização, porque a dinâmica da acumulação passa a se assentar na expansão industrial, ou melhor porque existe um movimento endógeno de acumulação, em que se reproduzem, conjuntamente, a força de trabalho e parte crescente do capital constante industriais; mas a industrialização se encontra restringida porque as bases técnicas e financeiras da acumulação são insuficientes para que se implante, num golpe, o núcleo fundamental da indústria de bens de produção**, que permitiria à capacidade produtiva crescer adiante da demanda, autodeterminando o processo de desenvolvimento industrial”¹⁴⁰. (grifo nosso)

Fica claro, então, que com o colapso da economia cafeeira e a desestruturação política da República Velha, estava aberta a possibilidade de mudança da estrutura econômica nacional. De outro lado, inúmeras eram as restrições, nacionais e internacionais, que acabavam por dificultar o

¹³⁹ Cf. Cardoso de Mello. *Capitalismo Tardio*. Campinas: Ed. Facamp. 2009.

¹⁴⁰ op. cit. p. 90. Grifos nossos.

desenvolvimento e a industrialização. Mas os dois alicerces fundamentais que nos faltavam eram a grande indústria e o sistema de financiamento¹⁴¹.

Sabendo que os limites estruturais do setor privado nacional, em meio a Grande Depressão, eram gritantes, restaria a possibilidade de o Estado suprir essa lacuna e tentar desobstruir, se possível, o caminho de recuperação econômica. Todavia, Cardoso de Mello não considera essa possibilidade:

“Não somente os investimentos na indústria pesada de bens de produção jamais estiveram nos horizontes do capital industrial, mas especificamente, o padrão de acumulação industrial impunha limites objetivos à ação econômica do Estado. E o fazia, por um lado, ao manter restrita sua capacidade de apropriação, espelhada em um poder financeiro amparado por frágeis alicerces tributários; por outro, ao impedir que o Estado dispusesse de uma parcela considerável da capacidade para importar, ao ocupá-lo com a operação e expansão da indústria leve, numa situação em que eram reduzidas as possibilidades de financiamento externo”¹⁴². (grifo nosso)

De forma clara e objetiva: nem o setor privado, nem o Estado seriam capazes, naquelas condições históricas, de liderar o processo de industrialização pesada, capaz de estruturar de forma definitiva a economia nacional.

Assim, como podemos entender a dinâmica econômica do Estado Novo, enquanto um processo histórico maior de modernização capitalista brasileira? Quais foram as ações e os resultados desse processo para tentar desobstruir os obstáculos a nossa industrialização?

Sobre as respostas a isso cumpre enfatizar: nossa hipótese está centrada, em consonância com os argumentos de Cardoso de Mello, que se procurou, primeiramente, diante dos obstáculos, construir um Estado que fosse dotado de capacidade de intervenção econômica, capaz de liderar o processo de industrialização. Nesse sentido, a construção de todo um aparato burocrático, de um lado, e, de outro, a utilização de mecanismos econômicos de cunho intervencionista foram as principais realizações do período. Se, em um certo

¹⁴¹ Diz Cardoso de Mello: “O setor industrial, portanto, se liberta da dependência que o atrelava, direta ou indiretamente, pelo lado da realização dos lucros, a economia cafeeira. Porém, a capacidade para importar continua a impor à taxa de acumulação industrial um limite em última instância, ainda que as restrições, dentro do padrão de acumulação, possam ser vencidas sucessivamente, com a contínua diferenciação da indústria leve de bens de produção e da indústria de bens de consumo promovidas à sombra de um forte grau de proteção”. Cf. Cardoso de Mello, op. cit., p. 90.

¹⁴² Cf. Cardoso de Mello, op. cit. p. 93.

sentido, continuamos amarrados a um processo de *industrialização restringida*, pelos motivos acima descritos, não é menos verdade que, após o fim do regime em 1945, o Estado brasileiro estava dotado de melhores condições e mecanismos para dar continuidade ao processo de modernização capitalista brasileiro. É necessário frisar que todo o arcabouço estatal construído durante o Estado Novo foi fruto da ação direta dos agentes governamentais, ou seja, não seguiu nenhuma teoria econômica prévia ou ideologia para dotar o Estado de capacidade de ação. A questão fundamental se dava em torno de uma política de industrialização e modernização do país no seu conjunto, a ser realizada mediante as necessidades históricas concretas e os desafios que o cotidiano revelava. Exagerando o argumento, a industrialização foi um projeto do Estado.

Ora, à medida em que os desafios apareciam, o governo respondia, seja criando instituições, autarquias etc. ou manuseando aquilo que a política econômica permitia. As respostas eram aquelas possíveis diante dos cenários nada promissores que o mundo atravessava. Em suma, inaugurou-se uma fase em que o governo assumiu para si a responsabilidade de coordenar, disciplinar e fomentar as atividades econômicas e produtivas em profundidade¹⁴³.

Outro ponto importante seria romper a dependência em relação às economias centrais, na época afetadas pela Grande Depressão. Nesse sentido, Vargas advogava a mudança do padrão de desenvolvimento econômico. Nas suas palavras:

“A situação dos países imediatamente dependentes da exportação de matérias-primas e cuja balança comercial está sujeita, imediatamente, ao mercado mundial, vive à mercê de colapsos frequentes nas suas forças econômicas. Os preços mundiais tornam-se cada vez menos remuneradores para os países fornecedores de matérias-primas e gêneros de alimentação”¹⁴⁴.

¹⁴³ Em termos de órgãos governamentais, foram criados ao longo do período: 1938 - Conselho Nacional do Petróleo, Departamento Administrativo do Setor Público (DASP), Instituto Nacional do Mate, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; 1939 - Plano de Obras Públicas e o Conselho de Águas e Energia; 1940 - Comissão da Defesa Nacional, Instituto Nacional do Sal, Fábrica Nacional de Motores, Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional; 1941 - Companhia Siderúrgica Nacional, Instituto Nacional do Pinho, Comissão de Combustíveis e Lubrificantes, Conselho Nacional de Ferrovias, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); 1942 - Comissão Nacional do Vale do Rio Doce; 1943 - Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), Companhia Nacional de Alcalis, Coordenação da Mobilização Econômica, Fundação Central do Brasil, Serviço Social da Indústria (SESI), Plano de Obras e Equipamentos; 1944 - Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, Comissão de Planejamento Econômico; 1945 - Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC).

¹⁴⁴ Cf. Vargas. *As diretrizes da nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1943, p. 129.

Em um cenário marcado nos anos 30 pela anarquia do comércio internacional e uma intensa corrida de desvalorizações das moedas nacionais, Getúlio vislumbrava inserir o país em uma nova forma de relacionar-se economicamente com os demais países. Se, de um lado, o fortalecimento do mercado interno e uma política de fomento a industrialização era o principal mandamento, de outro, a busca de soluções de comércio através de acordos bilaterais, seria a forma de corrigir as enormes distorções da economia mundial afetada pela Grande Depressão.

Por fim, gostaríamos de discutir outro ponto sensível nessa trajetória de implementação de uma nova forma de Estado e de condução da economia. A forma pela qual se processaria a industrialização, ainda que restringida, teria que enfrentar um problema não menos importante: induzir a formação de um empresariado que, como dito anteriormente, estava diretamente vinculado à dinâmica cafeeira em uma estrutura que poucas possibilidades possuía de ampliar a acumulação. Como modificar essa estrutura empresarial que não avançava, mas que também não deixava de acumular em patamar medíocre?

Vargas foi enfático:

“Não temos sido, até aqui, mais do que produtores de matérias-primas de origem vegetal e animal. É chegada a oportunidade de abrir caminhos novos e de estruturar o novo progresso sobre novos esteios, menos acessíveis às dificuldades que nos venham do exterior. A exploração das riquezas do subsolo e o tratamento industrial dos produtos minerais básicos – carvão, ferro e petróleo e a criação da metalurgia adiantada são etapas indispensáveis à nossa independência econômica. E por isso nos voltamos, no momento, ao estudo desses problemas, com o ânimo de resolvê-los o mais depressa possível”.¹⁴⁵

A relação com a classe empresarial nacional tomará contornos mais intensos também quando da promulgação da legislação trabalhista em 1943. A Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), poderoso instrumento de normatização das relações laborais e de proteção ao trabalhador, diante das dificuldades econômicas do país, causará entre os empresários desconforto, mas não unanimidade em relação à sua relutância em aceitá-la. Essa falta de coesão, a nosso juízo, se justifica na medida em que a profundidade da intervenção estatal na vida econômica era de tal monta, que dificilmente se entenderia de forma diferente as ações do governo. Relembrando o que disse

¹⁴⁵ Cf. Vargas. *A Nova Política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, v.7. p. 331-335.

Draibe sobre a forma que o Estado pós 1930, assim devemos dizer que ele possuía autonomia sobre as instâncias das esferas da existência social, ou seja, era um Estado não de compromisso como poderia se supor, mas sim um Estado dotado de capacidade de articulação e cooptação política mediante a fragilidade das diversas classes sociais em questão.¹⁴⁶

Não existem dúvidas, de nossa parte, que foi concretamente durante o Estado Novo que essa autonomia do Estado se mostrou de forma mais plena e consolidada.

A preocupação com a dependência econômica externa também se fazia sentir em relação aos problemas financeiros. Nesse sentido, criar uma política de crédito nacional e restringir o papel do capital financeiro internacional seria uma das bandeiras implementadas. Diz o presidente:

“Foi-se a época em que a escrituração das nossas obrigações se fazia no estrangeiro, confiada a bancos e intermediários; não mais nos impressiona a falsa atitude filantrópica dos agentes da finança internacional, sempre prontos a oferecer soluções fáceis e vantajosas. A inversão de capitais imigrantes é, sem dúvida, fator ponderável do nosso progresso, mas não devemos esquecer que ela se opera diante das reais possibilidades remunerativas aqui encontradas, contrastando com a baixa de juros nos países de origem. Compreende-se, assim, o motivo por que, se não hostilizamos o capital estrangeiro, também não podemos conceder-lhe outros privilégios além das garantias normais que oferecem os países novos em plena fase de crescimento”¹⁴⁷.

Passaremos a discutir agora esses dois aspectos da atuação da política econômica do Estado Novo no que diz respeito à questão do financiamento e do comércio exterior para podermos entender a dinâmica de condução do problema.

3.2 –Estatização do Crédito e do Comércio Exterior

Um dos pontos importantes para a mudança de rumo da economia brasileira durante o Estado Novo foi a estatização do crédito nacional e do comércio exterior. Desde a crise de 1929, o governo brasileiro se encontrava refém das flutuações do comércio exterior e, por conseguinte, da escassez de divisas internacionais por parte do Estado, como também dos problemas de financiamento da economia como um todo. Duas medidas fundamentais

¹⁴⁶ Cf. Draibe. *Rumos e Metamorfoses*. São Paulo: Paz e Terra, 1985, Introdução.

¹⁴⁷ Cf. Vargas, op. cit. p.122.

tomadas pelo governo Vargas mudaram a situação de extrema vulnerabilidade que a economia do país possuía. A primeira delas não ocorreu durante o período do Estado Novo, mas sua importância justifica a discussão.

A partir do colapso da economia cafeeira em 1929, a escassez de divisas internacionais era total. Organizado o novo governo, a tentativa de centralização das divisas se processou de forma muito objetiva. Se, por um lado, era o setor exportador que concentrava as divisas, por outro, era sobre o Estado que recaía a obrigação de honrar os compromissos de pagamento do serviço da dívida externa.

Diante dessa situação, não restou opção ao governo senão decretar a suspensão dos pagamentos dos encargos e criar um mecanismo que pudesse centralizar e retirar do setor privado exportador o controle das divisas internacionais. A criação do Conselho Nacional do Café e depois do Instituto Brasileiro do Café determinou, na prática, a estatização do comércio exterior brasileiro, possibilitando ao Estado uma maior margem de manobra em termos da dependência financeira internacional. Essa medida tornou as possibilidades de manejo da política cambial mais favorável ao Estado.

Ao mesmo tempo, o governo acenava com a contrapartida de regular o setor exportador, além de subsidiar o plantio e os preços do produto interna e externamente. Assim, o Estado tomava para si o controle do comércio exterior e determinava a expansão ou não das exportações do complexo cafeeiro.

Durante o Estado Novo, a atitude do Estado passou a ser mais ativa em termos de defesa do interesse nacional. No segundo semestre de 1937 foi declarada moratória da dívida externa em decorrência da crise cambial, desencadeada pela alta das importações e dos onerosos serviços da dívida externa.

No âmbito interno, a estruturação de um sistema estatal de crédito foi sendo construída, tendo o Banco do Brasil a incumbência de tornar-se o principal financiador da recuperação econômica. O ponto que nos interessa aqui é a criação de um mecanismo específico de financiamento para os setores agrícola e industrial, de forma a poder dinamizá-los.

A Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) do Banco do Brasil teve sua criação deliberada na Assembleia Geral de Acionistas em 14 de

novembro de 1936¹⁴⁸. Sua criação acontece sob a tutela da maior instituição financeira do país durante o período, o Banco do Brasil, uma vez que tentativas anteriores de se criar novas instituições de crédito haviam falhado¹⁴⁹. Contudo, o risco associado a um novo banco não aconteceria, facilitando suas operações de captação de recursos e também de financiamento das atividades produtivas, além da emissão monetária por parte do Banco do Brasil. Outro ponto característico da CREAL foi o fato de atender a dois setores econômicos com características, mas também necessidades, distintas. A escolha deste formato de crédito especializado, de estar atrelada ao Banco do Brasil e de atender aos dois setores, não ocorreu sem que antes houvesse um debate sobre a sua estrutura ideal no Brasil.

Tal expansão do crédito culmina com o Banco do Brasil sendo responsável por quase metade de todo crédito do sistema financeiro nacional. De fato, a entidade funcionava como verdadeiro banco central. É importante observar que a carteira é inaugurada em um contexto de industrialização, na medida em que uma série de novas instituições foram criadas para atender aos novos requisitos de desenvolvimento e de organização do aparelho de Estado. Assim, as ações do Estado passam a ter um sentido que se move pela busca de uma mudança estrutural, com maior diversificação da pauta exportadora e aumento da participação da indústria na economia¹⁵⁰.

3.3 – Coordenação da Mobilização Econômica

A criação da Coordenação de Mobilização Econômica é decisiva para o processo de complementação do aparato burocrático, divisor de águas do nosso desenvolvimento econômico. Como já disse Draibe: *“O Estado traz para dentro de sua estrutura as contradições e os interesses de classe e, nesse sentido o*

¹⁴⁸Sua criação oficial, entretanto, acontece em 1937 através da Lei nº 454, de 9 de julho de 1937.

¹⁴⁹ As tentativas anteriores foram a Carteira de Redescoto (1930) e a Caixa de Mobilização Bancária (1932).

¹⁵⁰ “Entre 1937 e 1945, os relatórios do Banco do Brasil são ricos em fatos e afirmações que demonstram como o comportamento da instituição estava atrelado a uma interpretação sobre a economia brasileira naquele período. Neste sentido, são amplas as demonstrações da orientação pretendida para as políticas de crédito do Banco, representadas pela CREAL. De modo geral, apontam para a necessidade de reorientação d economia brasileira, para que esta deixe de ser baseada na monocultura e que passe a ser uma economia policultura e industrializada”. Redivo, André da Silva. *A carteira de crédito agrícola e industrial e modelo de financiamento do Estado desenvolvimentista no Brasil*. Tese de Doutorado. UFRGS. 2018.

*Conselho Federal de Comércio Exterior - CFCE se tornou o lócus decisivo dos rumos de nossa industrialização*¹⁵¹.

Como órgão decorrente dos estudos do DASP e do CFCE, a Coordenação de Mobilização Econômica cumpre um papel fundamental no estabelecimento de planejamento e planificação econômica da economia entre 1942 e 1945. Sua análise é importante para entender o arranjo estatal e a forma como moldou a economia do Estado Novo, o que direcionou o rumo do país na senda da modernização capitalista.

Na medida em que avançava o projeto de industrialização brasileira, a atuação estatal ampliava seu escopo e, nesse sentido, aumentava a necessidade de constituir órgãos de planejamento e controle.

Relembremos que a partir de 1937, quando da instauração do Estado Novo, o governo dá início a uma moderna estruturação burocrática com a finalidade de dotar o Estado de condições para comandar o processo de industrialização. Assim, a criação do DASP e do CFCE são determinantes para a boa condução do processo, pois, na medida em que avançava o processo, foi-se verificando a necessidade de ampliação da atuação estatal, principalmente na questão das relações econômicas. A partir da eclosão da 2ª Guerra Mundial, o governo brasileiro viu a necessidade de aumentar a intervenção nas relações econômicas, haja vista que o conflito influenciava diretamente o cotidiano econômico do país.

Em 1939, o presidente Getúlio Vargas solicitou ao DASP um estudo que procurasse reorganizar o Conselho Federal de Comércio Exterior e a Comissão de Defesa da Economia Nacional - CDEN. A intenção seria dotar ambos de uma maior agilidade e influência prática na vida econômica nacional.

Em memorando de 31/07/1942, assim se pronunciava o DASP sobre a questão:

“Da observação atenta dos acontecimentos internacionais, das dificuldades internas deles advinda, da necessidade indiscutível de estender a ação de presença do Estado nesta grave conjuntura, de acelerar por todas as formas o preparo da estrutura econômico-social da Nação para enfrentar a crise, ressalta, a nosso ver, uma verdade incontestável: não se trata mais de entrosar melhor os serviços já

¹⁵¹ Cf. Draibe. 1985. p.20.

existentes nos respectivos órgãos. **Trata-se sim de dar ao Governo o aparelhamento necessário para enfrentar a situação**¹⁵².

O diagnóstico concluiu que seria necessário a criação de um organismo que atuasse diretamente na atividade econômica nacional, que pudesse deixar tanto ao CFCE quanto à CDEN, a continuação do planejamento econômico. Em suma, a criação de um órgão que agisse diretamente na vida econômica. Em outro ponto importante do memorando essa questão fica clara: *“O momento não comporta mais simples medidas de prevenção; requer, ao contrário, sem mais delongas, ação: ação vigorosa, imediata, decidida”*¹⁵³. Mais adiante conclui:

“Só um órgão que tenha sob suas vistas o panorama geral, com ação no exterior e no Brasil e que se dedique especialmente aos problemas em causa, poderá fornecer as indicações necessárias, orientar, enfim, o entusiasmo de quantos, no Serviço Público ou fora dele, estão prontos a todos os sacrifícios pela vitória da causa em que o Brasil se empenha. É preciso utilizar a caudal desse entusiasmo e boa vontade e dirigi-la racionalmente para acionar o dínamo que movimentará a expansão econômica da Pátria”.¹⁵⁴

A discussão encaminhada pelo estudo do DASP diz respeito à criação de um órgão estatal para intervir na atividade econômica com a finalidade de dar racionalidade à economia em meio ao conflito mundial. Esse órgão teria a responsabilidade de organizar toda a atividade econômica no país. Dito de forma mais clara:

“Para um alto desideratum é indispensável um organismo que tenha visão de conjunto, que tenha autoridade supervisora sobre quase todas as atividades nacionais, que possa utilizar toda a aparelhagem administrativa da União, estados e municípios, territórios, todas as organizações privadas para transformar o nosso Brasil numa grande força coesa, unida, marchando rapidamente para a meta que o governo deseja alcançar”.¹⁵⁵

A justificativa para a criação de mais um órgão residia basicamente na incipiente burocracia estatal que estava começando a surgir após 1937 e as grandes necessidades de modernização do país:

“São conhecidas as deficiências do nosso aparelho administrativo e é sábio que dar eficiência à administração é um grande propósito a se desenvolver no tempo, mas também é certo que um núcleo central,

¹⁵² Cf. Economia de Guerra no Brasil: o que fez a Coordenação da Mobilização Econômica. 1944 – Imprensa Nacional. vol. 1. p. 16. (grifos nossos)

¹⁵³ op. cit. p.16

¹⁵⁴ op. cit. p.17

¹⁵⁵ Cf. Economia de Guerra no Brasil. Vol.1. p. 16.

agindo com inteligência, presteza e autoridade, poderá obter dos serviços públicos que devem promover a mobilização econômica do país, um rendimento infinitamente maior do que aquele que esses serviços dão normalmente, por falta de uma ação catalítica conjuradora das suas finalidades recíprocas e das suas atividades com as das organizações privadas”¹⁵⁶.

O diagnóstico da situação não deixava margem à dúvida: o governo tinha que intervir de forma total na economia e comandar todas as ações com a finalidade de superar os problemas que o conflito mundial proporcionava. Mais que isto, era condição fundamental para que a industrialização, enquanto projeto de modernização do país fosse continuada.

Em 28/09/1942, através do decreto-lei nº 4.750, era criada a Coordenação da Mobilização Econômica, órgão subordinado diretamente à Presidência da República e que possuiria uma impressionante capacidade de atuação direta na vida econômica da sociedade. Por isso, agora deve-se analisar sua estrutura e sua atuação, revelando a importância que possuiu no desenvolvimento do país¹⁵⁷.

Já em seu artigo 1º, o decreto presidencial definia a importância da criação da Coordenação: Mobilizar-se-ia, a serviço do Brasil, todas as utilidades e recursos econômicos existentes no território nacional, seja qual for a sua origem, caráter, propriedade ou vínculo de subordinação¹⁵⁸. O órgão ficaria subordinado diretamente à presidência da República, ou seja, não se reportaria a nenhum ministério ou órgão burocrático, e teria autorização para recrutar pessoal em qualquer repartição pública. A direção do órgão caberia a uma pessoa que, na função de coordenador, representaria a figura do Presidente da República e responderia em última instância por todas as decisões do órgão¹⁵⁹.

