RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

D'Araujo, María Celina

La reforma del estado en el Brasil o el fin de la era Vargas

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:
D'Araujo, M. C. (1998). La reforma del estado en el Brasil o el fin de la era Vargas. Revista de ciencias sociales, (9), 225-241. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1486

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad
Nacional
de Quilmes
Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

La reforma del estado en el Brasil o el fin de la *era Vargas**

Maria Celina D'Araujo**

Introducción

Este trabajo se propone examinar el legado para el Brasil de la administración de los gobiernos de Getúlio Vargas (1930-1945, 1951-1954), en particular respecto del arreglo institucional que introdujo y que se consolidó, desde el punto de vista económico y social, como uno de los más duraderos del país. Al mismo tiempo, se intenta comprender el origen de las resistencias que han encontrado las propuestas sobre la reforma del estado, anunciadas desde fines de los años ochenta, lo que puede interpretarse como un síntoma del arraigo y de la legitimidad del modelo varguista de estado.

Los aspectos modernizadores que Vargas introdujo en las esferas social y económica no estaban definidos de antemano. De hecho, antes de ocupar la presidencia de la República (1930) y de imponer en el país lo que sería su modelo de administración, Getúlio Vargas había sido ministro de Hacienda durante la presidencia de Washington Luís, en 1927, y se había mostrado conforme con las visiones, hasta entonces tradicionales y convencionales, de la política económica y financiera. La propia Alianza Liberal, movimiento político que apoyó la candidatura de Vargas en 1929/1930, no planteaba posiciones innovadoras desde los puntos de vista social y económico, no obstante se vislumbrase ya, desde el punto de vista político, una crítica evidente al liberalismo oligárquico practicado en el país. Al llegar a la presidencia, sin embargo, Vargas se comportó como un agente modernizador.[1] ¿Había

* Este trabajo fue presentado originalmente en el IV Congresso da Brasa - Brazilian Studies Association, Washington, 12-15 de noviembre de 1997. Tiene, de forma intencional, un carácter ensayístico y se basa en investigaciones anteriores. Ésa es la razón de que las notas al pie de página y las referencias bibliográficas sean escasas. [Traducción: Ada Solari.]

** Doctora en Ciencias Políticas, profesora de la UFF e investigadora del CPDOC/FGV.

[1] Getúlio Vargas (1882-1954), político del extremo sur del Brasil, del estado de Rio Grande do Sul, después de ser derrotado

cambiado él o las circunstancias eran diferentes?

Por cierto, el mundo estaba cambiando como consecuencia de la crisis financiera internacional de 1929, lo que obligó a los dirigentes brasileños a adoptar políticas inéditas para resolver la cuestión financiera. Las influencias externas, sin embargo, no son suficientes para explicar los contornos que adquiriría el estado brasileño bajo la dirección de Getúlio Vargas.

Para tratar estos puntos se destacarán, por un lado, las instituciones creadas en la *era Vargas* y, por otro, las políticas efectivamente llevadas a cabo y sus resultados. Finalmente, se tendrá un diseño del modelo de desarrollo de la *era Vargas*, que puede ser caracterizado, en síntesis, por el intervencionismo, por el desarrollo industrial, por el nacionalismo y por la injerencia estatal en la economía. Desde el punto de vista social, el modelo se basó en la construcción de una amplia red corporativista que contemplaba los intereses de los empresarios y garantizaba derechos sociales a los trabajadores, al mismo tiempo que los controlaba. En lo que concierne al plano político destacó especialmente la crítica al pluralismo, a la democracia representativa, a los partidos políticos y a la capacidad de discernimiento de las masas en el proceso electoral, y, como consecuencia de todo ello, prevaleció una práctica política que favorecía el culto a la personalidad y el populismo.

Pero Vargas no impuso ese modelo solo. Tenía adeptos y defensores entre los militares y en la burguesía industrial emergente, ávida de intervenciones proteccionistas, y continuó teniéndolos durante muchas décadas. Los gobiernos militares (1964-1985), por ejemplo, lo reforzaron en muchos aspectos, aun cuando rechazaran su herencia popular y populista. Más aún, la industrialización y la legislación social que tuvieron lugar en el país después de 1930 no fueron un fenómeno muy diferente al que ocurrió en otros países latinoamericanos. Al contrario, éste fue un momento especialmente positivo para todo el continente gracias al mecanismo de la sustitución de importaciones.

En suma, la *era Vargas* reúne una serie de características que trascienden la gestión de Getúlio Vargas y que, por ello mismo, está más arraigada culturalmente de lo que suelen suponer los formuladores de las reformas políticas de los años 1980/1990.

Las raíces de la *era Vargas*

Si bien es fácil afirmar cuál fue el inicio de la *era Vargas* –la Revolución de 1930–, no es tan sencillo establecer su finalización. Según

---

en las elecciones presidenciales de 1930, articuló con sus aliados un movimiento revolucionario que recibió el apoyo ostensivo de civiles y militares y lo llevó al poder.

algunos terminó en 1954, con la muerte de Vargas, según otros, finalizó en 1964, cuando los militares tomaron el poder mediante un golpe e instauraron una dictadura que duraría 21 años. Para otros, aún no ha terminado.

