

A independência, a década de 1930 e o desenvolvimentismo*

Independence, the 1930s and developmentalism

IVAN COLANGELO SALOMÃO**
PEDRO CEZAR DUTRA FONSECA***

RESUMO: Este artigo defende a hipótese de que o rompimento do exclusivo colonial representou condição inicial e necessária para a construção de um projeto nacional de desenvolvimento que viria a se consolidar e a se consubstanciar a partir da Revolução de 1930. Inobstante seus méritos e equívocos, o desenvolvimentismo pode ser considerado até hoje a única experiência de política econômica adotada no Brasil cujos objetivos de desenvolvimento industrial também abarcassem medidas de ampliação da cidadania e de distribuição de renda.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil; independência; desenvolvimentismo.

ABSTRACT: This article defends the hypothesis that Independence represented the initial and necessary condition for the construction of a national development project that would be consolidated after the Revolution of 1930. Despite its merits and mistakes, the developmental political economy may be considered the only economic policy experience adopted in Brazil whose industrial development objectives also included measures to expand citizenship and income distribution.

KEYWORDS: Brazil; independence; developmental State.

JEL Classification: N16; O14.

INTRODUÇÃO

Evento fundante da nacionalidade, a Independência e seus significados talvez sejam o tema sobre o qual a intelectualidade brasileira mais se debruçou nos

* Versão modificada, aprofundada e ampliada de capítulo de livro publicado em BRUM, J. C. (Org.). O país do futuro e seu destino. Porto Alegre: L&PM, 2022.

** Departamento de Economia, Universidade de São Paulo – USP, São Paulo/SP, Brasil. E-mail: ivansalomao@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5857-7505>.

*** Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Porto Alegre/RS, Brasil, Pesquisador do CNPq. E-mail: pedro.fonseca@ufrgs.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3814-9578>. Submetido: 14/Dezembro/2023; Aprovado: 23/Janeiro/2024.

últimos dois séculos. Da pretensa influência inglesa à atuação de interesses supostamente nacionais, a literatura reconhece a multiplicidade dos elementos subjacentes ao controverso grito do Ipiranga. Processo de longa duração, a ruptura remonta à chegada da família real portuguesa em 1808, tendo se prolongado por décadas, até, pelo menos, a crise política e diplomática que resultou na abdicação de Pedro I, em 1831.

A característica decursiva de um evento tradicionalmente entendido como efeméride avaliza interpretações que buscam minimizar a centralidade do Sete de Setembro. A manutenção do jugo europeu, além da conservação dos mesmos elementos socioeconômicos que caracterizavam a condição e o “sentido da colonização” – a grande propriedade fundiária, a escravidão, a produção voltada aos mercados externos e a concentração de renda e riqueza – circunscreveram a consolidação de uma das mais importantes correntes historiográficas dedicadas ao assunto (Novais, [1979] 2011).

O recurso metodológico de se subestimar 1822 não é exatamente novo, uma vez que se tratou de um dos principais expedientes retóricos utilizados pela campanha republicana do final do século XIX. Buscando minimizar os feitos da Monarquia ao frisar sua origem europeia, antinacional, absolutista e reacionária, os republicanos procuravam não apenas legitimar o novo regime, como também demonstrar que a República consistia em antiga aspiração nacional, historicamente bloqueada pelas instituições do antigo regime, como a escravidão, o Poder Moderador, o Senado vitalício e a primazia e o entrelaçamento da religião com as coisas do Estado (Costa, 1985, p. 267, *passim*).