¹⁵⁶ op. cit. p. 16.

¹⁵⁷ Como salienta Draibe: “Sem dúvida, por meio da CME e em face da situação anômala criada pela guerra, procedeu-se a mais exorbitante concentração de poder em mãos do Estado, alargando-se muito o âmbito de sua ação intervencionista. Os órgãos de regulação existentes foram hierarquicamente ordenados, e praticamente todos os setores da atividade econômica – públicos e privados – passaram a estar sob a ação coordenadora direta do organismo burocrático. Tratando-se de um órgão destinado a organizar a economia de guerra no país, obviamente a prioridade fundamental que observou foi a de canalizar as energias produtivas em direção às necessidades de defesa e segurança”. Draibe, op. cit. pp.96.

¹⁵⁸ Cf. *Economia de Guerra no Brasil*, vol.1 pp. 19.

¹⁵⁹ op. cit. p.19.

A Coordenação teve ao longo de sua existência (09/1942-12/1945) os seguintes coordenadores: João Alberto Lins de Barros, João Carlos Vital e Anápio Gomes. Foram também membros do conselho consultivo, do qual participavam setores da sociedade: João Neves da Fontoura, João Daudt d'Oliveira, Pedro Costa Rego, Roberto Simonsen, Artur Neiva e Euvaldo Lodi.

O artigo 3º, que dispõe sobre as atribuições do Coordenador, nos oferece uma dimensão do alcance e dos objetivos do governo em relação ao órgão. Analisaremos alguns dos itens que consideramos importantes para nossa discussão.

Diz o artigo 3º que: “Ao Coordenador da Mobilização Econômica, **como delegado do Presidente da República** (grifo nosso), competem, em geral, as atribuições de coordenação indispensável para:

- 1) Orientar a mineração, a agricultura, a pecuária e a indústria em geral, no sentido de habilitá-las a produzir, com a máxima eficiência, os materiais e produtos mais necessários e urgentes;
- 2) Controlar, através da Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil, a importação e a exportação de matérias primas, produtos semi-industrializados e manufaturados, atendendo às conveniências e necessidades das forças armadas, do serviço público e do povo em geral;
- 3) Coordenar os transportes no território nacional e para o exterior;
- 4) Planejar, dirigir e fiscalizar o racionamento de combustíveis e energia;
- 5) Intervir no mercado de trabalho, determinando a utilização de mão de obra, no tempo e no lugar próprios;
- 6) Investigar os custos, os preços e os lucros das mercadorias e serviços;
- 7) Fixar os preços máximos, mínimos e básicos, ou os limites de preço pelos quais as mercadorias ou materiais devem ser vendidos ou os serviços devem ser cobrados;
- 8) Proibir a compra, venda ou fornecimento em base diferente dos preços fixados;
- 9) Determinar as condições de venda de mercadorias;
- 10) Exigir dos produtores, fabricantes e demais negociantes e fornecedores de mercadorias as licenças que se fizerem necessárias;

- 11) Fixar ou limitar a quantidade de qualquer mercadoria a ser vendida, fornecida ou distribuída ao consumo público bem como dos serviços a serem prestados;
- 12) Levantar e coordenar dados estatísticos relativos a preços, custos e estoques de mercadorias;
- 13) Estudar e propor qualquer medida tendente a assegurar a defesa da economia da Nação¹⁶⁰.

Em decorrência da guerra o governo não mediu esforços em seu projeto de comando da economia. Mais do que isso, a amplitude e o alcance que se pretendia com as atribuições da Coordenação diz respeito, também, à condução do processo de industrialização. Os itens 1, 2, 4 e 12, demonstram a preocupação com o desenvolvimento e as consequências que dele decorrem. O problema do fornecimento de energia, que será tratado adiante, foi determinante para a instauração do complexo siderúrgico em 1944, bem como a estrutura de transportes para o fornecimento de energia para o complexo siderúrgico, que também foi objeto de intenso estudos da Coordenação e do Conselho de Comércio Exterior¹⁶¹.

No escopo de atribuições que o Coordenador possuía, deveria também constar o grau de autonomia que ele deveria ter em relação ao Governo e à sociedade. E o artigo 4º do decreto de criação da Coordenação deixa claro o quanto essa autonomia iria ocorrer.

Para o desempenho de suas atribuições, fica ainda o Coordenador da Mobilização Econômica autorizado a:

- 1) Baixar normas para o exercício das atividades da administração pública ou das entidades privadas, assumindo a direção destas, quando necessário;

¹⁶⁰ Cf. *Economia de Guerra no Brasil*, 1944. vol.1, p. 19 e seg.

¹⁶¹ Cf. CFCE. 1944. pp. 39, 40, 41 e seg. O diagnóstico e a diretriz recomendada são significativos: "Aparelhamento imediato da Estrada de Ferro Central do Brasil, para um transporte anual de 2.000.000 de toneladas de minério de ferro e de manganês, considerada essencial a eletrificação, no prazo máximo de 2 anos, bem como também o aparelhamento do porto do Rio de Janeiro para os serviços de carga e descarga de minérios".

- 2) Promover a aquisição, empréstimo ou locação de materiais e equipamentos necessários à instalação de novas indústrias ou à manutenção e expansão das atuais;
- 3) Requisitar mercadorias ou serviços, promovendo a distribuição daquelas pelos centros de consumo ou retendo-as para formação de estoques;
- 4) Promover a mais estreita colaboração entre os órgãos da administração pública, inclusive paraestatais e autárquicos federais, estaduais e municipais, bem como desses com as organizações privadas;
- 5) Executar todos os atos necessários e próprios à salvaguarda do interesse popular e ao maior rendimento das utilidades e recursos econômicos¹⁶².

As diretrizes acima determinavam um poder discricionário nas mãos do Coordenador da Mobilização Econômica, que se justificava diante das atribuições que o órgão deveria possuir para comandar a economia nacional. Tanto as obrigações do órgão, quanto as atribuições e o respaldo jurídico-político que possuíam o coordenador explicitam que o país entrara realmente em uma economia de guerra. Além disso, dois artigos do decreto de criação da Coordenação explicitavam que o governo não iria tolerar insubordinação e todas as unidades federativas estariam submetidas ao órgão¹⁶³.

Uma vez criada a Coordenação e nomeado seu coordenador, tratou-se então de estruturar o novo órgão, preenchendo as finalidades para qual fora criado. A missão era organizar uma burocracia que pudesse planejar e executar todas as diretrizes exigidas quando da criação. Com a incumbência de iniciar logo o funcionamento da Coordenação de Mobilização Econômica, o coordenador, João Alberto, assim estruturou a Coordenação: dois grupos que ele chamou de 1) Órgãos de “Staff” e 2) Órgãos Executivos¹⁶⁴.

No primeiro grupo estavam contemplados: o gabinete do Coordenador; o Conselho Consultivo, Setor de Planejamento, Setor de Informação e, finalmente,

¹⁶² Cf. Economia de Guerra no Brasil. 1944. pp.21 e seg.

¹⁶³ Art. 5º: A ação do Coordenador da Mobilização Econômica se exercerá em todo o território nacional, através dos órgãos da administração federal, estadual e municipal. O art. 6º dizia: Qualquer pessoa que se opuser à execução das ordens do Coordenador ou criar embaraços à sua ação será punido com pena de reclusão de 1 a 3 anos e multa de até Cr\$ 100.000,00. op. cit. p. 20.

¹⁶⁴ Cf. Economia de Guerra no Brasil. 1944. op. cit. p.22

os órgãos de estudo e de projetos. Os órgãos executivos compreendiam setores de ação direta, produção e distribuição e uma coordenação geral que tinham a responsabilidade de coordenar as atividades dos órgãos governamentais e paraestatais já existentes. No caso dos assuntos que estavam fora do controle da administração pública direta, era função dos órgãos executivos organizar, planejar e executar as medidas necessárias nas atividades que estivessem fora dos campos de atuação. Em suma, cabia aos órgãos responder por assuntos essenciais e vitais considerados pela coordenação e que os órgãos administrativos não possuíam condições de fazê-lo¹⁶⁵.

No caso dos órgãos de “Staff”, a incumbência era de auxiliar diretamente o Coordenador da Mobilização Econômica no planejamento e execução. A execução ficaria a cargo dos chamados setores de coordenação, que encampariam os órgãos públicos existentes e exerceria sobre eles direção e controle. Foram criados seis setores de coordenação: setor de combustíveis e energia, setor de transportes terrestres, setor de transportes marítimo, setor de produção mineral, setor de produção agrícola e setor de comércio exterior¹⁶⁶.

Já nos órgãos de ação direta foram criados os seguintes setores: setor de produção industrial; setor de preços; setor de abastecimento; setor de comércio interior e o setor de construção civil¹⁶⁷.

Na medida em que a Coordenação começava atuar, a dinâmica dos órgãos se modificava. Alguns órgãos sofriam mudanças, outros eram extintos, outros eram criados. Por exemplo, no Conselho Consultivo, a presença empresarial foi incluída, posto que se necessitava de apoio para os projetos. As discussões sobre problemas econômicos encontravam no Conselho, um órgão de apoio e de sugestões às decisões do Coordenador.

Gostaríamos de chamar a atenção para a amplitude e a magnitude do arcabouço institucional da Coordenação de Mobilização Econômica. Ela representa o profundo grau de intervenção e gerenciamento da economia nacional por parte do Estado. Sem dúvida é uma confluência entre planejamento econômico e intervenção jurídica que submeta todos os interesses particulares

¹⁶⁵ op. cit. p. 23.

¹⁶⁶ op. cit. p. 22.

¹⁶⁷ op. cit. p. 23.

ao interesse nacional. A que se apresenta é: como foi possível executar tão grandiosa tarefa?

Primeiramente, a Segunda Guerra Mundial mudou toda a estrutura econômica dos países envolvidos. Na medida em que as economias nacionais eram inseridas no esforço de guerra, mesmo países neutros no conflito acabavam por ser afetados. O caso brasileiro modifica-se a partir de 1942 quando entramos no conflito ao lado das democracias ocidentais contra as nações do Eixo. A excepcionalidade da Guerra deu respaldo ao Estado brasileiro para estruturar-se e enfrentar o conflito. Entretanto, é necessário também considerar a questão da mudança do regime político a partir de 1937. A natureza centralizadora do Estado Novo, que procurava dar autonomia política ao poder central, em sua difícil relação com as oligarquias políticas locais, foi determinante para que todo um processo de construção de uma moderna burocracia estatal fosse capaz de responder autonomamente aos problemas advindos da luta política oligárquica nacional.

Grande parte dos projetos de modernização industrial e econômica que começaram a ser construídos a partir de 1937, já vinham sendo gestados desde a ruptura política de 1930. Citaremos apenas um caso bem ilustrativo: a lei que instituiu o salário mínimo, de 1932. Ela foi ratificada pela Constituição de 1937, todavia, o salário mínimo, como instrumento de política salarial, somente pode entrar em vigor em 01 de maio de 1940¹⁶⁸.

A possibilidade e a realização concreta se viabilizaram com a centralização política do Executivo Federal e a mudança na correlação de forças com os estados federativos. Essas questões – a guerra e a centralização política ocorrida no Estado Novo - foram decisivas para as mudanças e os avanços econômicos que o país realizou, em particular, no que se refere à crucial e efetiva participação da Coordenação de Mobilização Econômica no processo.

A amplitude de poder e de comando da atividade econômica que a Coordenação da Mobilização Econômica assume entre os anos de 1942 e 1945 impede-nos de avaliar e analisar minuciosamente todos os setores. Para nosso intuito, procuraremos considerar aqueles pontos que entendemos como importantes para o conjunto das ações governamentais, no sentido de acelerar

¹⁶⁸ Cf. Carone. *O Estado Novo (1937-1945)*. São Paulo: Difel, 1977, p. 136-37.

o processo de industrialização e como a relação com o setor privado ocorreu. Vamos analisar detalhadamente a atuação da Coordenação nos seguintes setores: fontes de energia, indústria siderúrgica, controle de preços e controle de abastecimento.

A análise destes setores se justifica na medida em que são decisivos, principalmente, para a questão siderúrgica e de fontes de energia. Ademais, ois são eles, também, condição *sine qua non* para a constituição de um setor de meios de produção no país. No caso da questão de controle de preços e de abastecimento, a questão discutida será a relação com o setor privado da economia, notadamente a classe industrial e sua forma de relação com o Estado Novo. Essa questão, ambígua em muitos sentidos, ajuda-nos a entender e explicar se a classe industrial de fato se alia ao Estado na defesa de um projeto nacional de industrialização, ou se, no limite, se satisfaz, ela própria, como classe, utilizando o projeto de desenvolvimento nacional do Estado para a simples defesa de seus interesses. O fato de industriais participarem em setores consultivos, tanto do Conselho Federal de Comércio Exterior quanto da Coordenação da Mobilização Econômica, ajudam-nos a entender essa relação. Note-se que estamos falando de uma situação histórica em que a questão da atuação do aparelho estatal nas atividades econômicas era clara, ou seja, não se discutia se haveria ou não intervenção, mas sim qual seria o grau de intervenção¹⁶⁹.

Assim sendo, vamos analisar como foi a atuação da Coordenação nesses setores considerados decisivos tanto para a consolidação do projeto de modernização capitalista, como também para uma melhor compreensão da relação Estado e classe empresarial no período.

¹⁶⁹ Cf. Eli Diniz. *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1978. Diz a autora: "É preciso ainda frisar, para se ter uma ideia clara do tipo de identificação do setor industrial com certas metas nacionalistas, suas reservas em relação à linha estatizante. Seu apoio (empresários) ao nacionalismo só iria até um certo ponto, ou seja, até o ponto em que este (nacionalismo) não se chocasse com a orientação básica de defesa da iniciativa privada como fundamento da atividade econômica. A aceitação da intervenção estatal na exploração de recursos estratégicos, associados à segurança nacional, seria definida como exceção à regra geral, significando apenas a adesão a um princípio já consensual entre as elites". Cf. Diniz, op. cit., p. 101.

a) A atuação da Coordenação da Mobilização Econômica na questão da Siderurgia.

Em 23 de fevereiro de 1931, na cidade de Belo Horizonte, Getúlio Vargas, então chefe do Governo Provisório profere o seguinte discurso:

“O problema máximo, pode dizer-se, básico da nossa economia é o siderúrgico. Para o Brasil, a idade do ferro marcará um período da sua opulência econômica. No amplo emprego desse metal, sobre todos precioso, se expressa a equação do nosso progresso. Entrava-o a nossa míngua de transporte e a falta de aparelhamento indispensável à exploração da riqueza mineral que possuímos imobilizada. Creio poder, portanto, afirmar que a grandeza futura do Brasil depende, principalmente, da exploração das suas jazidas de ferro. **Completando, finalmente, o meu pensamento, no tocante à solução do magno problema, julgo oportuno insistir, ainda, em um ponto: a necessidade de ser nacionalizada a exploração das riquezas naturais do país, sobretudo a de ferro.** Não sou exclusivista nem cometeria o erro de aconselhar o repúdio do capital estrangeiro a empregar-se no desenvolvimento da indústria brasileira, sob a forma de empréstimos, no arrendamento de serviços, concessões provisórias ou em outras múltiplas aplicações equivalentes. **Mas, quando se trata da indústria do ferro, com a qual havemos de forjar toda a nossa aparelhagem de transporte e de defesa; do aproveitamento das quedas d’água, transformando-as na energia que nos ilumina e alimenta as indústrias de paz e de guerra; das redes ferroviárias de comunicação interna, por onde se escoia a produção e se movimentam em casos extremos, os nossos exércitos; quando se trata, repito, da exploração de serviços de tal natureza, de maneira tão íntima ligados ao amplo e complexo problema da defesa nacional, não podemos aliená-los, concedendo a estranhos, e cumpre-nos, providentemente, manter sobre eles o direito de propriedade e de domínio”**¹⁷⁰. (grifo nosso)

Podemos afirmar, sem exageros, que o discurso acima inaugura a questão siderúrgica, por assim dizer, no processo de modernização capitalista nacional.

No mesmo ano, Vargas cria a Comissão Nacional de Siderurgia (CNS), subordinada ao Ministério da Guerra, e a encarrega de estudar o problema siderúrgico e propor orientações políticas ao governo. Nesse momento, o grande embate sobre a questão siderúrgica era o contrato com a Itabira Iron Company, assinado em 1920 e que gerava enorme controvérsia¹⁷¹. A questão era a seguinte: pelo contrato estabelecido, a empresa tinha adquirido uma extensão de 76.800km² na região de Itabira do Mato Dentro-MG que continham, segundos dados da época, 1 bilhão de toneladas de minério de ferro e manganês. A

¹⁷⁰ Cf. Vargas. *A Nova Política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, vol. 1. p. 39 e seg.

¹⁷¹ Cf. Tronca, Ítalo. “O Exército e a industrialização; entre as armas e Volta Redonda (1930-42). In: Fausto, Boris (org) *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo, Difel. 1981 – Tomo III vol. 10. passim.337-60.

contrapartida para a exploração das jazidas era que a companhia construísse uma usina siderúrgica. O representante da empresa, o americano Percival Farquhar, tentava viabilizar o empréstimo para a construção¹⁷².

O problema era que o contrato de concessão expirava em 1931, e diante do atraso e do não cumprimento por parte da Itabira em sua parte no contrato, o governo brasileiro, em virtude desse imbróglio, resolve não só rever as bases de contrato, como não renová-lo e encaminhar de forma definitiva um projeto siderúrgico para o país¹⁷³.

Entre 1931 e 1934 o CNS se defrontou com 3 relatórios diferentes até chegar a redação final que propunha: a) entregar a produção de ferro-gusa às pequenas empresas instaladas ao longo da estrada de ferro Central do Brasil; b) a Cia. Siderúrgica Belgo-Mineira e duas outras empresas já existentes produziram os laminados; e c) uma nova usina a ser construída fabricaria trilhos, barras, vigas, chapas, eixos, destinados às estradas de ferro. A expectativa era de que, com essas medidas a produção nacional poderia alcançar 300 mil toneladas/ano¹⁷⁴.

Somente em 1941 é assinado o decreto de lei que criava a Cia. Siderúrgica Nacional e seu projeto de construção e funcionamento.

Em dezembro de 1942, o Setor de Produção Industrial (SPI), órgão da Coordenação de Mobilização Econômica, inicia seus trabalhos relativos à siderurgia. As principais atribuições eram o controle e a distribuição das matérias primas, locais ou importadas; fomento à produção nacional necessária ao esforço bélico do país e ao ritmo normal de suas atividades. Para isso foi criado uma Seção de Estatística Industrial, que deveria compilar as informações que as usinas e fábricas deveriam enviar, controlando o recebimento, apurar e providenciar os dados contidos a fim de encaminhar para o SPI as soluções pertinentes¹⁷⁵.

A seção foi organizada a partir do recrutamento de funcionários do Instituto de Pesquisa Tecnológica de São Paulo (IPT), da recém-criada

¹⁷² op. cit. p. 343

¹⁷³ op. cit. p. 344

¹⁷⁴ op. cit. p.346.

¹⁷⁵ Cf. Economia de Guerra no Brasil. 1944. Vol. 4. p.8.

Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e do Departamento de Estradas e Rodagem de São Paulo (DER). Sua estrutura básica era composta de: Chefia, Coleta e Controle dos Dados, Tabulação e Cálculo, Desenho e Exposição e Cadastro e Arquivo. No total, compunham a seção um total de 16 funcionários¹⁷⁶. O funcionamento da seção de estatística mostra o alto grau de planejamento da economia. Exemplifiquemos melhor para podermos entender a dimensão do envolvimento estatal.

A partir de 1943, começa a funcionar a coleta de dados para dimensionar o tamanho do setor industrial. Primeiramente são confeccionados junto ao Setor de Produção Industrial boletins de informação que devem ser preenchidos por fábricas, usinas e indústrias. Os boletins não são uniformes, devidos às várias características das diversas unidades laborais. Finalizados os preenchimentos, as unidades laborais devem enviar os boletins à Seção de Estatística que iniciará a análise dos dados¹⁷⁷.

Uma primeira análise é feita pelo Serviço de Recepção e Crítica Primária, cuja competência é verificar omissões ou não nas primeiras informações das unidades laborais. Feita essa primeira análise, é retirado o cabeçalho do boletim, garantindo o anonimato e ganhando a confiança do empresariado¹⁷⁸. Posteriormente, os dados dos boletins eram tabulados e classificados, garantindo que as necessidades de fornecimento de matéria prima ou energia seja feita de acordo com a dimensão das unidades¹⁷⁹. Em 1943 aproximadamente 6.000 fábricas ou usinas enviavam quinzenalmente boletins

¹⁷⁶ op. cit. p. 09.

¹⁷⁷ op. cit. p.10.

¹⁷⁸ “O Serviço de Codificação e Controle, à medida que vai recebendo os Boletins de Informações, dá-lhes em lugares apropriados à respectiva codificação, e, destacando então o cabeçalho torna possível então a sua não identificação. A não individualização é uma das características da Estatística Industrial. Essa característica tem proporcionado ao Setor a colaboração dos industriais. É interessante citar aqui o fato de industriais e técnicos (principalmente os pequenos industriais) que se dirigem ao Setor com o fito de reclamar cotas ou fornecimentos, sentirem-se satisfeitos ao observar que, pela organização da Estatística Industrial, as sanções e métodos aplicados são o mais possível homogêneos e com pleno desconhecimento da identificação das fábricas. E então o reclamante, por satisfação íntima e ante a exibição franca do serviço, torna-se um simpatizante e adquire confiança plena nos trabalhos do Setor, passando a cooperar leal e eficientemente e mais dedicadamente em suas informações”. Cf. *Economia de Guerra no Brasil*. 1944. vol.4. p. 11.