En 1989, cuando el Brasil eligió, por primera vez desde 1960, un presidente por elección directa, Fernando Collor de Mello, varios analistas afirmaron que, con el fin de la dictadura militar y con la elección de un presidente joven, oriundo del Nordeste del país, cercado de políticos nuevos y con un discurso liberal y a favor de las privatizaciones, la *era Vargas* había llegado a su fin. Esto es, cambiaba el perfil de la élite política y cambiaba el discurso económico. Esta nueva élite, distanciada del modelo de estado que había prevalecido con Vargas y durante los años siguientes, estaba dictando al país nuevas iniciativas, que cuestionaban, o incluso echaban por tierra, el legado getulista. Luego sucedió el *impeachment* del presidente Collor, en 1992, y a pesar de los cambios que intentó realizar, especialmente respecto de la apertura económica, ese gobierno quedó más asociado a la corrupción que a una imagen de ruptura con el pasado.

A partir de la elección de Fernando Henrique Cardoso, en 1994, nuevamente se oyó el pronóstico de que esta vez la *era Vargas* llegaba al fin. Una alianza que congregaba fuerzas políticas del centro, de la izquierda y de la derecha llegaba al poder por la vía electoral proponiendo un pacto con la democracia, la modernidad y la justicia social. Al mismo tiempo, se mantenía la propuesta del gobierno anterior en lo concerniente a la apertura de la economía y a la modernización del estado. Las dificultades y la demora para aprobar las reformas (económica y administrativa, en especial) defendidas por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, así como la lentitud con que fueron tratadas las privatizaciones, mostraron que el modelo de desarrollo de la *era Vargas* tenía una supervivencia inesperada.

El modelo varguista preveía que eran el gobierno y sus instancias de administración los que debían ordenar qué era lo mejor para la sociedad. Esta manera de pensar tiene raíces en el pensamiento autoritario que floreció en el mundo a partir de los años veinte y que en el Brasil estuvo representado, principalmente, por pensadores como Azevedo Amaral, Alberto Torres, Oliveira Viana y Francisco Campos. Según estos intelectuales, el Brasil era un país todavía poco consolidado, carente de espíritu nacional y con una organización política y social sin sustancia. Por ello se tornaba tan relevante la figura de un líder unificador e "iluminado", capaz de imponer una imagen del Brasil como estado nacional moderno y como nación. Getúlio Vargas debería reunir las cualidades del jefe de estado y de símbolo de la nacionalidad y del nacionalismo.

En ese espíritu, la *era Vargas* quedó marcada por el desarrollo económico, el control de los trabajadores y de los sindicatos, la planificación estatal, la legislación social, las inversiones públicas y, principalmente, el papel atribuido al estado como agente económico. Desde el punto de vista político se caracterizó por la precariedad de las libertades públicas, por la debilidad de la participación, por las trabas legales a la organización y a la expresión de las opiniones.

Junto a todo lo anterior, la *era Vargas* se caracterizó por la fuerte presencia de los militares en la política. Los militares no hicieron su estreno en la política con Vargas, pero mantuvieron su notoriedad y se tornaron partícipes políticos en todo momento. El Ejército, que apoyó a Vargas en 1930, terminó ganando espacios cada vez mayores en la administración de los asuntos públicos y su poder intervencionista se transformó en una amenaza constante para la democracia brasileña. Ni siquiera Vargas se libró de ese asalto al poder.[2]

Construir el estado

El debate político de las décadas de 1980/1990, de acuerdo con el tono neoliberal que se difundió en el hemisferio norte, intentó, particularmente, disminuir el papel del estado en la economía y en la gestión de políticas sociales –jubilaciones, asistencia, seguro de salud, etc.–. A partir de la promoción del estado mínimo, lema de los liberales clásicos y de los neoliberales, se propuso exactamente lo opuesto de lo que se había consolidado en la *era Vargas*. Veamos con más detenimiento cómo se construyó el modelo varguista de desarrollo.

La tarea ineludible y prioritaria de Vargas al llegar al poder, en 1930, era administrar la política del café. En 1930 el Brasil era un país agrícola que dependía casi exclusivamente de la venta de ese producto en el exterior, que era responsable a su vez de casi toda la riqueza nacional (69 % de las exportaciones brasileñas). El Brasil solo respondía por 60 % de las exportaciones mundiales de café, de modo que los problemas referidos al producto en el mercado internacional eran, en esa época, una preocupación casi exclusivamente brasileña. Para proteger al café de la declinación de los precios internacionales, el gobierno decidió comprar stocks a los agricultores y los quemó.

De 1930 a 1944 se quemaron cerca de 78 millones de bolsas de café, cantidad suficiente, según algunos analistas, para abastecer el mercado mundial durante tres años. Otra iniciativa importante fue la creación, en 1931, del Consejo Nacional del Café, lo que marcó el inicio de la federalización de la poli-

[2] En 1945 y en 1954 Vargas fue obligado a dejar el poder por la intervención de los militares.

tica del café. Ese mismo año fue promulgada la ley de Reajuste Económico, que redujo en 50 % los débitos de los agricultores.

El problema de la deuda externa fue enfrentado mediante un *funding load*, es decir, un préstamo para escalonar la deuda por medio del cual el Brasil reordenaba antiguos débitos con países extranjeros. Además, por medio de medidas como el aumento de las tasas de importación y de las tasas de interés, la creación de nuevos impuestos y la desvalorización del cambio, después de algunos años se había evitado la quiebra del sector cafetalero e incentivado la transferencia de inversiones desde la agricultura hacia la industria.