Não obstante a simplicidade desse tipo de raciocínio histórico, tal discurso foi paulatinamente incorporado por setores da esquerda brasileira, ainda que nuançado. Caio Prado Junior, por exemplo, apresenta leitura mais completa e complexa do fenômeno. Se o *leitmotiv* de sua obra é a defesa da manutenção da condição subjugada do país após 1822 – agora, sob a hegemonia inglesa (“não será mais que um prolongamento da situação anterior” (Prado Junior, 1970, p. 138) –, por outro lado, o autor reconhece a lenta, gradual e segura inauguração de um novo momento da história do país – a “emancipação da colônia assinala uma nova fase bem caracterizada em nossa evolução econômica” (Prado Junior, 1970, p. 140). Isso porque a nacionalização da política econômica marcaria uma clara ruptura em relação ao período em que a sorte do país era determinada pelos interesses de uma “metrópole decadente e [...] puramente parasitária” (Prado Junior, 1970, p. 140). Nesse sentido, o autor ressalta o “estímulo econômico trazido pela liberdade comercial” e firma que “o progresso econômico do país é geral, e em todos os setores sente-se o influxo da grande transformação operada pela revogação da política de restrições que até 1808 pesara sobre a colônia”¹ (1970, p. 132, *passim*). Faz-se claro, portan-

¹ O autor arrola uma série de consequências – econômicas e institucionais – positivas supostamente derivadas da ruptura, tais como a revogação da lei que proibia o estabelecimento de indústrias manufatureiras, a construção de estradas, a reforma de portos, a promoção da imigração de colonos

to, que mesmo tendo ressaltado os traços de continuidade, Caio Prado nunca chegou a negar a importância da Independência; ao contrário, até a emoldura, em determinadas passagens, com referências generosas.

Utilizando o mesmo recurso metodológico “ruptura *versus* continuidade”, Florestan Fernandes confere maior importância à Independência, em cujo processo o autor observa “um elemento puramente revolucionário e outro elemento especificamente conservador” (Fernandes, [1975] 1981, p. 32). Em concordância com Prado Junior, reconhece que a emancipação em nada alterou os quadros da escravidão, da estrutura fundiária e da concentração de riqueza e poder; pelo contrário, preservou e fortaleceu uma ordem social alinhada aos interesses das elites nativas. Por outro lado, entende que “a simples extinção do estatuto colonial já tivera um significado socialmente revolucionário”, pois a autonomia política abria as portas para a “formação da sociedade nacional” (1981, p. 31, *grifos no original*). Em seu entendimento, a ruptura da condição colonial representava premissa necessária à constituição do Estado nacional e, com este, do capitalismo.

A rigor, Florestan delega à Independência as bases para o lento processo de revolução burguesa ocorrido no Brasil. Do ponto de vista político, a emancipação teria grande alcance real, pois somente a desintegração da condição de Reino Unido (de Portugal, Brasil e Algarves) permitiu ao novo país “organizar-se a partir de dentro” (p. 31). Pelo lado econômico, conquanto reconheça a enorme influência inglesa na condução da política econômica no decorrer do século XIX, Fernandes entende que a internalização do poder decisório, ainda que nas mãos da elite rural, “afetou diretamente o desenvolvimento econômico”, representando “as primeiras consequências dinâmicas da Independência e da integração nacional” (p. 33).

A partir desta breve introdução, nota-se que tanto Prado Junior como Fernandes conferem relevância ao processo de Independência, muito embora reconheçam com clareza os limites de seu poder de transformação, condição imanente mesmo a eventos revolucionários, o que não foi o caso brasileiro. Diversos elementos foram acrescidos a essas (e outras) interpretações seminais, os quais concorrem para elucidar um sem-número de especificidades e controvérsias da curta história do Brasil independente.

Isto posto, este artigo tem por objetivo defender, numa abordagem de longo prazo, a hipótese de que a Independência representou o momento inicial e necessário para a construção do projeto nacional de desenvolvimento que tomou corpo a partir da Revolução de 1930 – o qual, com seus vícios e virtudes, foi o único, até hoje experimentado no país, centrado em um programa de desenvolvimento nacional que abarcasse políticas de ampliação da cidadania e de distribuição de renda.

européus, a introdução de novas espécies vegetais etc., cujos resultados puderam ser aferidos pelo expressivo aumento nas atividades de comércio exterior, tão caros a uma economia primário-exportadora como a brasileira à época (1970, p. 131).