¹⁷⁹ op. cit. p. 12.

informativos. Em 1944, esse número sobe para aproximadamente 12.000¹⁸⁰. Em seguida era feito um cadastro e arquivo dos boletins e encaminhava-se para tabulação e cálculos dos boletins e assim se tinha, a partir dos dados individuais, uma análise ampla e geral da situação das fábricas e usinas para que o SPI pudesse, então, atuar de forma objetiva nas demandas econômicas¹⁸¹.

Nenhum setor industrial foi tão assistido pela Seção de Estatísticas do SPI quanto o siderúrgico. A partir de 1943 foi feita uma minuciosa análise de dados que possibilitasse, e possibilitou, medidas de aumento da produção e assistência ao setor por parte do Estado. Primeiramente foram levantados os dados referentes à produção siderúrgica nacional. Posteriormente, uma avaliação do potencial de aumento da produção para o ano seguinte. Vejamos a atuação do SPI no que diz respeito à questão siderúrgica.

Segundo o relatório do SPI, em 1943 funcionavam no país 25 altos fornos movidos a carvão vegetal distribuídos da seguinte forma: 19 no estado de Minas Gerais, 04 no estado do Rio de Janeiro, 01 no estado de São Paulo e 01 no estado do Paraná¹⁸². Eles eram responsáveis por produzir um total de 250.340 toneladas de ferro-gusa para o mercado nacional. Na medida em que a produção de ferro-gusa estava defasada, tratou-se de direcionar os esforços para que fosse aumentada a capacidade produtiva dos fornos já existentes e a tentativa de ampliá-los. Para isso o SPI atuou em duas frentes. Reorganizou toda a estrutura de produção de carvão vegetal visando abastecer os altos fornos. Isso foi feito otimizando e modificando a estrutura de transporte ferroviário, mudando

¹⁸⁰ op. cit. p. 12.

¹⁸¹ “Terminada a elaboração dos Boletins e divulgados seus dados unitários e gerais, compete agora à Seção de Estatística, a fase mais importante de seus trabalhos: crítica e sistematização para a melhora de seus serviços e a análise e coordenação que garantam o sucesso do empreendimento que cabe ao SPI. Cabe aos engenheiros assistentes do SPI promover a articulação mais íntima possível entre as seções do setor, conhecer as reclamações dos industriais e necessidades do Setor e providenciar as modificações necessárias. Para que as decisões em dados estatísticos surtam efeito, quer material, quer psicologicamente, devem ser tomadas no momento oportuno e, principalmente de quem as toma; assim, é mister investigar se as informações são verídicas, completas e oportunas. Compete aos engenheiros assistentes comparar os dados verificando os coeficientes de consumo e produção para melhor encaminhadas medidas quer de ajustamento, restrições e outras medidas que propiciem uma melhor utilização de escassos recursos para a o bem da Nação”. Cf. *Economia de Guerra no Brasil*. 1944, vol. 4, p. 20.

¹⁸² Cf. *Economia de Guerra no Brasil*. 1944, vol. 4, p.41

horários e destinando mais locomotivas das estradas de ferro para o transporte¹⁸³.

Também tratou o SPI de estabelecer cotas de produção diárias para atendimento das usinas e das aciarias à elas vinculadas. Foi introduzido um racionamento no setor de combustíveis líquidos para que eles fossem destinados a abastecer o transporte de carvão, bem como as próprias usinas. Por fim, o governo definiria o destino do carvão produzido, ou seja, não caberia mais às empresas a capacidade de venda do produto¹⁸⁴.

Ao mesmo tempo, o SPI impunha para o ano de 1944, a entrada em funcionamento de 5 novos altos fornos que, segundo as expectativas do próprio SPI aumentaria a produção de ferro-gusa em 100.000 toneladas, um aumento de 25% em relação a 1943.

Como resultado dessas medidas, a produção em 1944 de ferro-gusa foi aumentada para 297.722 toneladas, um aumento de 19% em relação a 1943. Em que pese os resultados não terem sido alcançados, o SPI procurou realçar o progresso em relação ao aumento conseguido e enfatizou a questão da importância da Usina de Volta Redonda e sua necessidade de imediato funcionamento. Nos dizeres do próprio SPI:

“A publicação dos dados estatísticos põe em evidência a importância que Volta Redonda desempenhará num futuro próximo, com a produção de novos perfis e chapas, impossíveis de serem obtidos nas atuais usinas nacionais. Além disso, na próxima fase de desmobilização de nossas indústrias e guerra, tais dados poderão servir de elementos para uma possível planificação”¹⁸⁵.

Há que se ressaltar que o aumento da produção entre 1943 e 1944 para além dos procedimentos acima descritos, também foi fruto de outra iniciativa do SPI: foi suspensa a exportação de ferro-gusa e o redirecionamento das vendas para setores considerados essenciais¹⁸⁶.

Os relatórios do SPI sobre a estrutura siderúrgica no Brasil são tão detalhados que podemos, sem exagero, afirmar que a Coordenação de

¹⁸³ op. cit. p. 34.

¹⁸⁴ op. cit. p. 35.

¹⁸⁵ Cf. *Economia de Guerra no Brasil*, 1944, vol. 4, p. 59.

¹⁸⁶ “O SPI não intervém diretamente na distribuição de ferro-gusa no país, controlando no entanto seu emprego e consumo. Porém em abril de 1944 verificou-se uma crise no fornecimento no mercado nacional, o que levou o SPI a suspender as respectivas exportações até que desaparecessem as razões que obrigaram tal medida. op. cit. pp. 60.

Mobilização Econômica possuía o controle total de toda a cadeia produtiva do aço nacional. Mais que isto, detinha também o controle sobre o fornecimento de energia e a produção de derivados, tais como: laminados, diversos tipos de arame, trefilados, sucatas. No que diz respeito às importações de material siderúrgico o controle também era total. Para isso, a Coordenação criou o Serviço de Licenciamento e Despachos de Produtos Importados. Assim, era obrigação do órgão: o desembaraço das mercadorias chegadas às Alfandegas, a fixação e controle dos preços de venda e o primeiro contato com os importadores para esclarecimentos necessários a cada caso. Com base nos dados estatísticos recolhidos mensalmente, caberia também a distribuição do material importado conforme as necessidades previamente estudadas.¹⁸⁷

A partir de 1944, o Serviço de Licenciamento teve de ampliar sua atuação para além dos produtos específicos à siderurgia e praticamente todos os produtos importados tiveram que ser fiscalizados e controlados na medida em que o racionamento de mercadorias se ampliava¹⁸⁸. Com relação às necessidades de distribuição e consumo dos produtos siderúrgicos, o SPI assim hierarquizava e priorizava: 1) fins militares; 2) serviços de utilidade pública; 3) indústrias; 4) construção civil em geral; 5) diversos, englobando as aplicações não abrangidas nos itens anteriores¹⁸⁹.

Através do Setor de Produção Industrial, a Coordenação da Mobilização Econômica possuía um controle total da estrutura siderúrgica nacional. Desde as Usinas e os fornecedores de energia, passando pelas fábricas e indústrias de derivados, pelo controle dos produtos exportados, definição de cotas de produção, controle de preços e venda. Todas as etapas do processo produtivo estavam sobre o controle governamental. E esse controle atuava de formas diferentes. Por um lado, assessorando tecnicamente e contribuindo no esforço de aumento da produção com a introdução de novas plantas industriais; de outro, controlando o comércio interno de compra e venda, na medida em que definia os preços a serem praticados, mediante definição unilateral do governo, ou atendendo reivindicações empresariais.

¹⁸⁷ Cf. *Economia de Guerra no Brasil*, 1944, vol. 4, p.83.

¹⁸⁸ op. cit. p. 85.

¹⁸⁹ op. cit. p. 115.

O importante aqui é entendermos a forma que a Coordenação da Mobilização Econômica teve como órgão regulador, foi dotando-o de uma estrutura burocrática capaz de planejar e projetar mudanças estruturais na economia. Ou seja, foi através da prática diária dos homens públicos que foi se montando uma estrutura de planejamento econômico que possibilitou alicerçar as bases de transformação industrial do país. O grau de intervenção possibilitou criar uma rede organizada no setor siderúrgico que, posteriormente, quando da entrada efetiva da Companhia Siderúrgica Nacional na estrutura siderúrgica, tínhamos aquilo que podemos chamar de bloco de investimento. Noutros termos, havia uma estrutura siderúrgica capaz de reprodução ampliada e de crescimento autônomo.

b) A atuação da Coordenação da Mobilização Econômica na questão das fontes de energia

A discussão sobre o problema energético nacional durante o período analisado dizia respeito à questão de como o consumo de energia iria ser suprido diante das fragilidades que então se colocavam. Basicamente, a produção de energia se baseava na utilização de carvão vegetal nacional e na importação de carvão mineral. A atuação dos organismos de Estado na discussão energética se destacou por tentar aumentar a produção de combustíveis para fontes de energia e a busca por diminuir a demanda de importados¹⁹⁰.

O problema central estava em que a maior parte dos combustíveis para fontes de energia eram importados e a produção nacional de alguma forma deveria ser ampliada para atender a demanda crescente decorrente do processo de industrialização. Em 1938, das 2.483.220 toneladas de carvão mineral consumido, 1.575.996 toneladas eram importadas e 987.224 toneladas eram

¹⁹⁰ “O problema dos combustíveis em nosso país é muito sério e por isso deverá exigir constante atenção dos poderes públicos. A produção de calor e de energia, no Brasil, se baseia, principalmente, no uso de lenha e carvão de madeira nacionais e de combustíveis importados. O uso intensivo dos primeiros sem ser seguido por um serviço eficiente de reflorestamento, tem causado crescimento constante de seus custos e acarretará, no futuro, pesados ônus em trabalhos de restauração de solos devastados pela erosão. Basear nossa economia principalmente em combustíveis importados é mantê-la permanentemente sob a ameaça de graves colapsos como os ocorridos na última Grande Guerra”. Cf. *Economia de Guerra no Brasil*, 1944, vol.1, p.29.

produzidas no país¹⁹¹. Uma dificuldade adicional era a qualidade do carvão mineral nacional, inferior ao importado, o que exigia uma série de métodos para melhorar a qualidade do carvão nacional. Diante disso, o problema que se colocava era aumentar a produção de carvão vegetal, sem comprometer o solo, e aumentar a produção de carvão mineral para compensar a quantidade importada¹⁹².

As medidas governamentais começaram em 1937 quando o governo instituiu uma cota obrigatória de consumo de carvão nacional de 20% sobre o carvão importado. Mais do que isso, o carvão deveria ser entregue já beneficiado ou lavado, melhorando assim sua qualidade. Em 1938 foi criado o Conselho Nacional do Carvão Mineral que, posteriormente, foi incorporado à Coordenação da Mobilização Econômica, para comandar estudos que visassem o aumento da produção de carvão nacional, bem como uma melhoria em sua distribuição pelo país.

A partir de 1939, com a eclosão da 2ª Guerra Mundial, os problemas aumentaram em virtude da diminuição substantiva das importações. Em 1942, ocorre uma grave crise de abastecimento que ameaçava comprometer toda a estrutura industrial¹⁹³. A atuação governamental, através da Coordenação da Mobilização Econômica se deu nas seguintes frentes: 1) impor uma quota obrigatória de entrega por parte dos fornecedores de 75% da produção total de carvão ao governo, ficando os 25% restantes para livre comercialização; 2) estipular cotas de racionamento para a distribuição do carvão por parte do governo¹⁹⁴.

Em 1943, a situação agrava-se devido ao aumento das chuvas nas regiões carboníferas, o que dificultou o aumento da produção em conjunto com a definitiva entrada do Brasil na Guerra. Em decorrência disso, o governo assinou novo decreto lei (nº 5.964 de 03 de novembro de 1943) que estipulava como medida de emergência e enquanto durar a situação de conflito bélico, que

¹⁹¹ CFCE. 1944. p.60 e 61.

¹⁹² CFCE. 1944. p. 62.

¹⁹³ CFCE. 1944. p. 66.

¹⁹⁴ “Em 25 de Agosto de 1942 é assinado o decreto-lei nº 4.613 que estipula: 75% da produção carbonífera nacional, com preços previamente determinados pelo governo, deverá ser entregue na condição de quotas obrigatórias, ficando os 25% restantes como quotas de livre negociação”. Cf. Economia de Guerra no Brasil, 1944, vol.1, p.30.

todo o carvão mineral extraído no país será distribuído pelo governo federal por intermédio da comissão da Marinha Mercante. Ficava, assim, estipulado que não haveria comercialização desse produto no país¹⁹⁵.

Ao mesmo tempo, o governo estipulava uma forma de racionamento, escalonando a distribuição do carvão. Desse modo, o destino seria estabelecido da seguinte forma: o governo estabelece os consumidores privilegiados de carvão, primeiramente, as empresas prestadoras de serviço público, a começar pelas ferrovias, que possuem tarifas fixadas pelo governo e as usinas siderúrgicas pela importância na estrutura econômica nacional. Finalmente, os demais consumidores. Para esses últimos seria estipulado um controle sobre as quantidades mínimas necessárias para consumo de carvão¹⁹⁶.

As iniciativas do governo ocorreram nos seguintes termos: em relação ao consumo de carvão, não houve mudanças significativas, posto que em 1939 o consumo aparente era de 2.429.446 toneladas; em 1944, o consumo era de 2.564.459 toneladas. A principal mudança ocorreu na produção nacional que saltou de 1.046.975 toneladas em 1939, para 2.034.311 toneladas em 1944; as importações que eram de 1.382.471 toneladas em 1939 caíram para 587.424 toneladas em 1944¹⁹⁷.

Mesmo com as medidas que possibilitaram o aumento da produção nacional e a diminuição da dependência das importações, outro problema surgia: o início das atividades da Siderúrgica de Volta Redonda traria de novo a questão do aumento do consumo de carvão. Mesmo com o fim do conflito mundial se aproximando, as perspectivas do governo não vislumbravam uma total autonomia em relação às importações. Primeiro, porque o problema da qualidade de nossas jazidas era conhecido, e, para uma melhoria no beneficiamento do nosso carvão para dotá-lo de melhor utilização, seria necessário um melhor aparelhamento do parque industrial¹⁹⁸.

¹⁹⁵ Cf. *Economia de Guerra no Brasil*, 1944. Vol. 1. p. 31.

¹⁹⁶ Cf. *Economia de Guerra no Brasil*, 1944, vol. 1, p. 32.

¹⁹⁷ Cf. CFCE. 1944.p. 72.

¹⁹⁸ "Diante dos dados apresentados e em face da perspectiva de desenvolvimento do parque industrial, da navegação marítima e fluvial e da rede ferroviária nacionais, não será decerto otimista a previsão de um consumo interno normal da ordem de 3.000.000 de toneladas de carvão brasileiro num futuro próximo. Entretanto, até que a indústria nacional de máquinas seja aparelhada nesse sentido, esse volume de produção só poderá ser atingido mediante o equipamento da indústria carbonífera através da importação da maquinaria conveniente. Com

Outra questão seria, também, ampliar toda a estrutura de transporte para que pudesse atender ao máximo a demanda. Mesmo com a definição de Volta Redonda como local de construção da siderúrgica, por estar próxima a jazidas de carvão mineral, no caso do Espírito Santo e Minas Gerais, ou por possuir uma malha ferroviária que também pudesse transportar carvão vindo de Santa Catarina e Paraná, o fato era que uma ampliação substantiva da malha seria necessária.

Se a questão das fontes sólidas de energia trouxe um esforço imenso por parte do SPI, no caso das fontes líquidas de energia, petróleo e derivados, a questão era mais complicada. Segundo dados do Conselho Federal de Comércio Exterior, no ano de 1937 o país importou 1.179.188 toneladas de petróleo e derivados. Conforme o próprio Conselho, o país não possuía, segundo estudos, nenhuma jazida de petróleo descoberta para exploração. Dada a gravidade do problema, em 1938, o Estado-Maior do Exército sugere ao presidente da República que o caso seja declarado de Segurança Nacional. Apesar da questão de descoberta de jazidas de petróleo ser objeto do Código de Minas, a necessidade de criação de um Conselho Nacional do Petróleo tornava-se imperativo¹⁹⁹.

Caberia a este novo órgão, que, a partir de 1942, também estaria subordinado à Coordenação da Mobilização Econômica, o controle amplo do comércio de petróleo e seus derivados, a instalação de refinarias e a fixação de preços para a comercialização. A necessidade de controle sobre um recurso escasso e que, com o andamento do conflito, também sofreu perdas com a diminuição das importações, impôs que se nacionalizasse toda a cadeia de refino. Para termos ter uma dimensão do problema: em 1939 o país importou

efeito, a usina siderúrgica de Volta Redonda consumirá mais de 500.000 toneladas de carvão mineral nacional para a produção de coque metalúrgico e outros fins; essa usina produzirá chapas de aço e trilhos que serão aplicadas na construção de navios e no prolongamento das estradas de ferro do país; os aparelhos de queima de carvão, fixos, de máquinas propulsoras de navios e de locomotivas, serão progressivamente adaptados ao uso do produto nacional, em cumprimento às disposições legais vigentes sobre a matéria. Todas essas circunstâncias atuarão sem dúvida no mercado de carvão nacional, no sentido de ampliá-lo e fortalecê-lo cada vez mais". Cf. *Economia de Guerra no Brasil*, 1944, vol., 1. p. 34 e 35.

¹⁹⁹ Cf. CFCE. 1944. p.80.

1.295.095 toneladas de petróleo e derivados; em 1944 importou 776.014 toneladas²⁰⁰.

Diante de tal situação, a partir de 1942 iniciou-se uma campanha de racionamento e redistribuição por parte do SPI, juntamente com o CNP, para suprir as necessidades de utilização de petróleo e derivados no país.

A primeira medida foi substituir, onde fosse possível, a utilização de combustíveis líquidos por lenha e carvão vegetal. A substituição, porém, não seria tão simples assim. Vejamos o diagnóstico, pouco alentador, da CME:

“foi, pois, essa impossibilidade de resolver nesse sentido o problema do abastecimento industrial de combustíveis que desviou nossa atenção para a lenha, como única possível de ser obtida em quantidade suficiente. Ao lado da lenha, ocupou lugar preponderante o carvão de lenha e a torta de caroço de algodão, bem como alguns combustíveis de menor valor com resíduos vegetais. A substituição do óleo combustível pelos combustíveis de substituição envolvia, pois, dois problemas técnicos; a possibilidade de se encontrar para cada caso particular que envolvia o emprego do óleo combustível, em determinado ramo da indústria, uma instalação adequada para funcionar com lenha, carvão ou torta de caroço de algodão; e também o problema do abastecimento desse combustível em quantidade suficiente para tornar possível o funcionamento da indústria em escala ascendente”²⁰¹.

Diante da situação acima descrita, coube então iniciar um trabalho de planejamento para dotar as indústrias de capacidade para substituir imediatamente a estrutura de energia utilizada. A Seção de Combustíveis da CME organizou então as medidas para que se efetivasse a transformação da estrutura industrial para utilizar outras fontes de energia.

As indústrias foram divididas a partir das dificuldades técnicas de conversão. Aquelas com maior dificuldade de implementação de maquinário para substituir o óleo combustível foram poupadas do racionamento. Ao mesmo tempo, foi elaborado uma série de projetos de adaptação industrial para suprir a demanda²⁰².

²⁰⁰ Cf. CFCE. 1944. p.81.

²⁰¹ Cf. Economia de Guerra no Brasil.1944. vol. 1 p. 33.

²⁰² “Com a finalidade de auxiliar a indústria nesse trabalho de conversão e indicar, onde fosse necessário, os tipos de instalação mais adaptados a cada caso particular, um escritório técnico foi instalado anexo à Seção de Combustíveis e nele eram projetados protótipos de instalações para cada ramo de indústria, facilmente adaptáveis aos casos particulares. Nesse escritório foram executados um total de 109 projetos, consistindo em gasogênios, semi-gasogênios, fornalhas e grelhas especiais para a queima de determinados tipos de combustível, injetores para carvão granulado e pulverizado e lenha desintegrada, desintegradores, alimentadores, transportadores etc. Foi aumentado também a capacidade de estocagem desses combustíveis

A elaboração desses projetos, a cargo de uma seção técnica vinculada diretamente à Seção de Combustíveis do SPI, contava com a colaboração direta de técnicos do Instituto de Pesquisas Tecnológicas, das Companhias de Estradas de Ferro e do Instituto Nacional de Tecnologia. Abaixo elencamos uma série de projetos que a seção técnica elaborou, demonstrando a abrangência e o grau de planejamento do órgão:

- 1) adaptações de grelhas para o frigorífico Wilson, projeto 022;
- 2) adaptação recomendada de fornalhas para combustíveis granulados feita para Cia. Nitro Química Brasileira, planta 029;
- 3) adaptação de uma instalação para a queima de combustíveis granulados na Cia. de Papel São Paulo, projeto 031;
- 4) adaptações recomendadas para a queima de combustíveis granulados nas locomotivas 161, 164 e 165 da Cia. Paulista de estradas de Ferro;
- 5) adaptação e detalhe de grelhas para a Cia Nitro Química Brasileira;
- 6) instalação recomendada para a instalação de caldeira para a Cia. Antártica Paulista;
- 7) esquema de uma adaptação recomendada para a queima de lenha rachada para a Refinação de Milho Brasil²⁰³.