Al administrar los problemas del sector exportador y los problemas relativos a la deuda externa, con la suspensión de su pago en 1934, el país podía manejar la crisis internacional. Al mismo tiempo, el mercado internacional comenzaba a normalizarse y el Brasil podría beneficiarse de esa coyuntura favorable puesto que los capitales internacionales volverían a invertirse en el país. Se retomó entonces, en mayor escala, el proceso de industrialización que se había iniciado en los años veinte.

En los primeros años de gobierno, dedicados básicamente al sector cafetalero y al saneamiento financiero, se crearon varias instituciones importantes que comenzaron a señalar el futuro papel del estado en la economía: en 1932 se creó el Instituto del Cacao y el año siguiente fue el turno de la caña de azúcar, con la creación del Instituto del Azúcar y del Alcohol, por medio del cual el gobierno pasó a ejercer un rígido control sobre los precios y la producción de ambos productos. La industria comenzó a recibir la atención especial del gobierno recién a partir de 1934.

Por todo esto, la crisis de 1929 sirvió para estimular políticas internas de equilibrio financiero, lo que se tornó un factor propulsor del incremento de la producción industrial. Vargas pasó por una coyuntura internacional desfavorable, pero pudo extraer de ella consecuencias positivas. En las palabras de Maquiavelo, una conjunción de *virtú* y *fortuna*. Así, el producto agrícola que representaba 79 % del producto nacional, en 1919, pasó a 57 % en 1943, mientras que la industria subió su participación de 21 % a 43 %.

Las modificaciones estructurales en la economía que comienzan a tomar forma en los años treinta se observan en los datos que se muestran a continuación.

Tasas anuales de crecimiento

	Agricultura	Industria	Total
1929-1933	4,1%	2,8%	3,9%
1933-1939	1,7%	11,2%	4,9%
1939-1945	1,7%	5,4%	3,2%

Fuente: A. Vilela y Werner Baer, "Crescimento industrial e industrializaçâo", *Dados*, 9, 1972.

Las estadísticas de los historiadores económicos muestran también otros datos sumamente significativos. Por ejemplo, 70 % de los establecimientos industriales existentes en 1940 habían sido creados a partir de 1930. Por consiguiente, esto puede tomarse como un síntoma favorable de la crisis de 1929 y como resultado del saneamiento financiero que aceleró los incentivos para la industrialización, medida fundamental para hacer frente a los nuevos desafíos económicos y sociales.

La Segunda Guerra Mundial, que comenzó en 1939, tuvo también un papel importante en la redefinición de la política económica e industrial del país, particularmente en lo que concierne a la industria de base. La guerra facilitó la industrialización brasileña por dos razones básicas. Por un lado, aumentaban las dificultades para que el país comprase productos industriales en el exterior porque Europa, sobre todo, estaba concentrada en el esfuerzo de la guerra y tenía como prioridad atender a sus propias necesidades. Por otro, el interés norteamericano en que Vargas se alinease con los Estados Unidos llevó a que se prestase atención a las demandas brasileñas de financiamiento a cambio de apoyo geopolítico y estratégico. Se consolidó la aproximación entre el Brasil y los Estados Unidos, y a partir de la *era Vargas* el país entró definitivamente en la órbita económica y cultural norteamericana. El personaje de historieta *Zé Carioca*, creado por los estudios Disney, y el éxito de la cantante Carmen Miranda en los *studios* de Hollywood fueron parte de la estrategia que se formuló en ese momento para fortalecer la identidad cultural y los lazos de cooperación entre los dos países.

Sobre las relaciones económicas del Brasil en el plano internacional, a menudo se invoca la tesis de que, durante los años treinta, el Brasil mantuvo la posición de explotar las posibilidades que le podía ofrecer cada una de las potencias mundiales, valiéndose de las circunstancias favorables y evitando afirmar compromisos irreversibles con cualquiera de los nacientes sistemas de poder. Esta idea fue defendida por el historiador Gerson Moura, que no obstante admitió que se trató de una postura posible sólo por poco tiempo o, más exactamente, entre 1935 y 1941, período marcado por una modalidad especial de convivencia diplomática, a la que él llamó "equidistancia pragmática".[3] Desde esta perspectiva, el Brasil, si bien en una posición desigual, había sabido sacar provecho de las ambiciones y necesidades de los dos bloques de poder representados por los Estados Unidos y por Alemania. En la búsqueda de la maximización de sus intereses practicaba, por ejemplo, el comercio compensado con Alemania, que necesitaba el merca-

[3] Gerson Moura, *Autonomia na dependencia*, Río de Janeiro, Nova Fronteira, 1980; *Tio Sam chega ao Brasil*, San Pablo, Brasiliense, 1986.

do y las materias primas brasileños, y, al mismo tiempo, el libre comercio con los Estados Unidos, que estaban particularmente interesados en los minerales estratégicos del país y preocupados con el destino que le podrían dar los dirigentes brasileños.

También desde el punto de vista internacional, la situación era ventajosa en otros sentidos. El gobierno brasileño no había tenido problemas de reconocimiento de la Revolución de 1930 y buscó, con éxito, una política de conciliación en América Latina. Actuó diplomáticamente en cuestiones regionales delicadas y demostró interés en una aproximación mayor entre los países del continente, en particular en la defensa contra agresiones externas.[4]

En el plano comercial, Vargas apoyó el fortalecimiento y el fomento de la producción y de las exportaciones y privilegió, inicialmente, las decisiones internacionales que apuntaban hacia los tratados que establecían la cláusula de nación más favorecida. La atracción que el comercio compensado comenzó a ejercer en los negocios brasileños se puede valorar de forma directa: entre 1935 y 1938 las importaciones alemanas crecieron 5 %, mientras que las norteamericanas subieron menos de 1 %. Por otro lado, las exportaciones brasileñas a los Estados Unidos cayeron en 5 % y hubo un incremento aproximado de 3 % en las exportaciones a Alemania. Estos datos no eran desconocidos para los dirigentes norteamericanos que buscaban estimular las prácticas comerciales que favoreciesen su comercio internacional.