A INDEPENDÊNCIA COMO MARCO INTERPRETATIVO

Inobstante diferenças relevantes observadas ao longo das respectivas obras, ambos os autores desenvolvem seus argumentos com base na antinomia entre sociedade “colonial” e “nacional”; em comum, o entendimento de que se tratou, a Independência, de marco divisório relevante. O termo “colônia” também é empregado como referência ao período do mercantilismo, quando a relação com a metrópole se pautava por meio dos controles jurídico, político² e, sobretudo, do exclusivismo econômico. Assim, demarcam a devida distância da divisão internacional do trabalho predominante no século XIX sob a hegemonia inglesa – também conhecida como imperialismo –, quando a relação econômica se dava entre Estados nacionais soberanos, cujos governos e leis eram estabelecidos por seus cidadãos em suas respectivas jurisdições territoriais. Ademais, era o liberalismo ancorado na teoria das vantagens comparativas, e não o intervencionismo com base em monopólios de concessão real mercantilistas, que passava a regular as relações internacionais entre o centro e a periferia.

Nesse sentido, só se poderia igualar os fenômenos do colonialismo e do imperialismo em exercício teórico de alto grau de abstração com vistas a denotar a assimetria internacional das relações econômicas e de poder. Isso porque tais categorias diferem em suas determinações mais concretas, sem as quais não se pode aferir as especificidades significativas dos diferentes fenômenos, como a forma de extração do excedente, as instituições que regulam as “regras do jogo” e o grau de autonomia das partes para fazer valer seus interesses. Ao se ignorar tais mediações, a análise abdica de sua historicidade, incorrendo-se no equívoco metodológico de igualar o desigual com base em um conteúdo metafísico, geralmente demonstrável por meio de recursos retóricos carentes de evidência empírica.

Buscando materializar a pertinência da periodização, ambos os autores ressaltam o paulatino avanço de setores da elite nacional sobre os postos de decisão a

² Caio Prado Junior, a rigor, não usa uma terminologia uniforme ao longo de sua obra. Mesmo em *História Econômica do Brasil*, ao tratar do processo de Independência, admite que esta representou o encerramento do que se poderia chamar de “colônia”. Entretanto, nos capítulos finais da obra, retoma o termo “colônia” em sentido mais amplo, ao afirmar que há “ligação do imperialismo com o nosso velho sistema colonial fundado na exportação de produtos primários” e que “o sistema colonial brasileiro continua em essência o mesmo do passado, isso é, uma organização fundada na produção de matérias-primas e gêneros alimentares demandados no mercado internacional” (Prado Junior, 1970, p. 328). Note-se que o autor faz uso do qualificador “velho” para caracterizar o sistema colonial da época portuguesa, dando a entender que o termo “colônia” pode ser estendido para o período posterior, em que haveria um “novo” colonialismo. Também é interessante já adiantar que tal interpretação, ao associar o colonialismo a um tipo de economia estruturalmente voltada à exportação de produtos primários, extravasando o contexto do mercantilismo, seria coerente, do ponto de vista lógico, com uma periodização que demarcasse 1930 como o fim da era colonial. Mesmo este entendimento se altera ao longo de sua obra, pois em *A Revolução Brasileira* (1966), o autor defende que mesmo a industrialização substitutiva de importações mantém o caráter colonial, por depender de tecnologia externa e de investimentos estrangeiros (principalmente a partir do período do governo JK), o que se refletiria em déficits crônicos no balanço de pagamentos e aumento do endividamento externo (Prado Junior, [1966] 1987).

partir de 1822. Não se tratava de novidade meramente simbólica, uma vez que situações históricas – como a resistência brasileira à determinação britânica de extinguir o tráfico de escravizados, passando pela política alfandegária, até o rompimento diplomático na “Questão Christie” – seriam impensáveis na relação entre colônia e metrópole anterior à Independência.

Pesquisas recentes demonstram que não se tratava de episódios isolados. Ainda que em posição de inferioridade, não se pode comparar a relação estabelecida com o Império Britânico àquela mantida com a metrópole portuguesa. Sabe-se hoje que a influência inglesa sobre a eclosão da Guerra do Paraguai ou no veto à criação de indústrias de bens de consumo popular deve ser relativizada. Ainda assim, a complexidade das relações econômicas e a crítica a tais interpretações lineares foram objeto de outro autor consagrado que, embora não marxista, é tido como dos mais destacados nomes do estruturalismo crítico latino-americano: Celso Furtado, em *Formação Econômica do Brasil*, trabalho escrito no final da década de 1950.