Além disso, foram elaboradas 68 novas plantas de modificação nas indústrias e 38 projetos, para elas, de redistribuição dos diversos combustíveis²⁰⁴.

Ainda em relação ao óleo combustível, havia o problema de como se distribuiria o combustível controlado. Nesse sentido, o que se verificou é que o tráfego ferroviário deveria ser modificado. Assim, o que se procedeu foi a transferência do controle ferroviário nacional para a Coordenação de Mobilização Econômica.

para sua utilização em tempos de escassez. O aumento da estocagem seria fundamental para a não interrupção da produção industrial." Cf. *Economia de Guerra no Brasil*, 1944, vol.1, p. 34.

²⁰³ Cf. *Economia de Guerra no Brasil*. 1944. Vol.1. p. 35.

²⁰⁴ op. cit. p. 36.

Entre 1943 e 1945 vários foram os decretos-lei publicados que legislavam sobre mudanças seja nos horários, número de composições e mudanças de trens de passageiros que se transformavam em trens de carga²⁰⁵.

Essas medidas possibilitavam, primeiramente, o governo escoar o combustível importado e o nacional através das prioridades estabelecidas. Mais do que isso, o transporte de carga, agora sobre o comando do Estado, sofria alterações inclusive nos fretes, previamente estabelecidos e fixados *a priori* pelo governo. Como também os próprios trens necessitavam de combustível, a decisão de controlar o tráfego ferroviário tinha também a finalidade de racionalizar o consumo.

O último aspecto a ser tratado com relação à atuação da Coordenação em relação ao problema dos combustíveis diz respeito ao racionamento nos principais centros urbanos do Brasil. Essa questão revela o tamanho da intervenção governamental na atividade econômica do país e das pessoas. Sem dúvida, um plano ambicioso de racionamento de combustível foi elaborado e praticado entre os anos de 1943 e 1945. Vamos analisar qual foi a amplitude e a profundidade da ação do governo nessa questão.

Em meados de 1940, um grupo de industriais paulistas levantou junto ao governo uma série de questionamentos referentes ao suprimento regular dos produtos derivados do petróleo, em face à redução drástica das importações em decorrência da guerra²⁰⁶. O Conselho Federal de Comércio Exterior solicitou, em 1941, um estudo à Escola Politécnica da Universidade de São Paulo sobre as possibilidades de consumo de combustível nesse corrente ano. O resultado foi que o consumo mensal de 19.000 toneladas de derivados de petróleo deveria ficar reduzido a pouco mais de 11.500 toneladas por mês²⁰⁷.

²⁰⁵ "Portaria de nº 268 de 25 de agosto de 1944 determina ao Sr. Coordenador que centralize a organização das prioridades ferroviárias da rede de viação brasileira no Departamento Nacional de Estradas de Ferro. Cabe indicar que a execução das determinações de prioridade está intimamente ligada com a adoção de medidas de emergência que haviam sido previamente autorizadas pelo Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas e que igualmente tiveram efeito suspensivo. É, pois, conveniente relacionar que doravante todas as medidas relativas ao transporte ferroviário ficam a cargo do Sr. Coordenador da Mobilização Econômica". Cf. *Economia de Guerra no Brasil*, 1944, vol. 1, p. 42 e 43.

²⁰⁶ Cf. *Economia de Guerra no Brasil*, 1944. vol.1. p.53.

²⁰⁷ op. cit. p.53.

Diante do diagnóstico, uma questão passou a ser discutida: qual seria a maneira mais eficiente de compensar a falta de combustível? Logo surgiram várias sugestões de substituição. Dentre elas, a lenha passou a ser a mais importante. Porém, imediatamente começaram os problemas: “*A lenha tornou-se um combustível valorizado; avalanches de interessados invadiram o interior do país a procura de fornecedores, de matas e de estoque depositados à margem das vias férreas*”²⁰⁸. Houve uma elevação dos preços e as estradas de ferro começaram a não conseguir escoar os pedidos feitos.

No início de 1942, o governo começa a tomar medidas no encaminhamento de um racionamento e controle da utilização de combustível. As companhias distribuidoras dos produtos do petróleo receberam instruções para não aumentar o quadro de seus revendedores e não instalar novos postos e novas bombas de combustível. Em seguida foram orientadas no sentido de reduzirem suas vendas normais²⁰⁹.

Em maio de 1942 é constituída a Comissão de Restrição dos Produtos Derivados do Petróleo. Devido à falta de pessoal e estrutura no início de suas atividades, a comissão adotou uma solução prática para tentar controlar o abastecimento, qual seja, exigir comprovantes do consumo do ano anterior e liberar até 70% do consumo normal para o ano seguinte²¹⁰. Já em julho do mesmo ano começou a ser elaborado um plano geral de contingenciamento. Contando, agora, com um efetivo de pessoas para o trabalho, ela pôs em prática algumas ações. Foram distribuídos cartões de racionamento nos principais centros urbanos do país, notadamente para São Paulo, onde se concentrou a maior parte do efetivo dos funcionários. Feito isto, elaborou-se um estudo sobre a capacidade de transporte de pessoas por meio dos bondes e trens e a quantidade de combustível necessária para isso. Para que os ônibus e bondes conseguissem mais eficiência no transporte em relação ao gasto de combustível, foi proibido o tráfego de carros particulares em diversas ruas das cidades. A

²⁰⁸ Idem, p.54.

²⁰⁹ Cf. *Economia de Guerra no Brasil*, 1944, vol. 1, p. 55.

²¹⁰ op. cit. p. 55.

finalidade era aumentar a velocidade do transporte coletivo e diminuir o consumo de combustível²¹¹.

Com relação ao transporte de carga não ferroviário, foi estabelecido uma estrutura de vinculação às indústrias específicas e a carga delas ficava a compra e o abastecimento do transporte²¹². Com relação ao transporte de carne, leite e pão, a prioridade ficava a cargo do governo em disponibilizar os recursos para o transporte deles²¹³.

Entre 1943 e 1945 foram estudados 22.000 processos solicitados por indústrias, municípios, fábricas para aumentar ou rever a cota de combustível. A análise de todos os processos redundava na aceitação ou não do que era requerido. Porém, o aspecto interessante foi que, a partir dos processos, começou a ser montada toda uma base de dados estatísticos que foi utilizada para analisar as diversas estruturas industriais e comerciais e, assim, encaminhar estudos sobre uma melhor forma de planejamento urbano dos municípios e das próprias indústrias. Ou seja, o racionamento de combustíveis também teve como consequência uma melhor organização por parte do governo no que diz respeito ao planejamento econômico²¹⁴.

O racionamento de combustível abarcou todas as atividades industriais, agrícolas e comerciais. O governo através da Coordenação de Mobilização Econômica controlou o abastecimento de combustível em praticamente todos os

²¹¹ op. cit. p. 56.

²¹² “A comissão orientou os respectivos sindicatos de modo a determinar quotas mensais para cada um dos ramos de atividade. Foram estabelecidas quotas para as fábricas de borracha, para as de tintas, vernizes, indústria de calçados, tipografias, cerâmicas e funilarias”. *Economia de Guerra no Brasil*, op. cit., p. 57.

²¹³ A citação sobre a preocupação com os gêneros alimentícios mostra o tamanho do controle governamental sobre essa questão: “Outro aspecto especial que tem sido encarado com carinho, é o relativo ao abastecimento de gêneros alimentícios. Ante a dificuldade geral criada pelo racionamento de combustível impondo restrições de movimento, desconforto nos meios de transportes, complicações na rotina da vida de cada um, a Comissão nunca perdeu de vista as necessidades de alimentação. Considerou sempre um problema social o relativo ao transporte de gêneros alimentícios, de modo a nunca faltar gêneros nas feiras e nos mercados e vendas, quando tais produtos estavam na dependência de transporte. Tais mercadorias não estiveram sujeitas a limitações de transporte; quando produzidas foram transportadas ao centro de distribuição e consumo; para isso existia o processo de racionalização de tais transportes, recebendo o veículo que transportasse esses gêneros, a quota correspondente ao percurso de ida e volta. Bastava que comprovasse ter trazido as mercadorias por meio de guia emitida no ponto de partida, controlada nas passagens de postos fiscais e comprovada com a entrega no Mercado Municipal”. *Economia de Guerra no Brasil*, 1944, vol.1, p. 59.

²¹⁴ Cf. *Economia de Guerra no Brasil*, 1944, vol. 1, p. 58 e seg.

setores. Mais do que isso, toda a estrutura de consumo foi organizada através de cartões de consumo, boletins que as indústrias remetiam semanalmente sobre o quanto gastavam de combustível. Os postos de gasolina tinham uma cota diária de venda que estava sujeita à constante fiscalização. Os preços foram determinados pelo próprio governo, e as alterações de consumo só podiam acontecer mediante prévia autorização, nesse sentido o abastecimento entre os anos de 1943 e 1945 foi garantido sem crise de abastecimento.

c) A Atuação da Coordenação da Mobilização Econômica na questão do Abastecimento e do Controle de Preços.

Passemos agora à análise do último item sobre a ação da Coordenação da Mobilização Econômica, que diz respeito ao Abastecimento e ao Controle de Preços. A discussão central diz respeito tanto ao problema do abastecimento de gêneros alimentícios e itens de consumo direto da população e à questão da política de preços praticada pelos comerciantes. As dificuldades enfrentadas pela Coordenação diziam respeito ao abastecimento de gêneros de primeira necessidade, fundamentalmente o problema de racionamento de alguns itens, a questão da inflação dos preços, das margens de lucro por parte dos comerciantes e do controle sobre o mercado interno por parte do governo.

Em 1939, quando da eclosão da Guerra, órgãos governamentais iniciaram um estudo para entender a subida geral dos preços ao consumidor. Para eles, a despeito da eclosão do conflito, não havia motivos técnicos substantivos para a elevação dos preços. O governo considerava que a alta dos preços era resultado da conjugação de dois eventos: o fechamento do mercado de produtos importados e uma alta substantiva das margens de lucro por parte dos empresários²¹⁵.

Diante das anormalidades, o governo sugeriu à Coordenação a criação de um sistema de controle dos preços. Imediatamente, criou-se um Setor de Preços e, ainda em dezembro de 1942, uma série de itens que deveriam ser aplicados pelos agentes governamentais:

- 1) congelamento de todos os preços na base de dezembro de 1942;

²¹⁵ Cf. *Economia de Guerra no Brasil*, 1944, vol. 2, p. 8.

- 2) reajustamento dos salários do nível de 1939 a um novo nível correspondente ao nível dos preços de 1942;
- 3) criação de um Serviço Federal de fiscalização de preços com todos os poderes necessários aos seus fins;
- 4) controle dos preços das mercadorias importadas;
- 5) controle da Exportação;
- 6) criação de um Fundo Geral de Estabilização dos Preços para subsidiar os gêneros básicos para o povo, os instrumentos de produção agrícola e certas tarifas de transportes;
- 7) racionamento dos produtos essenciais;
- 8) fomento agrário e controle do abastecimento público;
- 9) mobilização dos recursos bancários²¹⁶.

Mais uma vez o problema principal do Governo era a escassez de pessoal para pôr em prática as medidas acima descritas. A alternativa proposta pelo Coordenador foi transferir para os estados parte dessas atribuições através da Criação de Comissões Estaduais de Abastecimento e da utilização de funcionários dos próprios estados para a execução das medidas.

Como forma de dar unidade às Comissões Estaduais, foi baixado em 4 de maio de 1944, a portaria de nº 220, que uniformizava sua atuação e estipulava todos os deveres que as comissões possuiriam e, claro, a possível intervenção da Coordenação da Mobilização Econômica quando necessário. Ficaram assim as atribuições:

- as Comissões de Abastecimento deverão organizar o mais rapidamente possível seus serviços de estatísticas, mantendo em dia as dificuldades dos seguintes produtos: arroz, feijão, milho, banha, batata, cebola, charque, farinhas, gorduras vegetais e óleos alimentícios compostos;
- as Comissões de Abastecimento dos estados produtores deverão, dentro do menor prazo, fazer a estimativa do excedente das respectivas safras sobre as necessidades de consumo;
- a Coordenação da Mobilização Econômica tomará as providências necessárias para assegurar o escoamento da produção de um para outro

²¹⁶ op. cit. p. 8.

estado da federação, entendendo-se a respeito com a Comissão da Marinha Mercante e com as Diretorias das Estradas de Ferro;

- a Coordenação da Mobilização Econômica, desde que o mercado interno esteja devidamente suprido, poderá autorizar a exportação dos excedentes para o exterior, fixando a quantidade máxima e o período em que ela será permitida;
- os preços-base serão fixados por entendimento entre o Serviço de Abastecimento de centros produtores e estendendo-se a todos os estados consumidores, observada sempre a respectiva paridade;
- fica expressamente proibido às Estradas de Ferro, sem autorização das Comissões Estaduais, modificar o destino dos gêneros alimentícios que já tenham sido despachados para determinada localidade;
- as Comissões Estaduais deverão providenciar cotas dos produtos sob controle para os municípios, guardadas as peculiaridades locais²¹⁷.

A atuação das comissões estaduais não foi uniforme e variava segundo as particularidades dos entes federativos. No âmbito mais geral, elas procuraram atacar as seguintes frentes: combate aos preços abusivos, racionamento de alimentos e apoio à agricultura. Vamos discutir algumas medidas de algumas comissões para demonstrar como atuaram as comissões.

A Comissão de Abastecimento do Distrito Federal elaborou juntamente com comerciantes e agricultores uma dieta básica per capita diária para o consumo de alimentos. Segundo o estudo essa deveria ser a dieta mínima per capita de cada pessoa: Arroz-70gr; Macarrão-150gr; Feijão-80gr; Batata-150gr; Charque-70gr; Farinha de Mandioca-50gr²¹⁸.

Também no Distrito Federal foram criados os mercados regionais de emergência, conhecidos por *mercadinhos*. Sua função era vender produtos em falta em outros comércios, mantendo os preços tabelados. Foram construídos entre 1944 e 1945, cerca de 15 desses estabelecimentos no Distrito Federal²¹⁹.

Com relação à política de controle de preços, o procedimento geral era determinar um conjunto de preços mínimos e máximos estipulados pela

²¹⁷ Cf. *Economia de Guerra no Brasil*, 1944, vol. 2, p. 14-15.

²¹⁸ op. cit. p. 18.

²¹⁹ op. cit. p. 19.

Coordenação. Em seguida, as comissões de abastecimento praticariam essa variação mediante seus estoques, de forma que o combate ao abuso de preços fosse mais amplo²²⁰. É claro que, no limite, o tabelamento e a fiscalização seriam os instrumentos utilizados.

No caso dos estoques, esses ficavam a cargo da Coordenação, que organizava junto aos produtores o levantamento sobre as safras e a quantidade de alimentos. As exportações de gêneros alimentícios eram praticamente proibidas.

Para evitar contrabando, as comissões passaram a fiscalizar as alfândegas portuárias para coibir a venda ilegal para o exterior. Em um dos exemplos citados pela Coordenação, em 1944 foi retido no porto de Santos uma carga de 10 toneladas de feijão que foram ilegalmente negociadas com a Espanha e que acabou sendo confiscada sem o pagamento do valor ao produtor²²¹.

O combate contra os abusos dos preços por parte dos produtores passava também por suspender o crédito agrícola daqueles que não praticassem a política de preços estabelecida pelo governo. O governo também impunha aos produtores o tamanho da safra a ser plantada mediante as necessidades do mercado²²².

No que diz respeito ao consumidor, a atuação dos órgãos governamentais foi no sentido de aumentar a oferta de produtos, seja através de estabelecimentos, como os mercados de emergência, seja através das feiras livres organizadas pelas comissões de abastecimento. Contudo, foi no racionamento de produtos que se realizou o maior esforço das comissões de abastecimento. Foram criados vários mecanismos que visavam monitorar o abastecimento. Uma série de talões e cartões de racionamento de diversos produtos eram distribuídos entre a população e os comerciantes. Esses, ao final do mês, eram recolhidos pelos agentes das comissões e verificados com o total

²²⁰ Cf. *Economia de Guerra no Brasil*, 1944, vol. 2, p. 21.

²²¹ op. cit. p. 25.

²²² op. cit. p. 49.

de vendas e como estoque dos comerciantes. Verificava-se, também, os preços praticados e a alternância entre os preços mínimos e máximos²²³.

Para se ter uma dimensão do nível da intervenção governamental, entre 1943 e 1945 foram baixadas 230 resoluções que dispunham sobre controle de preços, aumento ou diminuição dos estoques, punição para abusos de preços e lucros, entre outras disposições²²⁴. Sobre a questão da fiscalização e a repressão contra abusos é interessante notar que o governo não mediu esforços para coibir os abusos. No estado de São Paulo, no ano de 1944, foram efetuadas 1.380 autuações assim dispostas: 327 prisões e 1.053 advertências. Uma média de 115 autuações mensais²²⁵.

A comissão de abastecimento justificava as autuações dizendo:

“A ganância do comércio distribuidor contribuiu para mais dificultar a perfeita distribuição dos gêneros. Ocultando estoques que não eram controlados diretamente, colocava-se perante o consumidor como um amigo e interessado em servi-lo, lançando mão dessa artimanha para vender o que tinha a preços exorbitantes; vendia produtos tabelados como se de qualidade fora do tabelamento, iludindo a boa-fé do comprador displicente ou ignorante das disposições em vigor; alegava haver comprado no ‘mercado negro’ para justificar a venda a preços oficiais cobrando por fora as diferenças”²²⁶.

O racionamento e o combate aos preços abusivos vigoraram praticamente até o final de 1945. De certa forma, é necessário atentar para esses mecanismos governamentais no que diz respeito ao controle econômico, principalmente os de repressão e controle das atividades empresariais em geral, na medida em que, terminado o conflito bélico, as críticas ao governo federal aumentavam substancialmente na sociedade ou em parte dela. O caráter centralizador do regime causava problemas na sociedade civil, mas também gostaríamos de acrescentar que parte das críticas de alguns setores da sociedade advinham do excessivo controle econômico durante os anos de funcionamento da Coordenação de Mobilização Econômica.

Cumpramos enfatizar: a sua extinção em 1945, após a queda do presidente Getúlio Vargas, foi quase que uma imposição dos que assumiam o poder no país. O presidente empossado José Linhares, então presidente do STF, teve

²²³ op. cit. pp. 69 e seg.

²²⁴ Cf. *Economia de Guerra no Brasil*, 1944, vol. 2, pp.79 e seg.

²²⁵ op. cit. p. 60.

²²⁶ op. cit. p. 60.

como duas primeiras medidas governamentais e praticamente as únicas – diga-se de passagem – a extinção da CME e a revogação da Lei Malaia, que disciplinava a remessa de lucros para o exterior. Nada mais claro do que essas medidas para exemplificar o sentido maior da deposição do presidente, que já havia se comprometido em redemocratizar o país. Tal compromisso seguia um curso desde o início de 1945. Também de não participar, como candidato, das eleições, a despeito da campanha queremista. O caráter privado dos interesses de classe que compunham a campanha pela redemocratização do país falou mais alto.

Entretanto, o mais importante é entender o significado da experiência desse órgão no contexto da modernização capitalista brasileira. A atuação da Coordenação da Mobilização Econômica, juntamente com o Conselho Federal de Comércio Exterior e o Departamento da Administração Pública, foram os alicerces do Estado para o desenvolvimento e industrialização do país. Foram a partir desses órgãos que grande parte da indústria de base surgiu e se consolidou; foram os estudos efetuados por tais órgãos que o planejamento posterior, seja no segundo governo de Getúlio Vargas, seja no governo de Juscelino aconteceram. Na verdade, a atuação da Coordenação teve um duplo caráter: primeiro propiciou o governo superar as dificuldades da economia de guerra durante dos anos de 1942 e 1945. Segundo, e talvez mais importante, criou uma estrutura de planejamento econômico que se consolidou na burocracia estatal e foi capaz de, posteriormente, propor novos planos e planejamento para o desenvolvimento industrial brasileiro.

Por fim gostaríamos de transcrever o artigo que o jovem funcionário da Coordenação de Mobilização Econômica, Jesus Soares Pereira, por ocasião da extinção do órgão. O texto demonstra a preocupação com a desestruturação do órgão e avalia que a sua continuidade era de vital importância para a organização econômica do país, principalmente após o final da Segunda Guerra:

DESORIENTAÇÃO

(De um observador econômico)

“Procuramos demonstrar nesta coluna, há tempos, a necessidade de não alhear o governo ao controle da atividade econômica que, bem ou mal, a Coordenação da Mobilização Econômica exercera durante a guerra. A normalização do abastecimento nacional, dissemos então,

não se faria rapidamente e a vigilância do governo se tornaria necessária por muito tempo ainda, não só no setor das importações em geral, que continuariam insuficientes, mas também no âmbito das próprias trocas internas, que permaneceriam perturbadas pelas deficiências de transporte.

Os fatos atuais estão demonstrando que, ao invés de se extinguir aquele órgão governamental de emergência, impunha-se ao contrário, fosse ele prestigiado com o fim de continuar a se desincumbir de várias tarefas que já lhe competiam, liberando os controles paulatinamente, e de assumir novos encargos que o após-guerra lhe traria. Clamou-se, porém, pela liberdade de comércio e atribuiu-se à interferência governamental na atividade privada a série de males com que se defronta a nação. Condena-se o plano de controle do governo, como origem desses males, ao invés de se apontarem os erros cometidos no exercício de tal controle, de fato imprescindível na situação especial em que o país se encontrava. Assim, conquanto várias atribuições do Coordenador tenham sido transferidas a outras autoridades, por não ser possível de forma alguma extingui-las, a falta de um comando superior unificado já se fez sentir no momento, pelo menos no que concerne a distribuição interna de algumas utilidades indispensáveis ao consumo.