Industrialización y alineamiento político con el Norte

El conflicto internacional iniciado en 1939 obligó al país a tomar una posición entre dos sistemas de poder hegemónicos: las democracias liberales y los regímenes totalitarios. Vargas no dio lugar a dudas de que, en el plano político y económico, sus simpatías estaban de lado de los regímenes fuertes. Esto se observa en el pronunciamiento que hizo a bordo del navío Minas Gerais, en junio de 1940, cuando, ante una platea de militares, criticó la política liberal y afirmó: "Viejos sistemas y fórmulas anticuadas entran en declinación [...] el estado debe tener la obligación de asumir las fuerzas productoras". En alusión a Alemania e Italia, elogiaba "las naciones fuertes que se imponen por la organización basada en el sentimiento de la Patria y en la convicción de la propia superiori-

[4] Por ejemplo, el 10 de octubre de 1933, por sugerencia del ministro de Relaciones Exteriores argentino Saavedra Lamas, fue firmado el Tratado Antibélico y de No Agresión y Conciliación, con la adhesión, además del Brasil y la Argentina, de Chile, México, el Paraguay y el Uruguay. El Brasil tuvo además una actuación significativa durante la guerra del Chaco.

dad" y, en una insinuación de la independencia frente a los Estados Unidos, anunciaba: "felizmente, en el Brasil, creamos un régimen adecuado a nuestras necesidades, sin imitar a otros y sin filiarse a ninguna de las corrientes ideológicas existentes".[5]

El discurso fue interpretado en el Norte como una declaración de simpatía y de alineamiento con el Eje, lo que dio lugar a una rápida movilización de los Estados Unidos para que se aclarasen las posiciones brasileñas. Se inició un delicado momento de nuestra política externa, puesto que entonces se concretó una de las realizaciones más importantes para la economía del país. Nos referimos a la construcción de la planta siderúrgica de Vota Redonda, en Río de Janeiro, obra que, en el imaginario popular, quedó asociada, por décadas, a la soberanía nacional y a la capacidad brasileña para completar la segunda revolución industrial. La Compañía Siderúrgica Nacional era una iniciativa importante, en especial para los militares, ya que con la producción de acero el país podría producir no sólo la maquinaria pesada para la industria sino también armamentos.

De acuerdo con el modelo varguista de control y centralización, la industria del acero fue concebida para ser una empresa estatal con una parte minoritaria de capital privado, nacional y externo, pero sin monopolio. Además, éste fue el modelo que persistió en la empresa hasta el inicio de la década del noventa, cuando se privatizó como parte del programa de reformas llevado a cabo por el gobierno. Representaba el modelo de inversiones estatales en la industria sobre la base de la captación de préstamos en el exterior. La importancia de esta empresa para el país, desde el punto de vista económico e ideológico, sólo puede compararse con la de Petrobrás, que sería creada en 1935 y que, trascendiendo el modelo de la siderurgia, establecía el monopolio estatal del petróleo.

La aproximación económica entre los Estados Unidos dio lugar a un alineamiento irreversible que comprendía desde concesiones territoriales, militares y estratégicas hasta un alineamiento político. La intensificación de las relaciones comerciales y financieras con aquel país representaría un importante veto comercial al Eje.

Los Estados Unidos declararon

[5] Las citas de Getúlio Vargas fueron extraídas de su *Diário*, publicado en 1995 por las editoriales Siciliano y Fundação Getúlio Vargas. Los fragmentos de los discursos fueron tomados de *A nova política do Brasil*, Río de Janeiro, José Olímpio, 1938-1947, 11 volúmenes, y de *O governo trabalhista do Brasil*, Río de Janeiro, José Olímpio, 1952-1969, 4 volúmenes. Los datos agregados y los indicadores económicos y sociales sobre el período tratado aquí se encuentran en los anuarios y censos del IBGE. Fueron usados también trabajos de economistas, especialmente el de Werner Baer, *A economia brasileira*, San Pablo, Nobel, 1995.

la guerra al Eje en diciembre de 1941 y el Brasil hizo lo mismo en agosto de 1942. Se puede observar, así, que aun antes de que los Estados Unidos y el Brasil se decidieran a entrar en la guerra, el Brasil ya estaba practicando una política que no era de neutralidad. Al alinearse, como lo hizo, con los Estados Unidos, tenía participación en el bloqueo de los intereses germánicos. Al mismo tiempo, se realizaba en el país una fuerte campaña ideológica, por parte de agencias culturales y comerciales de los Estados Unidos, que mostraban la superioridad ética y moral de la civilización norteamericana. Con eso se buscaba, fundamentalmente, impedir la expansión en el continente latinoamericano de la influencia ideológica y económica del nazismo, que había sido alimentada por la acción de inmigrantes, por la presencia de facciones político-partidarias nazifascistas y por la fuerte actuación de embajadas y delegaciones diplomáticas y comerciales de los países del Eje.