Embora a abertura dos portos de 1808 tenha sido mais vantajosa à Inglaterra do que a qualquer outra nação, Furtado sugere que a decisão foi tomada sem pressão dos (e até mesmo sem consulta aos) ingleses, mas por influência de José da Silva Lisboa, o Visconde de Cairu³. Apesar dos privilégios concedidos pelos tratados seguintes – como o tampouco liberal de 1810 e os que o ratificaram, nos anos 1820 –, Furtado não os responsabiliza pelo fato de o Brasil não ter se transformado em uma “nação moderna já na primeira metade do século XIX, a exemplo do ocorrido aos EUA” (Furtado, [1959] 1977, p. 94). Se o fim do oneroso “entreposto” português agradava comerciantes e produtores rurais, também facilitou a importação de mercadorias e a contratação de crédito a custos mais baixos com a agora parceira Inglaterra. Além disso, a comunhão de interesses entre as classes burguesas e comerciais de ambos os países só seria possível com a Independência; ainda assim, Furtado entende que “não se pode afirmar que, se o governo brasileiro houvesse gozado de plena liberdade de ação, o desenvolvimento econômico do país teria sido necessariamente muito intenso” (p. 96).

Uma vez independente, as principais dificuldades para o desenvolvimento do país recém-criado passavam pela baixa monetização, por sua frágil base produtiva e pela consequente dificuldade de financiar o permanente déficit do governo central. Este, por sua vez, incitava um embate nitidamente circunscrito a decisões locais: a sempre conflituosa formação de uma base tributária. Diante da relevância das exportações para a formação da renda nacional, restava gravar as importações, política que revelava o verdadeiro poder estrutural do país novo, onde se optava em beneficiar as exportações e os fatores de produção que a viabilizavam: a propriedade da terra e de escravizados.

³ A fim de reforçar a hipótese, Furtado cita textualmente a manifestação do representante britânico no Brasil, Mr. Hill, ao Príncipe Regente, o qual teria criticado tal abertura ser generalizada às demais nações após a escolha oferecida por seu país à família real portuguesa. Furtado retratou o caso com ironia, ao entender que os ingleses “acreditavam menos em Adam Smith do que José da Silva Lisboa” (Furtado, 1977, p. 93).

Em concordância com os outros autores, a importância da ruptura com a metrópole também se deu pela abertura de novas possibilidades para mudanças nas estruturas políticas, econômicas e sociais. Se até 1822 a política econômica era exogenamente imposta pela metrópole, a partir de então a paulatina construção do Estado nacional e a consequente internalização do centro de comando político permitiu que nativos residentes no Brasil passassem a conduzir o projeto de nação que havia pouco se reconhecia como tal.

Nesse ponto em específico, Furtado entendia que a importância do Estado como promotor das mudanças necessárias para a superação do subdesenvolvimento fazia-se ainda maior nas economias periféricas. Foi justamente o que se observou a partir dos anos 1850, quando a crise econômica decorrente da emancipação passou a ser superada por meio da atuação do Estado, que equacionou a chaga do tráfico humano e garantiu a unidade nacional em meio a pressões centrífugas provinciais. Por fim, Furtado realça que se deveu à intermediação do Estado a aprovação da Lei de Terras (1850), instituto que, se inviabilizou uma política pública de reforma da estrutura fundiária, por outro lado, promoveu as condições para a expansão da economia cafeeira rumo ao Oeste Paulista.

É dessa forma que o sentido da Independência em Celso Furtado antecede, transcende e sucede o evento político de 1822. O autor entende a independência como um processo de construção da institucionalidade necessária para a formação da nação. Mais do que o simples rompimento do “pacto colonial”, o estudo da independência permite “compreender a natureza do Estado brasileiro, as condições de formação das elites econômicas e as possibilidades de implementação de uma ideologia do desenvolvimento” (Barbosa et al., 2021).