O caso da farinha de trigo parece típico como demonstração da necessidade de um organismo que se incumba de regular o abastecimento nacional, no conjunto. Afora o controle do suprimento regular de matéria prima à indústria de panificação, este órgão teria de cuidar da repressão aos abusos que estão se verificando por toda a parte e que sempre surgem quando há carência, no mercado, de qualquer utilidade imprescindível ao consumidor.

As compras externas de trigo e farinha se reduziram, as quantidades que chegam aos nossos portos são insuficientes, vem irregularmente, suprem alguns centros consumidores, enquanto há falta total da mercadoria noutros centros do país. Como distribuir mercadoria assim escassa, por forma a não desaparecer de todo em algumas cidades, sem a interferência do governo no respectivo comércio? A fixação dos preços de venda exige, também, o controle das importações, para que se torne eficiente. Na situação atual, entretanto, não há orientação segura no controle desse comércio, que se acha de fato entregue à livre iniciativa privada, ao jogo dos interesses comerciais, e todos sabemos que dificilmente esses interesses admitem um limite para os lucros.

Tudo indica que a crise de abastecimento de trigo, neste ano, será muitíssimo mais grave que a do ano passado. Marchamos para o racionamento do pão nas grandes cidades e para a falta completa de farinha no interior do país, a menos que um controle rigoroso do suprimento seja exercido. Que órgão governamental se incumbiria desse controle, entretanto? O Serviço de expansão do trigo do Ministério da Agricultura, o Conselho Federal de Comércio Exterior, os governos dos estados, ou as prefeituras municipais?

Um problema desse vulto não poderá ser resolvido, de forma alguma, sem um programa orgânico, uma orientação segura, que conduza aos fins almejados. Essa orientação não existe”²²⁷.

CAPÍTULO 4

AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO ESTADO NOVO

²²⁷ Arquivo pessoal de Jesus Soares Pereira. CPDOC – FGV.

Introdução

A complexidade das determinações externas e internas, em suas relações, sobre os caminhos da industrialização retardatária, nos obriga a analisar as formas de inserção internacional do Brasil durante o Estado Novo. Porém, é necessário entender as mudanças substantivas no cenário internacional desde o final da Primeira Guerra que modificaram as relações entre os Estados Nacionais. Assim sendo, a periodização do capítulo extrapola o período do objeto de estudo pela necessidade de explicar as diversas questões relativas ao âmbito das relações internacionais. Dentro desse espectro procuramos discutir algumas questões para entender as mudanças levadas a diante pelo governo. Talvez a dificuldade possa ser expressa nos seguintes termos: como o Brasil se posicionou no complexo quadro das relações internacionais na Era da Catástrofe?²²⁸

Durante muito tempo procurou-se associar o Estado Novo, como forma de organização política, aos regimes autoritários europeus, a saber: o fascismo italiano, o franquismo espanhol, o salazarismo português e o nazismo alemão. Pensamos que essas associações têm sua razão de ser em duas dimensões. Primeiramente, entender o que significou o surgimento dos regimes autoritários durante os anos 1920 e 1930 na Europa. Na medida em que os anos 1920 e 1930 desenrolavam-se, emergiram diversos regimes de caráter autoritário, a crença na democracia liberal, enquanto capaz de solucionar crises políticas e de representação, bem como a partir de 1929 também crises de caráter econômico, ficou profundamente abalada. A incapacidade dos regimes liberais de encaminharem soluções para a crise generalizada que permearam a maior parte dos países nos anos 1920 e depois da Crise de 1929 decretou o fim dos mesmos²²⁹. O fenômeno autoritário dos anos 1930 deve ser entendido como o esgotamento da democracia liberal burguesa da *Bélle Époque*, associado ao fenômeno do surgimento das massas no cenário político internacional. Ele é fruto da incapacidade política dos governos de lidarem com as profundas

²²⁸ Mazzucchelli, Frederico. *Anos de Chumbo*. Campinas: Ed. Facamp. 2009.

²²⁹ No caso dos países onde o regime liberal parlamentar continuou a funcionar como na Grã-Bretanha, França e EUA, o que se observa, principalmente após a Grande Depressão é um aumento das posições autoritárias por parte de setores da sociedade.

transformações ocorridas na lógica de funcionamento do Capitalismo em sua fase monopolista²³⁰.

Em uma segunda dimensão, somada ao acima descrito, tem-se a questão da realidade do comunismo como forma de organização política, a partir da consolidação da Revolução Russa e do surgimento da União Soviética no cenário internacional. A partir desse momento, o fantasma do comunismo passa a ser realidade e uma política de cordão sanitário e de combate ferrenho a ele se torna a lógica de ação dos governos do ocidente.

Resumindo a questão: de um lado a incapacidade da democracia liberal, enquanto regime político consagrado, de lidar com as profundas mudanças na ordem econômico social a partir do surgimento das massas no cenário político e das consequências da Primeira Grande Guerra, aprofundadas pela Grande Depressão. De outro, os problemas nacionais que cobram dos governos posicionamentos que procurem dirimir as consequências dessas mudanças²³¹.

Se observarmos as atitudes que o Governo Vargas, seja no período constitucional (1934-1937) ou no Estado Novo, tomou em relação à maioria dos países, veremos que existem mais proximidade do que distanciamento em relação as características mais gerais que esses países tomaram, tais como:

²³⁰ Cf. Polany, Karl. *A Grande Transformação: As origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2000.

²³¹ Para nós fica claro que os líderes políticos dos anos 1920 não conseguiam entender a profundidade das mudanças que a Grande Guerra havia causado. É nesse sentido que Polany chama os anos 1920 de conservadores, na medida em que pura e simplesmente procuravam esses líderes restabelecer o padrão anterior a Guerra. Seja o restabelecimento do padrão ouro, como fez Churchill em 1924 ou a anarquia econômica que se estabeleceu e que punia gravemente países derrotados na Primeira Guerra. Com a Crise econômica de 1929 e a Grande Depressão que se seguiu, a alternativa de superação em alguns países passava pela negação dos valores liberais e democráticos. Exceção feita ao New Deal Americano e a Social Democracia sueca sob o comando de Gunnar Myrdal, governos autoritários começaram a encaminhar a superação da crise. Para melhor exemplificar o ambiente de descrença na eficácia da liberal democracia, vejamos a posição de Keynes em seu *The End of Laissez-Faire* de 1926: *Esclareçamos desde o início os princípios metafísicos ou gerais sobre os quais, de tempos em tempos, se fundamentou o Laissez-faire. Não é verdade que os indivíduos possuem uma "liberdade natural" prescritiva em suas atividades econômicas. Não existe um contrato que confira direitos perpétuos aos que os têm ou aos que os adquirem. O mundo não é governado do alto de forma que o interesse particular e o social sempre coincidam. Não é administrado aqui embaixo para que na prática eles coincidam. Não constitui uma dedução correta dos princípios da Economia que o auto interesse esclarecido sempre atua em favor do interesse público. Nem é verdade que o auto interesse seja geralmente esclarecido; mais frequentemente, os indivíduos que agem separadamente na promoção de seus próprios objetivos são excessivamente ignorantes e fracos até para atingi-los. A experiência não mostra que os indivíduos quando integram um grupo social, são sempre menos esclarecidos do que quando separadamente.*

combater o comunismo como vários países, inclusive os EUA, fizeram; o surgimento de correntes políticas de caráter fascista que buscavam se apoderar do poder político, seja onde eles conseguiram assumir o controle do aparelho de Estado (Itália, Portugal, Espanha, Alemanha), ou onde faziam um contundente questionamento da ordem estabelecida (Inglaterra, EUA, Brasil, França).

Internamente, a correlação de forças políticas que, a partir de 1930 disputaram o controle do aparelho de Estado, deve ser entendida como a principal variável sob o qual analisar as atitudes tomadas por Getúlio Vargas na condução do processo político. Nesse sentido, estamos argumentando que as origens políticas do Estado Novo e seu caráter autoritário derivam muito mais das disputas eleitorais em jogo no país, do que um simples alinhamento ideológico aos países europeus. Tentar explicar o Estado Novo como modelo de fascismo a partir de questões como a legislação trabalhista, combate ao comunismo, não perseguição aos integralistas, acaba por deixar de lado questões mais importantes, como o peso político das oligarquias estaduais, combatidas desde 1930 e que ainda era o principal causador de instabilidade no governo Vargas²³².

Getúlio Vargas procurou, pois, se equilibrar no cenário internacional da mesma forma que o resto dos países, na medida em que os 20 anos que separam a Primeira Guerra da Segunda inauguraram uma nova forma de equilíbrio de poder, num mundo sem a liderança de algum país. É nesse ambiente de “Anarquia Internacional” que as peças do tabuleiro se moverão. Na verdade, a resolução das questões em âmbito nacional é que pautarão as práticas diplomáticas dos países em geral. E, nesse sentido, o Brasil não fugiu à regra.

²³² A questão referente às disputas políticas do período Vargas, discutidas no primeiro capítulo desse trabalho, mostram como a correlação e forças impactava o governo a cada momento. Consideramos que a forma de encaminhamento do governo brasileiro em meio as vulnerabilidades externas típicas de uma nação periférica, mostram como a principal bússola do país em relação a crise internacional foi a de procurar criar uma autonomia nos limites que a posição do país no cenário internacional permitia. Assim sendo, não nos parece razoável condenar o Brasil por se declarar neutro quando da eclosão da Segunda Guerra e não condenar os americanos ou argentinos, que também se declararam neutros. No que diz respeito as forças políticas fascistas no país como o movimento Integralista, gostaríamos de lembrar que, por exemplo, na Inglaterra havia um forte movimento fascista liderado por Oswald Mosley, a União Britânica de Fascistas que levou cerca de 500 mil pessoas às ruas. Nos EUA pessoas como Henry Ford também se declaravam simpatizantes do Fascismo.

4.1 – O antiliberalismo dos anos 30 e a Segunda Guerra Mundial

A análise sobre os anos 20 e 30 do século XX no cenário mundial é extremamente fecunda para mostrar grandes rupturas da chamada ordem internacional, bem como as mudanças substantivas na dinâmica capitalista mundial.

Como observou Galbraith:

“Estou convencido, como muitos outros, de que o grande ponto de mutação da história econômica moderna, aquele que mais do que qualquer outro introduziu a era moderna da economia, foi a Grande Guerra de 1914-18, depois reduzida à expressão mais modesta, e, no todo, menos exata expressiva, de Primeira Guerra Mundial. (...) Na verdade, estaria correto chamar a Primeira Guerra Mundial de Grande Guerra; a Segunda Guerra foi sua última batalha”²³³.

O impacto que a Primeira Guerra Mundial causou na sociedade ocidental foi uma ruptura sem precedentes dentro da ordem liberal que a dupla revolução do final do século XVIII havia inaugurado. A conjugação entre modernidade Capitalista e disseminação dos valores modernos herdeiros da Ilustração do século XVIII desaguaram nas ensanguentadas trincheiras dos campos europeus. Paul Valéry descreveu em *A Crise do Espírito* o alcance do conflito: “*Nós, civilizações, sabemos agora que somos mortais. Tanto horror não teria sido possível sem tanta virtude. Sem dúvida, foi preciso muita ciência para matar tantos homens, dissipar tantos bens, aniquilar tantas cidades em tão pouco tempo. Saber e Dever sois, portanto, suspeitos?*”²³⁴

No que diz respeito a nova configuração das relações entre os países em âmbito internacional, o fim da hegemonia britânica, que desde 1815 manteve estável o equilíbrio de poder europeu e, de certa forma, no resto do mundo também, não foi ocupado por nenhuma nova forma de organização do sistema internacional. Pior ainda, a forma como as nações beligerantes encaminharam as questões dos acordos de paz não só não colocavam em perspectiva a necessidade de reordenamento mundial e de equilíbrio, como pretendiam restaurar a velha ordem mundial sob os auspícios da Paz de Versalhes.

²³³ Cf. Galbraith, John K. *Viagem pelo Tempo Econômico – Um relato em primeira mão*. São Paulo: Pioneira. 1994.

²³⁴ Apud Adauto Novaes. *A lógica atormentada*. In: *A Crise da Razão*. São Paulo: Cia. Das Letras, 1996, p. 14.

Na atmosfera em que se fez os acordos de Paz, uma voz bradou imediatamente contra a insensatez que o Tratado de Versalhes trazia: John Maynard Keynes. Ele foi integrante da missão inglesa na conferência de Paris e alertou que o tratado não colocaria fim aos problemas do conflito, muito pelo contrário, encaminharia para um aumento das rivalidades e do sentimento de revanche que causaria nas nações vencidas. A paz dos vencedores, sedimentada no revanchismo francês em relação à Guerra Franco Prussiana, aumentaria as tensões e não encaminharia a Europa para uma nova forma de convivência pacífica. Em suas palavras:

“Se o que propomos é que, pelo menos por uma geração, a Alemanha não possa adquirir sequer uma prosperidade mediana; se cremos que todos os nossos recentes aliados são anjos puros, e todos os nossos recentes inimigos, alemães, austríacos, húngaros e os demais, são filhos do demônio; se desejamos que, ano após ano, a Alemanha seja empobrecida e seus filhos morram de fome ou adoeçam, e que seja rodeada de inimigos, então rechacemos todas as proposições deste capítulo, particularmente as que possam ajudar a Alemanha a recuperar uma parte de sua antiga prosperidade material e a encontrar meios de vida para a população industrial de suas cidades (...) Se aspiramos deliberadamente o empobrecimento da Europa Central, a vingança, eu ousa prever, não tardará”²³⁵.

Em âmbito maior, a paz resultante da conferência criou um sério problema para o sistema internacional. Primeiramente, porque pensava-se que poder-se-ia restaurar o período anterior, tentando entender a guerra como *um raio em céu azul* na estrutura da *Béle Époque* do final do século XIX e começo dos anos XX.

Somando-se a essa questão, o fim do padrão-ouro enquanto peça central na distribuição do poder internacional criou uma situação em que se cruzavam uma ausência de uma potência econômico-militar capaz de organizar o sistema internacional e uma incapacidade dos líderes políticos mundiais de entender que uma nova ordem inaugurava-se a partir daquele momento²³⁶.

A necessidade de reorganização do sistema internacional deveria partir de uma nova rearticulação das economias centrais, e dada a conjuntura do pós guerra essa rearticulação dar-se-ia pela liderança do Estados Unidos, o país que menos sofreu com as agruras do conflito. Entretanto, a determinação do presidente Wilson em encaminhar essas questões esbarrou na tradição

²³⁵ Cf. Keynes, John M. *Ensayos de Persuasión*. Barcelona: Editorial Crítica, 1988.

²³⁶ Cf. Carr, Edward. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Brasília: Ed. UNB. 1982.

isolacionista em assuntos estrangeiros da política externa americana²³⁷ que, através do Congresso Nacional, vetou a entrada dos americanos na Sociedade da Liga das Nações.

O que se configurou, pois, durante os 20 anos subsequentes foi uma total anarquia no sistema internacional. Do ponto de vista econômico a recuperação das economias centrais europeias não ocorreu. Pior ainda, no caso da pujante economia alemã, as cláusulas draconianas do Tratado de Versalhes, que pretendiam aniquilar o poderio econômico alemão, jogaram o país numa das maiores crises sociais já vista. Exceção feita aos Estados Unidos, a economia capitalista mundial pouco avançou na recuperação do período pré 1914. O colapso da Bolsa de Nova Iorque em 1929 deflagrando a maior crise do Capitalismo até então, solapou todos os regimes políticos e enterrou de vez qualquer expectativa de restauração da democracia liberal burguesa da *Bélle Époque*²³⁸.

Diante da situação, qualquer forma de saída para a crise naquele momento não passava mais pela tentativa de restabelecimento de uma nova ordem internacional. Senão que as preocupações se tornavam eminentemente nacionais e as mudanças políticas dos anos 1930 imprimiriam uma nova ordem de questões na lógica política dos países. É nesse sentido que devemos entender os fenômenos autoritários e totalitários dos anos 1930. Vejamos de forma mais geral como se constituem e que novos elementos podem ajudar a entender o desfecho desses fenômenos.

Todos os países do mundo foram arrastados pela grande Depressão que atingiu as economias capitalistas durante os anos 1930. O desemprego generalizado atingiu tanto as economias industrializadas do centro quanto as economias agrário-exportadoras da periferia. Na Alemanha atingiu o ápice de 44% da população economicamente ativa; nos EUA 25%²³⁹.

O impacto na vida política dos países foi claro, e uma onda de mudanças nos regimes políticos mudou os cenários nacionais. Independentemente da posição ideológica dos governos que assumiam o poder, uma coisa ficou

²³⁷ Cf. Mazzucchelli, Frederico. *Anos de Chumbo*. Campinas: Facamp. 2009.

²³⁸ Cf. Carr, Edward. op. cit. pp.114-115.

²³⁹ Cf. Mazzucchelli. op. cit. pp 209 e seg.

evidente: era necessário combater a depressão econômica a qualquer custo. E nesse caso uma novidade se impunha no âmbito da economia; o livre jogo do mercado não conseguia mais responder às demandas geradas pela crise e pela depressão. De forma variada e com vários nuances, o que se percebeu foi que a atuação do Estado no âmbito da economia era a tônica dos diversos governos ao longo dos anos 1930²⁴⁰.

A questão dos regimes autoritários, a nosso juízo, deve ser estudada primeiramente a partir das condições econômicas que se impuseram aos diversos países durante a grande depressão. Não se pode perder de vista o impacto que o desemprego generalizado e as condições de miserabilidade que parte da sociedade enfrentou teve consequências na dinâmica política dos Estados Nacionais, principalmente, em um contexto de ascensão das massas no jogo político. Como afirma Belluzzo:

“O Fascismo teve muitas máscaras, mas é inegável que **em sua essência ele representou o drama da vingança do político contra as pretensões de autonomia do econômico**. Era preciso subtrair a produção e a troca de mercadorias ao império das normas emanadas do *diktat* do ganho monetário e submetê-las à vontade do Führer e as necessidades do povo. **O regime econômico fascista foi um monstruoso movimento populista, uma rebelião contra a objetividade das leis econômicas e suas consequências funestas sobre a vida dos indivíduos**”²⁴¹. (grifo nosso)

Nesse sentido, se observarmos o andamento das questões impostas e não resolvidas no pós Primeira Guerra, a incapacidade política dos Estados em encontrar uma saída para a crise internacional, a insistência retrógrada de restabelecer os ditames da *Béle Époque*, o isolacionismo dos EUA que jogou um peso decisivo na não resolução do vazio de hegemonia no período e, por fim, o cataclismo social gerado pela Grande Depressão compõem as peças desse tabuleiro no qual eclodirá a Segunda Guerra, que analisada nestes termos, nada mais foi do que a última batalha da Primeira Guerra.

4.2 – Relações Bilaterais como forma autônoma de inserção internacional

Uma análise sobre a forma de inserção internacional do Brasil durante o período que vai de 1930 até 1945, e em particular entre 1937-1945, deve ter

²⁴⁰ Cf. Polany. op. cit. pp. 36 e seg.

²⁴¹ Cf. Belluzzo, Luiz Gonzaga. *Ensaio sobre o Capitalismo no século XX*. São Paulo. Unesp/IE. 2004.

como critério as questões relevantes sobre os problemas derivados da crise internacional do período e suas consequências sobre um país periférico agroexportador. As possibilidades de superação dessa questão surgem, também, como objeto de análise. Os problemas do Brasil referentes à sua situação nos quadros da crise internacional se entrelaçavam com as questões de ruptura da ordem política interna a partir da Revolução de 1930 e o processo de modernização capitalista que se inaugurava no país.

O governo brasileiro se encontrava, então, diante do seguinte dilema: enfrentar um processo de modernização que suprimisse o atraso econômico e social secular que o país atravessava e, ao mesmo tempo, buscar uma inserção autônoma dentro da dinâmica do capitalismo mundial e das relações internacionais²⁴².

Primeiramente é necessário entender aqui que, tal qual os demais países, o Brasil também procurou encaminhar soluções para a Grande Depressão na década de 1930, e, na condição de país periférico do sistema Capitalista, isto dizia respeito a como contornar as fragilidades econômicas de dependência externa, tais como financiamento e o comércio exterior. Em um ambiente marcado pelo colapso das relações econômicas internacionais, por uma profunda competição e disputa sobre novos mercados por parte das nações industrializadas, pouco espaço restava às nações periféricas para poder inserir-se no sistema internacional. Abandonado por completo o livre comércio, restava a tentativa de acordos pontuais de cooperação econômica. Nesse sentido, as relações bilaterais surgem como novo ator da dinâmica econômica internacional.

No cenário internacional dos anos 30, Alemanha e Estados Unidos, no âmbito das nações industrializadas, despontam como os países que conseguiram, de forma tortuosa e ziguezagueante, encaminhar soluções para a superação da depressão econômica. Esta nova configuração geopolítica tendo esses dois Estados como principais atores, será o caminho pelo qual o Brasil construirá sua inserção na economia mundial como nação periférica²⁴³.

²⁴² Cf. Hilton, Stanley. *O Brasil e as Grandes Potências (1930-1939)*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1977, p. 28 e seg.

²⁴³ Cf. Moura, Gerson. *Autonomia na Dependência. A Política externa Brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1980, op. cit., p. 51 e seg.

Do ponto de vista do Governo Vargas, o processo de inserção econômica tinha na industrialização sua espinha dorsal. Como salientou Hilton: “*Vargas estava fortemente empenhado numa política de desenvolvimento econômico equilibrado, e que, por isso, a industrialização tinha um lugar proeminente em sua lista de metas nacionais, desde o início de seu longo período de governo*”²⁴⁴.