Como consecuencia del realineamiento que el Brasil edificaba con los Estados Unidos, se firmaron acuerdos comerciales para la adquisición de material bélico a fin de modernizar al Ejército brasileño, lo que era una antigua demanda de los militares. En 1941, finalmente, un acuerdo con los Estados Unidos estableció la venta de minerales estratégicos a cambio de equipamiento. Los Estados Unidos, según relata minuciosamente Vargas en el *Diário*, se resistían a dar el apoyo militar prometido porque temían las reales intenciones de los jefes militares brasileños, cuyas preferencias nazifascistas eran bien conocidas. Por otro lado, las autoridades brasileñas se resistían mucho a ceder las bases militares del Nordeste y a aceptar la presencia de soldados extranjeros en el país. Pero lentamente, gracias a la presión norteamericana, el alineamiento se fue tornando un camino sin retorno.

Las cifras del comercio exterior, para no mencionar los acuerdos políticos y militares, son ilustrativas. La presencia comercial alemana se retrajo después de 1939. Veamos los datos:

Porcentaje sobre el total de importaciones y exportaciones del Brasil

Año	Brasil exportó a		Brasil importó de	
	Alemania	EUA	Alemania	EUA
1938	19,1%	34,3%	25,0%	24,2%
1939	12,0%	36,3%	19,4%	33,4%
1940	2,2%	42,3%	1,8%	51,9%

En suma, hasta 1940 el Brasil se resistió a una aproximación más cerrada con los Estados Unidos, no obstante estuviese en marcha un alineamiento lento y gradual con Washington. Sin embargo, rápidamente los Estados Unidos afirmaron sus posiciones en el continente latino, y eso se promovió mediante negociaciones multilaterales y bila-

terales y conferencias como la de La Habana en 1940 y la de Río de Janeiro en 1942.

Los documentos dejados por Vargas y sus auxiliares más directos han sido exhaustivamente revisados por historiadores y economistas, con el propósito de mostrar detalladamente cómo se dio el proceso de alineamiento del Brasil con los Estados Unidos. En su *Diário*, por ejemplo, Vargas relata con detalles la forma en que percibia, en su reflexión personal y privada, los cambios que tenian lugar en relación con la inserción del país en el mundo en guerra. A pesar de los esfuerzos que desplegaba para que el pais se equiparase a una nación fuerte con autonomía, y a pesar incluso de que pudiese hacer algo en ese sentido, Getúlio llegó a la conclusión de que no habia mucho margen fuera de las directrices norteamericanas. Con tristeza visible, admitia que habia sido forzado a hacer concesiones a los norteamericanos. Percibía la concesión de las bases en el Nordeste del Brasil hecha a los aliados como una imposición. Esto se puede ver en su *Diário*, el 16 de enero de 1942:

> La mayoría de los países americanos que adoptaron las resoluciones de declarar la guerra o romper relaciones no lo hizo espontáneamente. Fueron forzados por la presión americana.

El país era, según Vargas, lanzado a una "aventura", sin creer en la democracia y sin sentirse cómodo en su papel secundario.

En efecto, a pesar de la habilidad de Getúlio, hay que recordar dos aspectos relevantes: en primer lugar, él no tenía ningún interés en el modelo político liberal; en segundo lugar, su nacionalismo no era compatible con las concesiones que había hecho, a menos que fuese transmitido como un golpe maestro. Pero las dictaduras son parteras de versiones que se distancian de los hechos. La propaganda oficial crea hechos, inventa personajes y con Vargas las cosas no fueron muy diferentes. La versión que tuvo más fuerza, y que es dominante hasta hoy en los medios populares, es la de que Vargas siempre se anticipó a los hechos y siempre supo dar al país lo mejor que se podía esperar. Las realizaciones de su gobierno fueron anunciadas como la obra de un genio, y los errores, como producto de la incomprensión de los que lo criticaban.

A posteriori, toda esta trama fue presentada como una contradictoria defensa de los intereses nacionales, que brindó ganancias sustantivas al país. De hecho, con el nuevo realineamiento, el país perdió en el intercambio comercial y político con Europa y en el margen de autonomía con sus propios pares del continente. El cerco norteamericano contra las antiguas alianzas del Brasil fue acompañado de iniciativas que privilegiaban las relaciones con el gobierno y con los intereses privados de América del

Norte. A partir de entonces no hubo forma de escapar, por ejemplo, de la industria cultural del Norte, particularmente en lo que concierne al cine y a la música. Existe a partir de allí una situación paradójica: el Brasil se americanizaba en las costumbres, en el comportamiento, en el vestuario, mientras que, desde el punto de vista económico, se tornaba ideológicamente más impermeable al capital extranjero y a la apertura de sus mercados. En el ámbito político, los valores democráticos se veían cada vez más debilitados en nombre de las *razones de estado*. En la práctica varguista, la democracia política era incompatible con la defensa de los intereses nacionales.

El modelo institucional

En relación con las instituciones creadas con el propósito de regular la economía, se deben observar también otros aspectos. El más importante fue, sin duda, el proceso de centralización de las decisiones, cuyos mecanismos se definieron entre 1930 y 1945. Desde esta perspectiva, la proclamación del Estado Novo, en 1937, sólo confirma el proceso.

La centralización política y administrativa que marcó la política económica de la *era Vargas* fue construida mediante diversos instrumentos. Desde el punto de vista administrativo y político, estaban los interventores y el Departamento de Administración del Servicio Público (DASP), responsable por la elección y por la carrera de los funcionarios públicos y que introdujo el sistema de mérito por medio de los concursos públicos.