Ao mesmo tempo, ele não poderia abandonar o setor agrário exportador, ainda responsável pela acumulação de divisas internacionais. Nas palavras do próprio presidente:

“A nossa época marca na história do mundo grave momento de sérias transformações sociais. Devemos adotar como postulado cívico o compromisso de ampliar as nossas lavouras e aperfeiçoar as nossas indústrias, de forma tal que passe a ser considerado deslize de patriotismo alimentarmo-nos ou vestirmo-nos com tecidos ou gêneros importados”²⁴⁵.

Por outro lado, a problemática da industrialização, como projeto do governo, também possuía peculiaridades dentro do jogo político do país. Na medida que se buscava, pelo menos até 1937, uma forma de estabilizar o sistema político e garantir a governabilidade do país, as idas e vindas sob encaminhamento da industrialização serão uma frequente luta entre grupos de interesse divergentes dentro do aparelho de Estado.

Essa questão fica mais explícita quando se discute a questão tarifária em relação ao comércio exterior. À medida que o governo praticamente, depois de 1930, estatizou o comércio exterior agrícola, principalmente com a criação do Instituto Brasileiro do Café, as reclamações por tarifas e preços melhores estavam sempre na ordem do dia. Com a queda gigantesca, tanto da demanda quanto os preços do café, as decisões governamentais passaram a ser essenciais para sustentar o produto e mantê-lo ativo no mercado mundial. Na verdade, a necessidade do governo brasileiro era não só segurar o café como principal mercadoria de exportação, como, também, alavancar as demais mercadorias agrícolas como forma de aumentar as divisas internacionais, para capacitar o governo de condição de importação de máquinas e equipamentos necessários ao processo de modernização do parque industrial a ser construído²⁴⁶.

²⁴⁴ Cf. Hilton. op. cit. pp. 46.

²⁴⁵ Cf. Vargas, Getúlio. *A Nova Política do Brasil*. Vol. 1. pp. 97.

²⁴⁶ Cf. Hilton. op. cit., p. 51.

Até 1934 o governo brasileiro direcionou seus esforços na tentativa de conter a evasão de divisas e renegociar os pagamentos e amortizações dos compromissos financeiros do país no exterior. Com Osvaldo Aranha, desde 1931 no comando do Ministério da Fazenda, Vargas tentava, ao mesmo tempo, protelar e renegociar as dívidas e induzir uma forma de aumentar o fluxo do comércio internacional, bem como dinamizar o mercado interno, mudando o eixo econômico brasileiro centrado na economia agroexportadora²⁴⁷.

Todavia, foi a partir de 1934 que a questão das relações bilaterais começou a tomar forma na lógica das relações internacionais do Brasil²⁴⁸. Osvaldo Aranha retira-se do ministério da Fazenda e assume a embaixada do Brasil nos EUA, praticamente tornando-se diretamente responsável por conduzir as negociações comerciais do país.

A primeira aproximação ocorreu com os alemães. Em junho de 1934, Hjalmar Schacht, ministro das Finanças do Reich, elaborou um Plano de Comércio Exterior que consistia em acordos que pudessem ser concretizados a despeito da escassez de divisas fortes. É necessário lembrar que praticamente todos os países sofriam com a escassez de recursos em moeda forte, e Brasil e Alemanha não eram exceção. O mecanismo criado por Schacht foi a criação de uma moeda de compensação chamada *Marco Ask*²⁴⁹. Os importadores alemães usavam a moeda de compensação para compras predefinidas pelo governo. Os países exportadores então poderiam reter esses marcos compensatórios e os utilizariam na compra de produtos alemães²⁵⁰. Dessa forma, a Alemanha procurava expandir seus mercados consumidores em um momento extremamente caótico para o mercado mundial. Do lado do Brasil, a interação

²⁴⁷ Cf. Hilton. op. cit., p.63 e seg.

²⁴⁸ Nas palavras de Hilton: “O primeiro tiro da batalha comercial entre as grandes potências pelo mercado brasileiro foi desferido em meados de 1934, quando Berlim enviou uma delegação comercial especial à América do Sul e o Congresso Americano aprovou a Lei de Acordos Comerciais Recíprocos. O Brasil de imediato, viu-se colocado entre os sistemas comerciais antagônicos desses indispensáveis parceiros, cada um dos quais com um importante papel reservado para o Brasil em seu respectivo programa comercial. Compelido a tomar uma decisão num ambiente de pressões externas conflitantes, as quais encontravam apoio dentro do Brasil, Getúlio Vargas, evitou, tipicamente, um compromisso definitivo, empreendendo habilmente uma política *ad hoc*, calculada para aplacar as partes interessadas, e adiando a necessidade de uma escolha clara e aberta até que as circunstâncias o exigissem”. Hilton, op. cit. p. 79.

²⁴⁹ Cf. Schacht, Hjalmar. *Setenta e seis anos de minha vida*. São Paulo. Editora 34. 2003.

²⁵⁰ Hilton. op. cit. p. 82

com os alemães serviria para, de um lado, viabilizar o processo de industrialização, à medida que compraríamos máquinas e equipamentos para dinamizar nossa industrialização; de outro, a possibilidade de um acordo militar de modernização das forças armadas brasileiras, que naquele momento se encontravam na pior situação de aparelhamento possível²⁵¹.

Importante ressaltar que o apoio político da corporação militar ao presidente Vargas foi decisivo desde o final da luta contra os paulistas em 1932. A partir de 1934 sabia-se que as forças armadas jogavam um papel decisivo na estabilidade política do governo constitucional e também seriam o principal ator na implantação do Estado Novo²⁵². Assim, os militares entendiam que a questão da modernização das forças armadas, que requeria urgência, primeiramente deveria ser estimulada pela efetivação de um amplo acordo de comércio exterior e, posteriormente, incluída no processo maior de industrialização²⁵³.

Ao mesmo tempo, o governo brasileiro também deveria entender-se com os Estados Unidos, principal destino das exportações de matérias primas do país e também o principal credor do Brasil. Entre 1934 e 1938 o jogo diplomático brasileiro consistiu em manter ambas as frentes ativas e procurando de forma muito objetiva, barganhar o máximo possível para aumentar o fluxo de comércio e o aumento da acumulação de divisas com vistas a manter o país na rota da modernização industrial. Em 1935 é firmado um tratado de livre comércio que determinava, por um lado, o princípio de nação mais favorecida, pelo qual

²⁵¹ Cf. Coutinho, Luciano. *Economia Internacional*. IE. Unicamp. 2017. Gimenez, Denis. *Políticas de emprego no século XX*. São Paulo: Annablume. 2003. Com detalhes, ver Shacht, Hjalmar. *Setenta e seis anos de minha vida*. São Paulo: Editora 34. 2003.

²⁵² Tratamos em detalhes essa questão no primeiro capítulo desse trabalho. A situação das forças armadas brasileiras era de calamidade. Todo alto comando do Exército e da Marinha diziam que era necessário um maciço investimento para podermos estar em pé de igualdade primeiramente com relação aos nossos vizinhos sul-americanos. Vargas era sabedor da importância que os militares para a estabilidade e manutenção do governo em sua luta a favor da industrialização e contra a pesada oposição das ainda fortes oligarquias regionais. Um estudo do Estado Maior do exército de 1932 chegou a conclusão de que seriam necessários investimentos de aproximadamente US\$ 3,5 milhões durante 15 anos consecutivos para que o exército brasileiro pudesse fazer frente ao rival argentino. A questão militar brasileira só seria resolvida no Estado Novo. Entre 1934 e 1937 tivemos 3 Ministros da Guerra e 5 chefes do Estado Maior do Exército. Com o Estado Novo o então Ministro Góis Monteiro vaticinava: Estava extinta a política no Exército. A partir de agora só existe a política do Exército. Uma parte considerável do rearmamento das forças armadas só foram concretizadas quando dos acordos com os americanos já no ano de 1940. Esse estado de fragilidade das forças armadas pode ser descrito na ousada tentativa de assassinato do presidente Vargas em 1938 por um grupo armado de Integralistas. Sobre o atentado ver Carone, op. cit., p. 50.

²⁵³ Cf. Hilton. op. cit. pp. 184 e seg.

aplicar-se-ia a regulamentação tarifária, controle cambial, taxas de importação e, por outro, garantia a manutenção ou redução de tarifas para os itens do comércio brasileiro-americano²⁵⁴. Chama-nos a atenção que, para além de atuar em duas frentes, o governo também era obrigado a tentar satisfazer internamente seus aliados, que consistia em vários grupos de interesse que viam de forma diferente o modo como as relações bilaterais de comércio exterior se desenvolviam²⁵⁵.

Vargas procurava, desde a chegada ao poder, alicerçar seus apoios entre os setores agrários que, combalidos pela *debacle* econômica, não poderiam simplesmente ser esquecidos, dado o peso da economia agrária para o Brasil. Ao mesmo tempo deveria ser estimulado o surgimento de um setor industrial que também ganhasse corpo e força política para a atuação nas decisões governamentais. Ressaltemos que a criação em 1934 do Conselho Federal de Comércio Exterior foi decisiva para ajustar esses interesses em prol do desenvolvimento do país. Um terceiro alicerce seriam as forças armadas. Fiadores desde 1930 do programa político de Vargas, sua força como ator político dependia primeiro de sua modernização e profissionalização. Mais que isso, diante da instabilidade que os poderes políticos regionais criavam no país, somente um poder central calcado no monopólio unitário da violência seria capaz de dirimir essas questões²⁵⁶.

A forma como o governo brasileiro atuou na lógica do comércio bilateral entre os anos de 1934 e 1939 coloca-nos questões que entendemos serem importantes para uma melhor compreensão do período. Primeiramente,

²⁵⁴ Cf. Moura. op. cit. p. 79

²⁵⁵ Gérson Moura analisa esse período dizendo que o modelo definido pelo presidente Vargas e seus aliados foi o de uma Equidistância Programática. O autor explica que diante da frágil situação econômica brasileira, mas em meio ao conturbado período que a economia mundial atravessava, as formas de negociação poderiam ser favoráveis ao Brasil. Num momento em que o peso de algum país hegemônico não se realizava e que os interesses nacionais eram os que se destacavam no período, o Brasil soube tirar vantagem do processo. Importante também dizer que, ao contrário do que se imagina, a situação do presidente Roosevelt internamente não era tranquila. Como o New Deal, enquanto um projeto político de reforma da economia e da sociedade americana, possuía um amplo leque de apoio, isso se refletia nos grupos de interesse inseridos dentro do aparelho de Estado. Nesse sentido, a habilidade do presidente americano em tentar contornar as divisões e os impasses internos também acabava por favorecer os acordos de comércio exterior. O caso brasileiro foi um desses. Grande parte do sucesso do bilateralismo utilizado pelo Brasil até 1939 também foi fruto das instabilidades internas dos demais países. Cf: Gérson Moura, op. cit. p. 71 e seg.

²⁵⁶ Para uma discussão pormenorizada do assunto ver capítulo 1 e 2 do presente trabalho.

devemos entender que, consolidada a vitória de Getúlio Vargas nas eleições de 1934, inicia-se uma nova fase de seu período frente ao comando da nação. O projeto de modernização continuava, porém os antagonismos políticos permaneciam, apesar de alguns deles, como o tenentismo, já terem sido superados. Na nova conjuntura política que o período 1934-1937 inaugura, o governo procura aumentar a estabilidade do regime ao promover uma maior inserção econômica com vistas a superar a crise que, desde 1930, assombrava o país. No plano político o surgimento do Integralismo, como representação política dos regimes autoritários de direita, que no mundo começam a surgir e assumir governos, e da Aliança Nacional Libertadora, que congregava todas as forças políticas da esquerda revolucionária, dão a tônica do radicalismo político que começava a tomar forma no país.

A atitude do governo para com os movimentos políticos acima descritos não foi homogênea. Em relação à ANL a relação, em um primeiro momento, foi de cautela. Entretanto, após a tentativa de rebelião em quartéis militares no Nordeste e no Rio de Janeiro, a repressão governamental foi total. Seus líderes presos e condenados. No que diz respeito aos integralistas, a relação do governo foi outra, manteve-se neutro, deixando as manifestações políticas ocorrerem. Importante ressaltar que, nesse sentido, já no ano de 1937, tanto integralistas quanto a esquerda política, não representavam, por assim dizer, uma força que importunasse a estabilidade política do país. Mais problemático continuava a ser os interesses regionais que esperavam o pleito de 1938 para poderem encaminhar seus planos de poder²⁵⁷. Analisando as decisões políticas de comércio exterior e de acordos de cooperação, fica muito difícil concordar com uma bibliografia que procura alinhar o período pós 1934 e, mais radicalmente, o Estado Novo como um modelo de governo do regimes fascistas europeus.

Não podemos transplantar esse olhar, pois, vários são os indícios que nos levam a crer que a principal característica do Estado brasileiro era a busca pela inserção no cenário internacional aliando-se, sempre que possível, a interesses que viabilizassem o projeto de modernização do país. No caso dos acordos com a Alemanha, fica claro que a cooperação foi para a importação de máquinas e

²⁵⁷ Cf. Hilton, Stanley. *O Brasil e a crise internacional (1930-1945)*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira.cap.1.

equipamentos, militares inclusive, em troca de matérias primas. Ao mesmo tempo, ganhava-se tempo em relação aos Estados Unidos, na medida em que o acordo com os alemães não prejudicava o comércio entre o Brasil e EUA. Enfim, a questão de fundo eram as renegociações dos atrasados financeiros e a novas formas de financiamento para o Brasil. Não existiu, de fato, nenhum alinhamento ideológico do Brasil com qualquer nação de forma literal ou explícita²⁵⁸.

O que se verificou foi o pragmatismo do governo brasileiro em tentar utilizar ao máximo as ferramentas e os instrumentos que a dinâmica internacional ofereceu e que possibilitou relativo sucesso na lógica das relações bilaterais. A partir de 1939, com a eclosão da guerra a situação modifica-se. O Brasil, assim como os EUA e outras nações do continente americano se declaram neutras, e de certa forma o comércio com os alemães diminui substantivamente por conta do conflito. Outra acusação feita no âmbito das relações internacionais é a questão da neutralidade brasileira em relação ao conflito europeu. Assim como os americanos, não havia nenhum interesse, mesmo porque sabia-se da fragilidade das forças armadas brasileiras, em tomar partido na guerra. O caso americano segue a mesma sintonia. Os americanos são atacados pelos japoneses em dezembro de 1941. Declaram guerra somente ao Japão e só entrarão no conflito europeu quando o Reich também declara guerra aos americanos. Em suma, a posição brasileira está muito mais calcada em suas potenciais fragilidades externas e necessidades internas do que em posicionamento ideológico. A ruptura com o Reich em 1942 e a entrada na guerra no final de 1943 já faz parte do acordo de cooperação com os Estados Unidos, como forma de dar continuidade ao processo de modernização do país, principalmente, com a concretização do plano de instalação da grande siderúrgica, agora avalizada e financiada pelos EUA.

4.3 – Vargas e Roosevelt

Não se pode ignorar o fato que, em face do declínio da hegemonia inglesa, desde o final do século XIX, a América latina passou a ser área preferencial de manifestação da hegemonia americana. Assim, outro ponto importante a ser destacado, diz respeito à relação entre Getúlio Vargas e Franklin Delano

²⁵⁸ Cf. Hilton. op. cit. caps.2 e 3.

Roosevelt. Ambos se encontraram pessoalmente apenas duas vezes, em 1936 e em 1943. Mas isso não reflete a profunda colaboração e estreitamento dos laços entre eles.

Como já dissemos, nossa hipótese sobre a configuração política que foi sendo construída no país a partir de 1930 via no *New Deal* sua principal referência e foi com base nessa proximidade e referência que o moderno Estado brasileiro foi sendo organizado. A medida que procurava ampliar a cooperação com Roosevelt, o presidente Vargas pode dispor de três interlocutores diretos e de sua máxima confiança para esse encaminhamento. O embaixador Osvaldo Aranha era a voz oficial do governo nas negociações com os americanos. A filha do presidente, Alzira Vargas, desde 1934 trabalhando diretamente com seu pai e, depois de 1937, como chefe do gabinete Civil da presidência da república, também possuía trânsito com Roosevelt. Por fim o comandante Ernani do Amaral Peixoto, posteriormente genro do presidente Vargas, também foi designado para conciliar interesses junto a burocracia do *New Deal*.

A figura de Amaral Peixoto foi decisiva para a compreensão da política externa de Vargas. Trabalhando desde 1933 como assessor direto da presidência junto ao gabinete militar, desempenhou papel decisivo no governo. Em 1938 acumulou as funções de interventor no estado do Rio de Janeiro. Em 1942, além de ser interventor, também começou a trabalhar na Coordenação da Mobilização Econômica. Em 1939 casa-se com Alzira Vargas, filha do presidente, que também trabalhava como assessora direta desde 1936.

Como demonstração da proximidade que estamos tentando estabelecer entre Vargas e Roosevelt, convém citar um depoimento do próprio Amaral Peixoto:

“Em 1939 fiz uma viagem em comemoração ao meu casamento. Nessa viagem estive com o presidente Roosevelt, e tivemos um contato social. Ele foi muito amável e Eleanor Roosevelt, sua senhora, nos convidou para almoçar na Casa Branca. (...) Quando chegamos a Washington, tivemos uma audiência com o Roosevelt. Estávamos na sala de espera, quando passou um homem com um mapa. Entramos no gabinete do Roosevelt. Ele já nos conhecia, tratava a Alzira muito bem, abraçava-a, o que não é comum nos americanos, sempre formais. Começamos a conversar e ele disse: Faça-me o favor de olhar para trás. Vi então o tal mapa, um mapa do Atlântico Sul, pendurado num cavalete. Ele apontou Dacar e disse: Os alemães estão em Dacar, a oito horas de voo de Natal. Quero mandar um recado ao presidente Vargas. Vamos fechar essa porta. Eu respondi: Acho que o presidente Vargas, que lamenta não poder estar aqui, já previa o que o senhor ia

dizer, porque me pediu que lhe dissesse que o senhor conta inteiramente conosco²⁵⁹

Assim como Vargas, Roosevelt, ao longo de seus dois primeiros mandatos, encontrou impasses e resistências políticas em relação à aplicação do *New Deal*. Ele sabia perfeitamente que dentro da lógica da política externa norte americana, a posição brasileira no hemisfério sul era de suma importância. E foi por esse caminho que Roosevelt procurou seguir. Ao sugerir a criação de uma organização de países americanos para evitar conflitos entre eles, Roosevelt explicou a Oswaldo Aranha suas intenções: “*Não quero tomar essa iniciativa [a de organizar uma convenção pan-americana] sem conhecer a opinião do Presidente Vargas*”²⁶⁰.

Da parte brasileira, Vargas operava com o bilateralismo, na medida em que o Congresso Norte americano atava as mãos do presidente americano acerca do fornecimento de material bélico para a reorganização e rearmamento das forças armadas brasileiras. O que se pode argumentar é que, tanto Roosevelt quanto Getúlio Vargas, lutavam em frentes múltiplas, cada qual a seu modo, para poder implementar uma nova forma de organização burocrática para superar os efeitos da grande depressão. Não é à toa que no jantar oferecido ao presidente americano em 1936, no caminho para a conferência interamericana de paz, Roosevelt assim se referia ao parceiro do sul: “***Despeço-me esta noite com grande tristeza. Há algo, no entanto, que devo sempre lembrar. Duas pessoas inventaram o New Deal: o Presidente do Brasil e o Presidente dos Estados Unidos***”²⁶¹.

Dessa forma, Vargas pode dar continuidade às negociações bilaterais, pois conseguia atender as demandas militares com o comércio com os alemães, visto que Roosevelt ficava impossibilitado de uma cooperação militar por conta da rigidez que o Congresso americano impunha nas relações internacionais na questão de armamentos, e, de outro lado, aproximava a estrutura burocrática civil nacional às experiências do *New Deal* e também às tratativas de renegociação dos compromissos de dívida externa entre Brasil e EUA. Da parte

²⁵⁹ Cf. Camargo, Aspásia. *Arte da política. Diálogos com Amaral Peixoto*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985, p. 210.

²⁶⁰ Cf. Hilton, op. cit., p. 232.

²⁶¹ Cf. Roosevelt, Franklin. Rio de Janeiro, 27 de novembro de 1936. Franklin D. Roosevelt Library.

do presidente americano, ele conseguia o apoio, discreto em um primeiro momento, do Brasil para consolidar o parceiro e a aliança com o país sul-americano, tendo em vista o aumento das hostilidades mundiais as vésperas da eclosão da Guerra²⁶².

E claramente com o falecimento do presidente americano em abril de 1945, juntamente com a derrota das forças nazifascistas na Europa e do Japão na Ásia, ocorreu uma mudança significativa nas relações entre os Estados Unidos e o Brasil. A mudança da postura do departamento de estado norte americano começa com a troca do embaixador americano no Brasil. Como colocou Amaral Peixoto:

“A prova de que o governo americano mudou de atitude em relação ao Brasil após a posse de Truman é que o embaixador Carlos Martins foi procurado já depois da deposição do dr. Getúlio por um representante do Departamento de Estado americano, que declarou o seguinte: há uma esquadra americana no Atlântico Sul. O meu governo quer saber como vocês receberiam uma visita de navios nossos no dia 02 de dezembro – dia das eleições – a Recife, Salvador e Rio de Janeiro? O Carlos Martins respondeu: como uma intervenção nos assuntos domésticos do Brasil”²⁶³.