Dada la ausencia de un poder legislativo, el DASP funcionaba, en el plano estadual, como un órgano asesor para los interventores, es decir, para los gobernadores de los estados nombrados por Vargas. Se estableció también el control presupuestario de los estados, la abolición de los impuestos entre los estados brasileños y se crearon varios organismos públicos con funciones regulatorias, de coordinación, de control y de supervisión. Al final, era muy poco lo que quedaba fuera de la competencia del estado. No se trataba apenas de un estado regulador, sino también de un estado gestor al que nada, o casi nada, se le podría escapar.

Para dar más ejemplos, en el plano de la agricultura, además de lo que ya se mencionó, fueron creados el Instituto del Mate, en 1938, el del Pino, en 1941, así como la Cartera de Crédito Agrícola e Industrial del Banco del Brasil, en 1937. Pero las cosas sucedieron con mayor velocidad y diversificación en el área industrial y en la planificación económica. En 1934, se creó el Consejo Federal de Comercio Exterior, el primer organismo brasileño orientado hacia la planificación económica y que, ante la ausencia de un Congreso, fue en la práctica el espacio en que se

representaban los intereses industriales. Otros organismos aparecieron y formaron una *amplia red* gubernamental destinada a controlar y planificar la economía en sus diferentes segmentos.[6]

Consejos, comisiones autarquías e institutos pasaron a ser los canales por los cuales los *sectores* industriales, agrícolas y financieros podían participar, exponer puntos de vista y defender sus intereses. Por su parte, a los trabajadores se les reservaban los sindicatos, en verdad, órganos *auxiliares* del Ministerio de Trabajo.

En este proceso creciente de centralización administrativa y de intervención del estado en la planificación y en la producción, la dictadura del estado Novo (1937-1945) no fue una innovación, *sino* un momento privilegiado. No fue un hecho casual que en ese período el poder personal de Vargas haya ganado dimensiones inéditas. Esto es, el papel de gestor y de símbolo del estado brasileño *se* consolidó cuando las libertades políticas estaban suspendidas, cuando no había Congreso, partidos ni sindicatos libres, y cuando la opinión pública estaba cercada por la censura oficial. Por la vía *autoritaria*, el estado brasileño se afirmaba, por medio de Vargas, como el enunciador y el anticipador de los intereses de la sociedad.

Otro componente importante de ese modelo fue el *nacionalismo*. En 1938 el gobierno declaró que pertenecían a la Unión todos los yacimientos de petróleo encontrados en el territorio nacional y nacionalizó la industria de refinación del petróleo. El Código de *Minas*, de 1940, prohibía a su vez a los extranjeros explotar las riquezas del subsuelo brasileño, la minería y la metalurgia. Este tono nacionalista fue, quizá, el ingrediente ideológico más importante de la *era Vargas*.

A partir de 1942 se aceleró el crecimiento industrial y el estado varguista mantuvo una presencia apabullante en algunos sectores considerados de punta, por ejemplo, el acero, el *transporte*, la energía, la investigación y las comunicaciones. Mientras dejaba a la iniciativa privada, nacional y extranjera, las actividades económicas re-

[6] Otros ejemplos de organismos creados son: Comisión de Similares (1934), Consejo Técnico de Economía y Finanzas del Ministerio de Hacienda (1937), Consejo Nacional del Petróleo (1938), Consejo de Agua y Energía (1939), *Comisión Ejecutiva* del Plan de Siderurgia Nacional (1940), Comisión de Combustibles y Lubricantes (1941), Consejo Nacional de Ferrovías (1941), Comisión del Vale do Rio Doce (1942), Compañía Siderúrgica Nacional (1941), Compañía Nacional de Álcalis (1943), Fábrica Nacional de Motores (FNM), en Río *de Janeiro*, también en 1943 (estas tres últimas entraban directamente en la esfera de la producción). En el área de la planificación, se crearon en el inicio de los años cuarenta, el Consejo Federal de Comercio Exterior, la Coordinación de Movilización Económica, el Consejo Nacional de Política *Industrial y Comercial*, la Comisión de Planificación Económica, el Consejo Nacional de Economía y la Comisión de Defensa de la Economía Nacional.

lacionadas con los bienes de consumo no durables. Esta concentración política y burocrática en el ámbito económico es una de las marcas más fuertes y duraderas de la *era Vargas*, y por ello hay tantas dificultades para que el país lleve a cabo reformas estructurales. Las discusiones de los últimos años sobre privatizaciones, y las reacciones que exigen la necesidad de mantener la estatización en algunas áreas económicas consideradas estratégicas, como el petróleo y los minerales, son una prueba del arraigo de esa concepción de desarrollo.

Con la lógica del modelo varguista, los recientes defensores del estatismo definen cuáles son los intereses estratégicos de la sociedad brasileña y argumentan, en nombre de la soberanía nacional, que el estado debe continuar controlando esos sectores. Para los estatistas del modelo varguista, se debe preservar la presencia obligatoria del estado en los grandes emprendimientos económicos, particularmente en aquellos que impliquen riquezas naturales.

También según esta concepción elitista, el estado debería anticiparse a la sociedad, abrir el camino para los tiempos modernos de la industrialización y de la asistencia social. Era necesario no obstante que esa intervención se realizase en nombre del nacionalismo, esto es, en nombre de la tesis de que evitar la competencia del capital extranjero en sectores de punta de la industrialización era la mejor manera de proteger los intereses industriales y la soberanía del país.