Naquele momento a mudança da doutrina americana, já sob o governo Truman e inserido na geopolítica da Guerra Fria, colocava o Brasil sob uma nova perspectiva.

4.4 – O Enigma Oswaldo Aranha

A figura de Oswaldo Aranha e sua atuação no período foi crucial e, até mesmo, sintetizadora. Qualquer análise sobre o governo de Getúlio Vargas entre 1930-1945 que não atentar para a importância e a contribuição de Aranha será incompleta. Ele, juntamente com o General Góis Monteiro, foi um dos pilares que possibilitaram Vargas trilhar o caminho, tortuoso e ziguezagueante, rumo a transformação do Brasil. Aranha ocupou durante o período os cargos de Ministro da Justiça (1931); Ministro da Fazenda (1931-1934); Embaixador nos EUA (1934-1937); Ministro das Relações Exteriores (1938-1944). Sua atuação

²⁶² “O Roosevelt tinha grande simpatia pelo presidente Vargas. Quando deu instruções ao James Farley sobre a viagem circular que ele faria à América do Sul, disse-lhe: No Brasil, você vai encontrar um ditador completamente diferente dos outros ditadores da América Latina. É um homem esclarecido, com quem se pode conversar, e muito querido pelo povo”. Cf. Camargo. Op. cit. p. 230.

²⁶³ Camargo. op. cit. p. 230

sempre decisiva, mesmo que em contrário aos demais membros do governo, possibilitou ao Presidente Vargas contornar diversas situações adversas em momento tão delicado da conjuntura internacional²⁶⁴.

Sua atuação diplomática junto aos principais países na tentativa de possibilitar condições mais favoráveis ao Brasil diante das adversidades que se apresentavam, tanto interna quanto externamente, fez de Aranha a peça central no quebra-cabeça político que o Governo Vargas foi construindo.

Na condição de ministro da fazenda, coube a Aranha renegociar as dívidas do país no exterior e tentar aumentar a capacidade de exportação do país em meio a grande depressão. Internamente o ministro defendia um rígido controle dos gastos e sofria a pressão dos meios militares por um aumento no gasto governamental. O problema estava em que os gastos com a guerra contra São Paulo criaram um déficit de 1,1 milhão de contos. Ao mesmo tempo, o conflito havia escancarado o total despreparo das forças federais, tanto do ponto de vista do pessoal, como fundamentalmente, da extrema precariedade do material bélico²⁶⁵.

Pressionado pelos líderes e pelo presidente, Oswaldo Aranha concordou em não os contrariar e, ao invés de programar um corte de gasto geral no orçamento, autorizou um aumento dos gastos com as forças armadas²⁶⁶.

Entretanto, não somente a questão orçamentária era um problema, pois não havia controles sobre o orçamento. Oswaldo Aranha teve de iniciar toda uma

²⁶⁴ Cf. Hilton, Stanley. *Oswaldo Aranha – Uma Biografia*. Rio de Janeiro: Ed. Objetiva. 1994; Lima, Sérgio Eduardo et alli. (org.). *Oswaldo Aranha – Um estadista brasileiro*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017.

²⁶⁵ Nas palavras de Hilton: “No período de pós guerra a pressão sobre as finanças nacionais não diminuiu; ao contrário aumentou marcadamente, principalmente dos setores militares. Já descontente com maciços problemas materiais das forças armadas em uma época de tumulto internacional, o alto comando ficara ultrajado com as fraquezas postas a descoberto pelo levante constitucionista. O ministro da Guerra, consternado quando Aranha recomendou cortes na proposta de orçamento do exército para o próximo exercício (1933), enviou-lhe um longo protesto amargo em dezembro. Lembrando que as vésperas do conflito, o Exército se encontrara sem efetivos, sem armamento, sem munições, sem material”. Hilton, op. cit. p.151.

²⁶⁶ “Aranha concordou logo em não insistir nos cortes e, em face de outros apelos de líderes militares, entre eles Góes Monteiro, que era sempre sensível às ameaças reais ou imaginárias ao poder central, endossou o plano de rearmamento. Escreveu então a Vargas em março de 1933: Opino favoravelmente, atendendo a que não pode nosso país na hora em que os demais povos atravessam uma crise de lutas continentais, continuar sem artilharia, sem armas automáticas e sem indústria bélica. Assim, obtive de Vargas a aprovação de um crédito secreto de 6 milhões de libras esterlinas para a aquisição de material bélico no exterior, além de elevar em 16% orçamento militar”. Hilton, op. cit. p. 151.

estrutura de controle do fluxo e do estoque das dívidas e dos compromissos governamentais. Começou exigindo dos estados da federação a descrição de todos os gastos. Praticamente criou o orçamento geral da união, exigindo dos três níveis de governo detalhamento dos compromissos e, em seguida, centralizou todo o orçamento da união de forma a ter um controle rígido das finanças nacionais²⁶⁷.

De outro lado, o ministro também procurava aliviar os problemas do ambiente produtivo nacional, em especial a situação dos fazendeiros endividados. Primeiramente tratou-se de estatizar a dívida e renegociá-las com uma redução de 50% de seu valor. A medida possuía dupla função: uma especificamente econômica e outra política, ao tentar diminuir os ânimos dos opositores do regime, sabendo que o setor agrário sempre estava em divórcio com o regime pós 1930.

Outra medida decisiva que Oswaldo também coordenou foi a centralização do comércio exterior no governo central através do estabelecimento do Departamento Nacional do Café. Na realidade, essa medida tratava-se de uma estatização do comércio exterior e uma forma de assegurar que as divisas estrangeiras ficassem em posse do Estado e não dos exportadores.

O problema era que os estados da federação criavam dificuldades nesse sentido. Mesmo com o mecanismo dos interventores estaduais para tentar unificar o comando do governo nos estados, a dinâmica política local acabava por atrapalhar tal atuação. Para se ter uma ideia, entre 1930 e 1939 nos 20 estados da federação foram nomeados 98 interventores²⁶⁸.

O encaminhamento para o regime constitucional em 1934, com a aprovação da nova carta constitucional, a despeito de ainda possuir muitos traços liberais e não centralizadores do poder do Estado, deixava Aranha otimista na continuidade do avanço de modernização do país. Apesar de sua

²⁶⁷ “Em setembro de 1933 Vargas assinou um decreto que visava centralizar no Ministério da Fazenda tudo o que diz respeito ao orçamento de Receita e Despesa da união. Segundo o decreto, seriam criadas em cada ministério uma subcomissão de orçamento integrada por dois funcionários do ministério e um terceiro indicado por Aranha. Elaborada a proposta de orçamento dos ministérios, seria levado ao orçamento geral no Ministério da Fazenda”. Hilton, op. cit. p. 153.

²⁶⁸ Cf. Hilton. op. cit. p.155.

perspectiva liberal, antes de tudo, o ministro tinha como horizonte a transformação da sociedade e sua fidelidade ao projeto de seu amigo Getúlio Vargas.

Na condição de embaixador brasileiro nos EUA, Oswaldo Aranha procurou defender junto a Vargas uma postura de alinhamento com o governo americano, sempre tentando aproximar mais as relações entre os dois países. Ao mesmo tempo defendia que o Brasil procurasse uma inserção propositiva no cenário internacional, tendo a busca pela industrialização do país como principal objetivo. O estabelecimento de acordos bilaterais por parte do governo como estratégia de vencer os estrangulamentos à industrialização também era defendido por Aranha. Apesar de parecer contraditório, o embaixador procurou sempre contornar situações em que o Brasil era pressionado pelos americanos por uma postura mais próxima a eles.

No campo econômico, Aranha foi determinante para as renegociações das dívidas do país junto aos credores norte-americanos. A aproximação com o presidente Roosevelt também foi importante para que o Brasil pudesse encontrar algum grau de autonomia junto aos importantes países do mundo. No plano interno, a figura de Oswaldo Aranha fazia o contraponto moderado frente às posições germanófilas, tanto dos chefes militares quanto de outros membros do governo. Sua presença dentro do governo era a garantia de que um alinhamento aos regimes autoritários europeus não seria automático²⁶⁹.

O sucesso dos acordos bilaterais que o governo conseguiu efetuar até a eclosão da Segunda Guerra são frutos da habilidade de Aranha e Vargas na condução do processo.

No plano interno, a radicalização política entre 1935 e 1937 conturbavam ainda mais os planos políticos do governo. A tentativa de *putsch* por parte dos membros da ANL e o aumento substantivo de apoiadores dos integralistas deixavam a instabilidade política ainda mais clara. E a situação ainda era agravada porque dentro do próprio governo disputava-se quem sucederia a

²⁶⁹ Oswaldo Aranha dizia abertamente que os regimes europeus não eram um caminho a ser seguido. Mais que isso, a transformação causada pelo *New Deal* era usada como referência para os caminhos que o Brasil deveria trilhar. Mas ao mesmo tempo o próprio governo americano enfrentava suas dificuldades e o apoio ao Brasil às vezes não passavam de discurso. Vargas soube aproveitar isso e dar continuidade aos acordos bilaterais com alemães e Italianos. Cf. Moura, op. cit. p. 83.

Vargas nas eleições de 1938. Aranha era naturalmente um candidato, mas também Flores da Cunha, esse já rompido com o governo, e Macedo Soares, ministro da Fazenda, além de Góes Monteiro, apareciam com possíveis postulantes ao Palácio do Catete. No campo da oposição, o nome do paulista Armando de Sales Oliveira surgia como representante dos interesses oligárquicos derrotados em 1930 e em 1932²⁷⁰.

A solução através do Golpe de 10 de novembro foi uma segunda punhalada no legalista coração do embaixador. Apresenta sua renúncia e saída da vida política ao chefe e amigo Vargas. Mais uma vez é convencido pelo presidente em nome dos deveres cívicos e da pátria a continuar ajudando. Imediatamente após o desfecho do Golpe, Aranha é nomeado Ministro das relações exteriores e conduzirá a política externa brasileira até 1944.

Por toda essa trajetória, a postura de Oswaldo Aranha deve ser entendida, primeiramente, como alguém comprometido com os rumos do país. De forma objetiva, nunca renunciou às suas convicções, claramente liberais, mas sempre as colocou dentro de um aguçado senso de pragmatismo político. Todas as negociações que realizou foram em nome da autonomia e soberania nacionais. Mesmo seu claro sentimento americanófilo não permitiu colocar os interesses nacionais em situação de subserviência. Por outro lado, deve se destacar a fidelidade ao amigo Getúlio Vargas. Em vários momentos de desacordo entre ambos, Aranha preferia sempre o não enfrentamento com o presidente. Ao mesmo tempo era chamado a continuar ao lado do presidente e do país. Todos os desapontamentos em relação à busca de um regime democrático e liberal, sonho de Aranha desde 1930, que o fizeram mais crítico às posições de Vargas, não o impediram de servir a causa maior que era a busca de modernização do país, fundada em 1930.

A presença dele no Governo, juntamente com todas as posturas de pragmatismo que Getúlio Vargas procurava manter, devem ser entendidas como uma forma autônoma de condução da política externa do Brasil. É difícil concordar com a tese de que a partir de 1934, e mais ainda em 1937, simplesmente o Brasil se alinhou ideologicamente aos regimes fascistas europeus. Não se pode negar, como já dissemos, que a ideologia fascista fazia

²⁷⁰ Cf. capítulo 1 desse trabalho.

sucesso não só entre nós como em vários países, particularmente na luta anti comunista. Na medida em que o liberalismo caiu em desgraça após 1929, as possibilidades de solução da crise a partir do avanço do nacionalismo foi uma regra e não uma exceção.

A melhor definição que poderia se dar a condução da política externa brasileira durante os anos 1930 e parte dos anos 1940, foi a de pragmatismo. Utilizando dos benefícios que a anarquia do sistema internacional proporcionava e das ambiguidades que os demais países ofereciam em termos de acordo.

Neste contexto, a figura de Oswaldo Aranha na condução da política internacional, primeiro como embaixador e depois com ministro das Relações Exteriores, juntamente com a de Getúlio Vargas, deixam claro onde foi possível caminhar até a eclosão da Guerra. Foram trilhados os caminhos que permitiram o grande salto modernizante que foi a questão siderúrgica. Ela só foi possível primeiro pela forma como pôde ser negociada; e depois pela mudança do panorama externo com a eclosão da Guerra.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

*“É o fim da Era Vargas e a introdução da reengenharia no governo”
Fernando Henrique Cardoso, 1995.*

*“A CLT é o AI-5 dos trabalhadores”
Luís Inácio Lula da Silva, 1998.*

É da forma acima descrita que duas das principais lideranças políticas do campo progressista brasileiro, que também se tornaram presidentes da república, se referiram no ocaso do século XX à Getúlio Vargas e ao seu legado como estadista. Ao longo deste trabalho pudemos discutir o maior período que um presidente governou a nação. Sabemos, de antemão, que o espólio político de Vargas ronda o sistema político brasileiro e dentro do campo acadêmico, a luta para decifrar a esfinge varguista ainda parece longe de seu fim. Esse trabalho procurou adentrar nesse campo.

Conforme exposto na introdução, consideramos como hipótese que os alicerces que deram sustentação ao processo de industrialização brasileira ao longo de cinquenta anos (1930-1980) foram constituídos durante o Estado Novo, principalmente aqueles que dizem respeito ao arcabouço burocrático estatal, capaz, posteriormente, de dar continuidade a modernização brasileira. Procuramos destacar a importância do período como “pedra angular” do processo de industrialização no Brasil, que se confunde com a própria construção da nação. Nossa tese é que tanto a gênese do Estado Novo, em 1937, entendida como a etapa final do processo revolucionário iniciado em 1930, como a queda de Getúlio Vargas em 1945, expressam em profundidade, ao mesmo tempo, os avanços, os impasses e as contradições do processo de modernização de um país periférico, com passado escravista colonial, na fase monopolista do capital. Avanços, impasses e contradições de uma bem-sucedida experiência de industrialização retardatária no século XX.

A maior parte das discussões sobre as características da chamada *Era Vargas* caminham na dicotomia autoritarismo *versus* democracia. Poucos não foram os esforços em caracterizar a face autoritária e pouco democrática dos governos de Vargas, principalmente em sua primeira fase 1930-1945. No que diz respeito ao Estado Novo essa dimensão chega ao paroxismo.

De nossa parte, procuramos ressaltar que o Estado Novo foi exitoso nos avanços em relação ao processo de industrialização e da modernização do Estado. E na medida em que isso ocorria, as contradições e tensões dentro da estrutura social brasileira afloravam, com evidentes desdobramentos políticos. Por exemplo, os impasses em relação à classe empresarial. Beneficiada pelas políticas governamentais implementadas durante o regime, participante dos grupos e conselhos dos órgãos federais e integrada na formulação de políticas industriais, essa mesma classe questionará a ampla legislação trabalhista consagrada na CLT de 1943 e criticará profundamente a regulação econômica, iniciada a partir de 1943, conforme explicitamos no capítulo 3 desse trabalho.

Ao mesmo tempo, é por iniciativa de empresários que a “campanha queremista”, que reivindicava que a condução do fim do regime fosse liderada pelo presidente Vargas, toma corpo e ganha as ruas, incorporando a população e demonstrando o apoio ao presidente. A heterogeneidade dos empresários e seus interesses individuais de um lado, e de classe de outro, salvo melhor juízo, abre um campo de compreensão dessas contradições.

No meio militar, alicerce garantidor do Estado Novo, a perspectiva se dará nos termos de definição de sua funcionalidade. Uma vez extirpado o fantasma regionalista e o perigo que as forças públicas exerciam, caberia agora entender qual papel as forças armadas desempenhariam no país. E neste sentido, o peso que o final da Segunda Guerra Mundial exerceu sobre elas foi decisivo. Abandonado o sentimento germanófilo da cúpula do exército, por conta dos rumos que o conflito tomou e a interação das tropas da FEB com as forças aliadas, basicamente americanas, na Europa a partir de 1944, o exército brasileiro enveredará para o caminho de alinhamento com os Estados Unidos. Diga-se logo, que esse alinhamento não foi vertical nem unívoco, aos poucos foi aumentando, levando o exército, nos quadros da guerra fria, para uma dicotomia doutrinária que só terminará em 1964.

O fato de que o fim do Estado Novo ocorre por um golpe militar, conduzido pela cúpula do exército em 29 de outubro de 1945, apenas um mês e poucos dias antes das eleições presidenciais de 02 de dezembro, é algo que consideramos importante explicar ao final deste trabalho. Tratamos ao longo dele da gênese do projeto vitorioso em 1930 e de sua consolidação com o Estado Novo em 1937. Todavia, para a completude dos argumentos, faz-se necessário,

neste momento, oferecer uma breve interpretação sobre a deposição de Vargas e o fim do Estado Novo, a partir dos acontecimentos e problemas levantados ao longo das páginas anteriores. Sua deposição, para nós, explicita relações entre os avanços, limites e contradições do processo inaugurado em 1930, em face de uma realidade em movimento e de profundas transformações internas e externas.

A partir do final do ano de 1944, o presidente Getúlio Vargas começa a sinalizar que o Estado Novo, como regime político, não teria futuro. Em 1945 encaminha-se, por iniciativa do chefe de governo, uma série de medidas legislativas direcionadas à abertura do regime. Em 28 de fevereiro de 1945 é decretada a Lei constitucional nº 9, que dispõe sobre o processo eleitoral, a convocação de uma Assembleia Constituinte e dispõe sobre a organização dos partidos políticos²⁷¹. Em 18 de abril o decreto sobre a anistia aos presos políticos é publicado.

Cabe destacar que em 23 de maio, no estádio de São Januário, Luís Carlos Prestes, líder do Partido Comunista, discursa enfatizando a necessidade de um programa de “União Nacional” com o governo Vargas e contra as forças nazifascistas. Nesta ocasião, Prestes afirma que considerava a política varguista, principalmente após 1943, muito próxima dos interesses populares que os comunistas defendiam²⁷².

O desenrolar dos acontecimentos mostrava o seguinte cenário: o presidente não participaria do processo eleitoral como candidato, na medida em que, àquela altura dos acontecimentos, os principais candidatos eram o Brigadeiro Eduardo Gomes pela União Democrática Nacional (UDN), partido que congregava toda oposição liberal vinculada aos interesses da classe agroexportadora e financeira, e o ministro da Guerra, o general Eurico Gaspar Dutra, pelo Partido Social Democrático (PSD), que basicamente congregava elementos civis apoiadores do regime e interventores de alguns estados. A oposição liberal, também anistiada pelo decreto de abril, não entendia as

²⁷¹ Cf. Almeida Junior, Antônio Mendes. “Do declínio do Estado Novo ao suicídio de Getúlio Vargas”. In: Fausto, Boris (org). *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo III – Brasil republicano. São Paulo: Difel. 1981.

²⁷² Cf. Moraes, João Quartim. *História do Marxismo no Brasil*. São Paulo: Ed. Unicamp. Vol. 3 p. 198.

medidas de Vargas como uma ação com vistas a deixar o poder e instaurar um regime democrático, ao contrário, via na candidatura de Dutra o continuísmo do regime Vargasista. Desconfiava, também, que o presidente apresentava as medidas de encaminhamento eleitoral e de convocação da assembleia constituinte, mas, ao mesmo tempo, articulava para angariar apoio político, inclusive com os comunistas, para dar continuidade ao seu projeto de poder²⁷³. Desnecessário lembrar que a “campanha queremista” ganhava apoio em vários setores e, após o pronunciamento por parte dos comunistas, a desconfiança de uma aliança política não estava descartada no imaginário oposicionista a Vargas em 1945.

Sobre a discussão do argumento do continuísmo político, defendida pela oposição para justificar o fim do regime, pensamos que ela não se justifica historicamente. Então, qual é a questão? A candidatura Dutra seria fraca. Sua fraqueza e pouca adesão na população possibilitaria a Vargas, próximo ao final do processo, repetir o que fizera em 1937. Vejamos os acontecimentos.

Segundo Amaral Peixoto, era consenso que dificilmente um candidato civil, provavelmente Benedito Valadares, teria apoio e suporte político-militar para conduzir a transição para um regime democrático. Com a candidatura do Brigadeiro Eduardo Gomes, definida pela oposição liberal, Vargas decide lançar o general Dutra, que seria uma forma de dividir os meios militares que estavam cerrando fileiras em torno da candidatura de Eduardo Gomes. Sabia-se que, desde a estadia do general Dutra nos Estados Unidos no ano de 1943, ele paulatinamente se afastava de Vargas e do regime. Para a oposição as declarações de apoio do presidente mais prejudicavam do que ajudavam Dutra²⁷⁴. Ainda assim, a oposição insistia na renúncia de Vargas sem, contudo, conseguir sucesso.

A desincompatibilização de Dutra para lançar-se candidato ocorre em agosto de 1945. A substituição de Dutra no Ministério da Guerra pelo General Góis Monteiro, imposta ao presidente Vargas, é vista com bons olhos pela oposição. Góis já havia se pronunciado pela anistia e a realização de eleições, e estava rompido com o presidente desde fins de 1943, quando Vargas o colocou

²⁷³ Cf. Almeida Junior. op. cit. pp. 237 e seg.

²⁷⁴ Cf. Camargo, Aspásia, op. cit. pp.225 e seg.

em um posto de adido militar no Uruguai. Assim, para a oposição, sua ascensão a Ministro da Guerra era sinal de que o controle do processo não estava mais nas mãos do presidente²⁷⁵.