Por eso mismo, el campo científico mereció también una cobertura amplia del gobierno de Vargas. En 1951, por ejemplo, se creó el Consejo Nacional de Investigaciones, organismo destinado al apoyo y el fomento de la investigación tecnológica y científica, que daría inicio a los primeros estudios en el campo nuclear. El Consejo Nacional de Investigaciones prestó de entrada gran atención a la cuestión de los minerales estratégicos brasileños y, en sus reglamentos, estipulaba que sólo podrían exportarse si se obtenían ventajas específicas para el desarrollo técnico y científico del país en el área nuclear.[7]

Todavía en la línea nacionalista, en enero de 1952 el gobierno reformuló la ley de remesa de lucros, limitando en 10 % el envío de lucros que podían mandar al exterior las compañías extranjeras. Vargas insistiría nuevamente en este punto y, en noviembre de 1953, estableció

[7] En verdad, eso jamás ocurrió y los minerales continuaron siendo vendidos con cierta tolerancia de las autoridades brasileñas. El Acuerdo Militar Brasil-Estados Unidos, de marzo de 1952, es un ejemplo de ello. Por el Acuerdo, los Estados Unidos se comprometían a proveer equipamientos, materiales y servicios a cambio de materiales estratégicos, especialmente uranio y arenas monacíticas, y los sectores nacionalistas se quejaron siempre de que nunca hubo demasiado control en torno de los criterios de estas exportaciones.

una nueva ley para lucros extraordinarios. Para ello argumentaba:

> Hasta cierto punto estoy siendo saboteado por los intereses contrarios de empresas privadas que ya ganaron mucho más en el Brasil; que *tienen en cruzeiros doscientas* veces el capital que emplearon en dólares para llevarlo al extranjero a título de dividendos. En vez de que los dólares produzcan cruzeiros, son los cruzeiros los que están produciendo dólares y emigrando.

En verdad, estas leyes eran difíciles de fiscalizar, pero eran lo suficientemente fuertes como para inquietar a los sectores económicos asociados con el capital extranjero. No tenían efecto práctico sobre el dinero que se enviaba al exterior, pero tenían el efecto, tal vez más importante, de crear inseguridad en relación con las inversiones extranjeras.

En lo que concierne al petróleo, en 1952 el gobierno propuso una empresa mixta, con control mayoritario ejercido por la Unión, que tendría el objetivo de investigar, extraer, refinar y comercializar el petróleo. Vargas no proponía una empresa estatal como la que resultó aprobada. Pero tuvo que rendirse al modelo nacionalista y estatal que él mismo había fortalecido. Comenzaba entonces la campaña nacionalista llamada "El petróleo es nuestro". El petróleo era concebido como un sector estratégico de la economía nacional, como una fuente de riqueza codiciada por los monopolios internacionales y que, por lo tanto, debería ser protegido por medio de la acción enérgica del estado. Ante la movilización popular y la presión del Congreso, el gobierno terminó adhiriendo a la idea de la estatización. La Petrobrás fue, de todas las empresas brasileñas, la que mejor simbolizó el nacionalismo económico.

La planificación también estuvo presente en las cuestiones infraestructurales relativas a la producción de más energía y a la modernización de los procesos de extracción y beneficio de los minerales, así como de las instalaciones de puertos y transporte ferroviario. En lo que concierne al desarrollo regional, las iniciativas más importantes por su impacto político fueron la Superintendencia del Plan de Valorización Económica de la Amazonia y el Banco del Nordeste, este último destinado a incrementar el comercio y el desarrollo económico del Nordeste del Brasil. Además, se crearon varias autarquías orientadas al desarrollo agrícola y a la colonización del país.

Como telón de fondo de la política de desarrollo en el campo de la infraestructura, fue creado, en 1952, el Banco Nacional de Desarrollo Económico, uno de los organismos de fomento más importantes que tuvo el país. El Banco fue el resultado de una demanda de la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos para el Desarrollo Económico, constituida en 1951, y se destinaba a estudiar las exigencias téc-

nicas y legales para que el Brasil plantease y ejecutase los proyectos considerados prioritarios en las áreas de la energía, el transporte y la agricultura. Más precisamente, la Comisión se proponía estudiar las condiciones de financiamiento y de viabilidad técnica de los proyectos que integraban el Plan de Reajuste Económico del gobierno. Con ese fin se captaron recursos en el exterior, a través del Banco Interamericano de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) y del Export and Import Bank (Eximbank), si bien los recursos prometidos para esos proyectos no llegaron totalmente al país. El Banco Nacional de Desarrollo Económico tuvo la tarea de administrar esos fondos así como los provenientes del Fondo de Reajuste Económico creado por el gobierno.

Con estas instituciones se consolidaba cada vez más la idea de que el estado brasileño debería ser un agente activo en la formulación y en la ejecución de políticas económicas y que su papel no podía ser apenas el de reaccionar ante las imposiciones externas. El desarrollo era una palabra de orden y el nacionalismo su línea maestra.