Por fim, a questão da nomeação do irmão do presidente Benjamin Vargas para chefe de polícia do Distrito Federal será o mote para a deflagração do golpe. Perguntado sobre a indicação do irmão, Vargas afirmou a Amaral Peixoto que Benjamin seria um homem ligado a Dutra e que isso era positivo. No dia do golpe que destituiu o presidente, Dutra conversou pessoalmente com Vargas e ele disse a Dutra para acelerar a campanha, porque na visão de Vargas, o golpe de 29 de outubro era muito mais para inviabilizar sua eleição do que contra o próprio presidente²⁷⁶.

Em uma reunião no mesmo dia para definir a passagem do governo, feita no Ministério da Guerra, com a presença de Dutra, Góis Monteiro, o Brigadeiro Eduardo Gomes e o ministro da Justiça Agamenon Magalhães, o impasse se colocou. Agamenon trazia a palavra do presidente de que ele concordava em se afastar naquele momento e não conduziria mais o processo de redemocratização. Góis achava, naquele momento, que ele mesmo iria assumir a presidência. Mas uma manobra de Agamenon conseguiu que tanto Dutra quanto Eduardo Gomes dissessem que o presidente do STF, José Linhares, era quem deveria assumir. Esse ato encerrava as pretensões políticas de Góis Monteiro²⁷⁷. Encerrava-se assim o 29 de outubro.

De outro lado e tão importante quanto as questões acima destacadas para a deposição de Vargas, foram as mudanças no cenário externo e a questão do alinhamento brasileiro com os Estados Unidos. É notório que sob a presidência de Roosevelt, as relações entre Brasil e Estados Unidos estavam solidamente organizadas e que o presidente americano via seu vizinho ao sul como principal aliado para estabilizar as relações no cone sul. A partir dos acordos de 1942, a questão de que essa liderança brasileira só se faria verdadeira mediante o avanço da industrialização também é entendida por Roosevelt. Aqui estava selada a instalação da siderurgia nacional.

²⁷⁵ Cf. Idem. op. cit. pp. 227.

²⁷⁶ Idem. Ibidem. pp.228.

²⁷⁷ Idem. Ibidem. pp. 229.

Contudo, também para o presidente Roosevelt a questão do final da Segunda Guerra e a forma de realinhamento global estava colocada. A postura isolacionista americana, que definiu a anarquia e a grave crise mundial entre 1919 e 1939, não poderia se repetir. Para Roosevelt, um acordo com Stálin e com Churchill era necessário, e que desta vez os americanos não iriam renunciar a sua posição de liderança mundial. Sabia-se que haveria dois blocos, um capitalista e outro socialista, mas não se colocavam como campos antagônicos de coexistência. No âmbito da cooperação econômica, os acordos de Bretton-Woods em 1944 deixavam claro que o poder financeiro mundial estaria sob a tutela dos Estados Nacionais. Uma ordem econômica baseada no planejamento econômico era um ponto de concordância das lideranças mundiais.

Porém, a morte do presidente americano em abril de 1945, dois meses após a *Conferência de Ialta*, mudou completamente a geopolítica do pós-guerra. A radicalização do novo presidente Harry Truman na *Conferência de Potsdam*, informando a todos, especialmente a Stalin, que possuía a bomba atômica e que a utilizaria como demonstração do poderio militar norte americano, determinou que a possibilidade de uma ordem internacional mais cooperativa estava encerrada e que a Guerra Fria seria o novo cenário do pós-guerra.

No caso brasileiro, a morte do presidente Roosevelt também determinou que a cooperação estabelecida desde meados dos anos 30 tomaria outro rumo. A luta pela industrialização integrada ao nacionalismo de Vargas será colocada sob suspeição. A simpatia de Roosevelt e as possibilidades de ajuda da grande potência para o desenvolvimento econômico nacional, sucumbirá nos anos seguintes. O nacionalismo econômico e sua defesa por parte do Brasil significaria uma afronta ao poder americano. A força do Estado construído entre 1930 e 1945, seria um legado do autoritarismo no plano da política interna. Nascia, assim, o mais novo inimigo nacional nos moldes da Guerra Fria, com um espaço integrado de forças políticas externas e internas opostas a um projeto autônomo de modernização do país.

Quando Adolf Berle foi nomeado embaixador americano no Brasil, em janeiro de 1945, sua missão era fazer uma ponte entre o governo brasileiro e a União Soviética, cujas relações estavam rompidas desde 1935 por conta da “Intentona comunista”. Roosevelt lutava para que o Brasil tivesse um assento no conselho de segurança da ONU, que estava sendo organizado. E a reabilitação

das relações entre Brasil e União Soviética seria necessária para isso²⁷⁸. O que fica claro, pelo menos em termos de política externa, é que Roosevelt defendia a política de cooperação com Vargas, mesmo que contrariando interesses do seu *staff* político.

Com a ascensão de Truman, Berle foi incumbido de aproximar-se das forças oposicionistas e acompanhar os caminhos que Vargas desenvolvia rumo ao fim do regime. O próprio embaixador, reiteradas vezes, dizia que a condução do presidente era na direção da normalização política e de que Vargas não tentaria continuar no poder²⁷⁹. Em vão foram suas ponderações. O peso político do departamento de Estado no apoio à oposição liberal, que percebia a confluência de seus interesses aos interesses, principalmente econômicos, dos americanos, foi decisivo para que os Estados Unidos tivessem interferência no processo do golpe que destituiu o Presidente da República. Nas palavras do próprio embaixador: “*O presidente Vargas caiu por conta do seu passado, não pelo que fez no ano de 1945*”²⁸⁰.

Assim, consideramos que o golpe de 29 de outubro foi um golpe político preventivo, comandado pelo exército, para encerrar de vez qualquer tentativa de mudança de rumo no processo por parte do presidente, como ocorrido em 1937. A queda de Vargas, mesmo com o Estado Novo já extinto, por um lado, se deve à mudança na correlação de forças internas. Sua saída é imposta, mesmo diante de todos os sinais de reabertura política e fim do regime autoritário. Prevaleceu, assim, uma saída de força para evitar que o presidente conduzisse o processo de abertura. Por outro lado, a mudança de posição do governo americano, após a morte do presidente Roosevelt, foi decisiva para a deposição de Vargas.

Entendemos que a queda de Vargas significa a ruptura da classe política com relação aos avanços obtidos com o Estado Novo. No brevíssimo período em que a Presidência da República foi exercida pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares, podemos observar o sentido do golpe. Ele imediatamente revoga a Lei de Remessa de Lucros, conhecida como “Lei

²⁷⁸ Cf. Hilton, Stanley. *O Ditador e o embaixador. Getúlio Vargas, Adolf Berle e a queda do Estado Novo*. Rio de Janeiro. Ed. Record. Capítulo I.

²⁷⁹ Idem. capítulo IV.

²⁸⁰ Idem. ibidem. Capítulo IV.

Malaia” e, prontamente, extinguiram a Coordenação da Mobilização Econômica (CME). Em que pese o candidato do presidente Vargas ter sido eleito, contra o candidato udenista do Brigadeiro Eduardo Gomes, o governo de Eurico Gaspar Dutra procurará desmobilizar as estruturas de planejamento e promoção do desenvolvimento nacional. Seu governo, notadamente composto por membros muito mais alinhados a uma visão Udenista de país, tem em seu ministro da Fazenda, o economista Eugênio Gudin, o exemplo mais claro dessa posição.

O fim do Estado Novo, fruto do processo complexo e contraditório acima descrito, encerra o que chamamos de “Era Vargas”. Notadamente, o próprio presidente, pelo menos nas atitudes que tomou ao longo do ano de 1945, sabia que deveria deixar o poder. Talvez não porque considerasse seu projeto concluído, mas, sim, porque as circunstâncias não facilitavam uma prorrogação de poder após quinze anos ininterruptos no comando da nação.

Getúlio Vargas foi um homem de sua época com as preocupações dos líderes que a classe dominante brasileira produziu na virada do século XIX para o século XX. A geração que, em determinado momento histórico, se viu diante de um mundo novo após a tragédia de agosto de 1914 e sua devastadora conclusão em novembro de 1918 e que, diante do atraso medonho, foi levada, por fim, a pensar um novo país a partir dos modernistas dos anos 20 e que sabia que o ciclo monocultor cafeeiro se esgotara.

É preciso lembrar que Vargas não estava sozinho. Ele expressava um longo movimento de renovação das elites brasileiras. Poucas vezes se produziu uma elite dirigente e intelectual com os valores que realizaram a mudança que ocorre no Brasil a partir dos anos 30. Mais do que isso, verificar como o amplo debate político ao longo do período pôde encaminhar um projeto de modernização que, ao fim e ao cabo, uniu integralistas, comunistas, democratas cristãos, militares etc. Em que condições poderíamos ter dentro de um mesmo governo, um liberal convicto da estirpe de Osvaldo Aranha, um conservador como Oliveira Vianna, um reformista como Almir de Andrade? Jovens burocratas como Jesus Soares Pereira e Rômulo de Almeida? As obras de Portinari no prédio do Ministério da Educação, na capital da República, simbolizando os novos tempos? Pela primeira vez um projeto nacional de educação toma forma e se expande para que uma nação de analfabetos possa ser transformada. Seria possível imaginar pessoas do calibre de um Carlos Drummond de Andrade,

Gustavo Capanema, Oscar Niemeyer e Anísio Teixeira reunidos para que esse projeto educacional fosse viabilizado?

O que se deve destacar foi a grande habilidade política de Getúlio Vargas, que tinha na prudência e na paciência da política suas maiores virtudes. Desconhecemos um outro governo brasileiro que tenha dentro de si uma heterogeneidade de interesses quanto aqueles que existiam nos quinze anos em que o presidente governou o país pela primeira vez. E, fundamentalmente, Vargas encaminhou seu projeto para resgatar o único grupo que pouco ou nada podia fazer por seus interesses, o povo.

O projeto Varguista era um projeto de modernização sim, que sempre teve no horizonte a luta pela inclusão e pelos direitos dos menos abastados. Vargas também soube aproveitar as experiências reivindicatórias anteriores, principalmente das classes trabalhadoras e transformá-las em direitos. Concordamos com uma frase comum nos meios intelectuais de que Vargas roubou as bandeiras sindicais da primeira república e as transformou como suas através da CLT. Mas se o “crime” de direito autoral for só esse, os resultados são mais do que justificados. Não à toa ele começava seus discursos: “Trabalhadores do Brasil!”. E sabemos que qualquer projeto de inclusão social e econômica, bem como de representação política, só será plenamente efetivado se tivermos a modernização capitalista como horizonte, enquanto a sonhada revolução brasileira insiste em não acontecer.

Esse trabalho não é apenas sobre uma figura pública, um regime governamental, um período de nossa História nacional. Mais do que isso, ele é um trabalho que procurou mostrar um projeto de construção nacional que, em última instância, se não logrou ser efetivado em toda a sua ambição e grandeza, com certeza determinou os rumos do país pelos quarenta anos seguintes.

Sobre a discussão em como caracterizar, se é que isso seja necessário, a figura política de Getúlio Vargas e todas as contradições envolvidas em torno dela, pensamos na famosa frase que o filósofo conservador espanhol, José Ortega y Gasset, sempre utilizou para explicar os atos dos homens em situações as mais diversas. “O homem é ele e suas circunstâncias”.

BIBLIOGRAFIA

- A Revolução de 30. Seminário Internacional.* Brasília. Ed. UNB. 1982.
- ALMEIDA, Maria H. T. *Estado e classes trabalhadoras no Brasil (1930-1945).* Tese de Doutorado. São Paulo: FFCCH-USP, 1978.
- AMARAL, Azevedo. *O Estado Autoritário e a Realidade Nacional.* Rio de Janeiro. José Olympio. 1938.
- AMARAL PEIXOTO, Alzira Vargas. *Getúlio Vargas, meu pai.* Rio de Janeiro. Ed. Globo. 1960.
- ARAÚJO, Rodrigo Oliveira. “*Nas engrenagens do Estado Novo: a centralidade do DASP na reforma administrativa e na criação de redes organizacionais de produção (1938-1945).* Tese de Doutorado, UFF. 2017.
- AURELIANO, Liana - *No Limiar da Industrialização,* São Paulo, IE/Unicamp, 1999.
- BENEVIDES, Maria Vitória - *A UDN e o Udenismo, ambiguidades do liberalismo brasileiro,* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.
- BENEVIDES, Maria Vitória – *O governo Kubitschek. Desenvolvimento econômico e Estabilidade política,* Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 3ª edição, 1979.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga. *Ensaio sobre o Capitalismo no século XX.* São Paulo. Unesp/IE. 2004.
- BIAVASCHI, Magda Barros. *O Direito do Trabalho no Brasil 1930-1942: a construção do sujeito de direitos trabalhistas.* Tese de Doutorado. IE-Unicamp. 2005.
- BORGES, Vavy Pacheco. *Tenentismo e revolução brasileira.* São Paulo. Brasiliense. 1992.
- CAMARGO, Aspásia. D’Araújo, Maria Celina (org). *Artes da Política. Diálogo com Amaral Peixoto.* Rio de Janeiro. Nova Fronteira/CPDOC-FGV. 1986.
- CAPELATO, Maria Helena - *Os Aautos do Liberalismo,* São Paulo, Brasiliense, 1989.
- CARDOSO, Fernando Henrique - “Dos Governos Militares a Prudente-Campos Salles” in: *História Geral da Civilização Brasileira,* São Paulo, Difel, 1985, 3ª edição.
- CARDOSO D MELLO, João Manuel – *O Capitalismo Tardio – Contribuição a revisão crítica da formação e do desenvolvimento da Economia Brasileira.* Instituto de Economia/Unicamp. São Paulo, 1999.
- CARONE, Edgard. *A Primeira República (1889-1930).* Rio de Janeiro. Difel. 1976.
- CARONE, Edgard. *A Primeira República. Evolução Política.* Rio de Janeiro. Difel. 1977
- CARONE, Edgard. *A Primeira República. Instituições e classes sociais.* Rio de Janeiro. Difel. 1977.

- CARONE, Edgard. *A Segunda República (1930-1937)*. Rio de Janeiro. Difel. 1980.
- CARONE, Edgard. *A República Nova (1930-1937)*. Rio de Janeiro. Difel. 1977.
- CARONE, Edgard. *A Terceira República (1937-1945)*. 2º ed. Rio de Janeiro. Difel, 1982.
- CARONE, Edgard. *O Estado Novo (1937-1945)*. Rio de Janeiro: Bertrand, 1988.
- CARR. Edward Hallett. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Brasília. Ed. UNB. 1981.
- CARVALHO, José Murilo. *Os Bestializados. O Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo. Cia das Letras. 1987.
- CARVALHO, José Murilo. *Forças armadas e política no Brasil*. São Paulo. Ed. Todavia. 2005.
- CONSELHO FEDERAL DE COMÉRCIO EXTERIOR. *Dez anos de atividades*. Imprensa Nacional. 1944.
- CORSI, Francisco L. *Os rumos da economia brasileira ao final do Estado Novo (1942-1945)*. Dissertação de mestrado. Campinas: IE-UNICAMP, 1991.
- _____. *Estado Novo: política externa e projeto nacional*. São Paulo: Ed. Unesp, 2000.
- COUTINHO, Luciano. *Economia Internacional*. IE. Unicamp. 2017
- D'ARAUJO, Maria Celina et ali (ORG). *Visões do Golpe. A memória militar sobre 1964*. Rio de Janeiro. Relume Dumará. 1994.
- DINIZ, Eli C. *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- DECCA, Edgard de - *O Silêncio dos Vencidos*, São Paulo, Brasiliense, 1981.
- DRAIBE, Sônia M. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil: 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- DORIA, Pedro. *Tenentes. A guerra civil brasileira*. Rio de Janeiro. Ed. Record. 2016
- ECONOMIA DE GUERRA NO BRASIL: o que fez a Coordenação da Mobilização Econômica*. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional. 1944.
- FAUSTO, Boris - *A Revolução de 1930*, São Paulo, Brasiliense, 1972.
- FAUSTO, Boris (direção) – *História Geral da Civilização Brasileira. Tomo III*. São Paulo. Difel. 1984. 4 vols.
- FONSECA, Pedro C. D. *Vargas: O Capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- FONSECA, Pedro C.D. et ali. *A Era Vargas. Desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo. Ed. Unesp. 2011.
- FORJAZ, Maria Cecília. *Tenentismo e forças armadas na Revolução de 30*. Rio de Janeiro. Forense Universitária. 1989.
- GALBRAITH, John K. *Viagem pelo Tempo Econômico – Um relato em primeira mão*. São Paulo. Pioneira. 1994.

- GIMENEZ, Denis. *Políticas de emprego no século XX*. São Paulo. Annablume. 2003.
- GOMES, Ângela C. *A invenção do trabalhismo*. São Paulo/Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ, 1988.
- GOMES, Ângela C. *Burguesia e trabalho. Política e legislação social no Brasil (1917-1937)*. Rio de Janeiro. Ed. Campus. 1979.
- GOMES, Ângela C. D'Araújo, Maria Celina. *Getulismo e trabalhismo*. Rio de Janeiro. CPDOC-FGV. 1987.
- GOMES, Ângela C. (coord). *Regionalismo e centralização política. Partidos e constituinte nos anos 30*. Rio de Janeiro. Nova Fronteira. 1980.
- HILTON, Stanley. *O ditador & o embaixador. Getúlio Vargas, Adolf Berle Jr. e a queda do Estado Novo*. Rio de Janeiro: Record, 1987.
- HILTON, Stanley. *A Rebelião Vermelha*. Rio de Janeiro. Ed. Record. 1986.
- HILTON, Stanley. Oswaldo Aranha. Uma biografia. Rio de Janeiro. Objetiva. 1994.
- HILTON, Stanley. *O Brasil e as grandes potências (1930-1939)*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 1977.
- HILTON, Stanley. *O Brasil e a crise internacional (1930-1945)*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 1977.
- KEYNES, John M. *As Consequências econômicas da paz*. São Paulo. Imprensa Oficial. 2002.
- KEYNES, John M. *Ensayos de Persuasión*. Barcelona. Editorial Crítica, 1988.
- KUGELMAS, Eduardo - *Difícil Hegemonia – Um estudo sobre São Paulo na Primeira República*, Tese de Doutorado, FFLCH, 1985.
- LIMA, Sérgio Eduardo et alli. (org.). *Oswaldo Aranha – Um estadista brasileiro*. Brasília. Fundação Alexandre de Gusmão. 2017.
- LIMA SOBRINHO, Barbosa - *A verdade sobre a Revolução de Outubro, 1930* São Paulo, Ed. Alfa-Ômega, 1975, 2ª edição.
- LIMONCIC, Flávio. *Os Inventores do New Deal. Estado e Sindicato nos EUA dos anos 1930*. Tese de Doutorado. UFRJ. 2003.
- LOCHERY, Neill. *Brasil: os frutos da guerra*. Rio de Janeiro. Editora Intrínseca. 2014.
- OLIVEIRA, Carlos Alonso B. *O Processo de Industrialização*. São Paulo. Ed. Unesp. 2005.
- OLIVEIRA, Lúcia Lippi. "O Pensamento de Almir Andrade". In: Oliveira, et.alli. *Estado Novo. Ideologia e Poder*. Rio de Janeiro. Zahar Editores. 1982.
- OLIVEIRA, Lúcia Lippi. *A questão nacional na primeira república*. São Paulo. Brasiliense. 1990.
- MANTEGA, Guido (org.). *Conversas com Economistas Brasileiros*. Volume II, São Paulo: Editora. 34. 2002.

- MAZZUCHELLI, Frederico. *Anos de Chumbo*. Campinas. Ed. Facamp. 2009.
- MORAIS, João Quartim de (ORG) - *História do Marxismo no Brasil*, São Paulo, Unicamp, 6 volumes.
- MOTA, Carlos Guilherme (ORG). *Brasil em Perspectiva*. São Paulo. Difel. 1968.
- MOURA, Gerson. *Autonomia na Dependência. A Política externa Brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro. Ed. Nova Fronteira. 1980
- MUYLAERT, Roberto. *1943 – Roosevelt e Vargas em Natal*. São Paulo. Bússola. 2012.
- PANDOLFI, Dulce. Grynspan, Mário. *Da Revolução de 30 ao golpe de 37. A depuração das elites*. Rio de Janeiro. CPDOC-FGV. 1987.
- PANDOLFI, Dulce (ORG). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro. Ed. FGV. 1999.
- POLANYI, Karl. *A Grande Transformação. As origens da nossa época*. Rio de Janeiro. Ed. Campus. 2000.
- SAES, Guillaume. *Militares e desenvolvimento no Brasil: uma análise comparada dos projetos econômicos da oficialidade republicana de fins do séc. XIX, do tenentismo e da cúpula militar do Estado Novo*. Tese de Doutorado. FFLCH-USP. 2011.
- SCHLESINGER JR. Arthur M. *The Age of Roosevelt*. New York. Houghton Mifflin Harcourt. 2003. 3 vols.
- SCHWARTZMAN, Simão (ORG). *Estado Novo, um auto retrato*. Brasília. Editora UNB. 1982.
- SOUZA, Maria do Carmo. *Estados e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo. Ed. Alfa-ômega. 1976.
- VARGAS, Getúlio. *A Nova Política do Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio. 11 vols. 1938-1947.
- VARGAS, Getúlio. *Diário – 1930-1942*. Rio de Janeiro. Ed. FGV. 1995. 2 vols.
- VELLOSO, Mônica Pimenta. *Os intelectuais e a política do Estado Novo*. Rio de Janeiro. CPDOC-FGV. 1987.
- VISCARDI, Cláudia. *O teatro das oligarquias*. Belo Horizonte. Ed. Fino Traço. 2012.
- WHITAKER, José Maria. *O milagre de minha vida*. São Paulo. Hucitec. 1978.