Nacionalismo y estatización estaban en la agenda de gran parte de los jóvenes oficiales que ayudaron a Vargas en la revolución de 1930. Vargas no estaba, por lo tanto, dictando una doctrina, pero fue sin dudas quien la impuso como una política del estado. Por otro lado, el nacionalismo comenzó a tener apoyo popular, de modo que, si se quería tener una base de sustentación junto a las masas, no era algo sencillo contrariar ese principio. Restaurada la democracia en 1945, el nacionalismo era una posición que rendía dividendos electorales. Además, un sector significativo de la burguesía industrial brasileña se había acostumbrado, desde Vargas, a convivir con altas dosis de protección respecto de los productos extranjeros. Esto es, durante muchas décadas practicamos un nacionalismo económico que protegía a la producción nacional, que imponía aranceles a los productos importados tornándolos prohibitivos y que además daba votos a muchos candidatos.

El tamaño y las funciones del estado

El anunciado fin de la *era Vargas* es aún un tema sujeto a polémicas. Para muchos no hay nada grave que corregir; para otros, el estado brasileño creció demasiado en sus funciones económico-empresariales y en el control burocrático de la vida cotidiana del ciudadano. Se tornó demasiado grande en algunas esferas y perdió capacidad de dirección en otras esenciales como la educación, la salud, la justicia y la seguridad. Agigantado pero incompetente, no pudo administrar las funciones económicas y sociales que se le habían atribuido.

Un factor adicional es el de la

burocracia estatal y semiestatal que habría crecido sin control y se había tornado un fin en sí misma. Para los reformistas, las diversas instituciones creadas en la *era Vargas* terminaron siendo apropiadas por intereses privados, de modo tal que se generó una red perversa de comportamiento económico en la que cada sector, cada categoría, intenta extraer el máximo provecho para sí. Desde el punto de vista social, el corporativismo, que engendró los acuerdos profesionales y las formas de articulación de intereses aún existentes, muestra también una supervivencia alarmante. No es casual que las reformas sociales del gobierno de Fernando Henrique marchen más lentamente que las económicas. Un legado de la *era Vargas* sería la formación de una *rent seeking society*, modelo perverso cuya defensa se hace en nombre de la defensa de los servicios públicos y de los intereses nacionales.

Otro aspecto importante de este modelo es que, por ser tan burocratizado y centralizado, y por haber sido capturado por los intereses privados, se tornó una fuente inagotable para las prácticas de corrupción. Esto es, el modelo económico fue compatible con altas tasas de desarrollo, pero durante su vigencia el Brasil consolidó ventajas para algunos grupos y excluyó a otros, tornándose un caso internacionalmente conocido de concentración de la renta, de miseria de los más pobres y de graves desigualdades sociales.

El estatismo y el proteccionismo fueron la causa, además, de que el Brasil perdiese en competitividad y eficiencia en diversas áreas. Algunos sostienen que, para superar este estado de cosas, hay que destruir el modelo que lo generó; otros piensan que sólo hay que redefinir el modelo y ajustarlo a las nuevas necesidades del momento. Cualquiera que sea el ajuste hecho, una cosa parece razonable: dada la fuerza del modelo, la demora en modificarlo será siempre mayor de lo que desean los reformistas más radicales, incluso porque los que no quieren perder privilegios –obtenidos gracias al modelo burocrático varguista– son los que siguen con más eficiencia las prácticas obstruccionistas.

En resumen, junto a las orientaciones políticas y pragmáticas, la *era Vargas* nos legó una vasta red de leyes y decretos, de instituciones y reglamentos, que produjeron una fuerte burocracia. Dentro de esta burocracia hay siempre sectores organizados dispuestos a defender el *statu quo*. Por ello, se habla tanto del fin de la *era Vargas* pero siempre aparecen los que, con fuertes razones prácticas e ideológicas, se disponen a defenderla. Y esto no parece insólito si se considera que, para bien o para mal, éste fue prácticamente el único modelo de desarrollo que conoció la sociedad brasileña actual y que, si se excluye la esfera social, fue exitoso en varios aspectos.

Finalmente, parece razonable

decir que el desarrollo brasileño que se inicia en la *era Vargas* no fue consecuencia del modelo varguista: Vargas creó un modelo para el desarrollo, pero no fue responsable del desarrollo que el país logró. El desarrollo fue, además, una marca de toda América Latina en ese mismo período y tuvo lugar con distintos modelos, pero todos tenían en común el proceso bien conocido de la sustitución de importaciones. La industrialización era consecuencia de las transformaciones mundiales, de la necesidad de sustituir con producción interna las importaciones de bienes industriales adquiridos en el exterior. Y era también consecuencia de la disponibilidad interna de capitales para ese fin. El modelo económico de la *era Vargas* dio un formato específico a nuestras instituciones dentro de una expectativa nacionalista preexistente. Desde el punto de vista social, los aspectos del modelo que han permanecido sugieren que éste también trasciende lo que, convencionalmente, se llama la *era Vargas*. El corporativismo brasileño ha mostrado una resistencia y una legitimidad que no pueden ser confundidas simplemente con su vertiente getulista. Getúlio Vargas fue eficaz al usar en sus proyectos ciertos aspectos de la cultura política brasileña que valorizan el estado y minimizan las prerrogativas de los ciudadanos. Supo construir la alianza entre un proyecto autoritario y la herencia patrimonialista. En suma, dada la valorización del papel del estado en la cultura política brasileña, el debate sobre la reforma del estado, esto es, la propuesta de un *estado mínimo* o de un *estado esencial*, todavía dará cabida a mucho conflicto ideológico. La diferencia, según creemos, es que esta vez el conflicto será administrado por las vías democráticas que privilegian al Parlamento, a las instituciones políticas y a la comunidad políticamente organizada. ◆