Se foi no decorrer do século XIX que o Brasil se estabeleceu como nação politicamente independente, a verdadeira autonomia seria conquistada, segundo Furtado, somente quando do rompimento dos laços de subordinação econômica. Fenômenos histórico-estruturais, subdesenvolvimento e dependência são condições passíveis de superação, desde que adotadas as políticas adequadas para esse fim; em outros termos, um projeto nacional de desenvolvimento. Elemento central desse projeto, a industrialização adquiriu, em determinados momentos da longa obra de Furtado, conotação quase metonímica de independência.

Diante dos elementos apresentados, observa-se que os autores optaram por uma periodização que confere relevância à Independência justamente por esta ter aberto espaço para a construção da “sociedade nacional”, que não nasceu acabada e demandou longo e tortuoso processo para se (a)firmar. Como se nota, Prado Junior trabalha dialeticamente com ruptura e continuidade de forma não hermética. Já para Florestan, a construção do Estado nacional se deu de forma lenta, gradual e não linear, *pari passu* ao processo de revolução burguesa brasileira no decorrer do século XIX. Para o autor, 1822 permitiu que segmentos sociais locais assumissem, gradativamente, a direção do Estado nacional concomitantemente construído, bem como a afirmação da ordem competitiva e capitalista, na qual o mercado firmar-se-ia como instituição definidora da ordem econômica em substituição ao poder metropolitano e estatal do período colonial. Modernização, esta,

que por muito tempo fez-se coeva ao patrimonialismo de herança lusitana, em interpretação tributária a Raymundo Faoro (1979).

Por fim, há de se mencionar o impacto que a Independência teria tido sobre o desenvolvimento econômico, categoria, como se sabe, geralmente utilizada para se referir à industrialização do século XX. Para tanto, requerer-se-ia a atuação do Estado para viabilizar o processo de substituição de importações (PSI) e a diversificação do setor primário, em contraposição ao predomínio do café na formação da renda nacional. Entende Fernandes que desenvolvimento econômico, a rigor, só existiu com o fim do colonialismo, uma vez que apenas parte ínfima do excedente era apropriada pelos setores econômicos locais⁴. Não obstante a racionalidade econômica, o poder político se impunha como força real em última instância, mesmo que de encontro ao que sugeria o mercado.

Depreende-se daí que desenvolvimento econômico, como projeto de e para a nação, por meio de políticas deliberadas para tal fim só se configura se gerido por um Estado nacional soberano. Indo além, ele pressupõe intervencionismo estatal: se o mercado, *per se*, transformasse a estrutura produtiva com ganhos distribuídos entre todas as camadas sociais, não haveria motivo para projeto nem políticas voltadas a tal propósito. Em outros termos: o desenvolvimento exige que a decisão política preceda o fato econômico, ainda que não abdique da proficuidade de determinados mecanismos de mercado, como o sistema de preços e as decisões descentralizadas de investimento privado.

Para atingir seu desiderato, portanto, o desenvolvimento – e com este as utopias que carrega consigo no campo ideológico, permeadas de valores como soberania nacional, distribuição de riqueza, justiça social, dentre outros – precisa recorrer a instrumentos de política econômica e a criação de instituições para se viabilizar como tal.

O SENTIDO DA POLÍTICA ECONÔMICA

Conforme argumentado, a possibilidade de construção gradual das bases de um Estado funcional representa o principal atributo a diferenciar o Brasil antes e após o rompimento de 1822. Nesse sentido, entende-se que somente no âmbito de um Estado nacional soberano – e jamais em uma colônia – é possível executar política econômica e deliberar sobre a criação de instituições nos sentidos lato (órgãos, leis, códigos, regras) e vebleniano (ideias, mentalidades, crenças e convicções) do termo voltadas a um projeto deliberado de desenvolvimento.

A teoria econômica moderna define os três instrumentos de política macroe-

⁴ Há autores que, indo além, retroagem explicitamente o fenômeno ao início do século XIX. Silva (2000) e Weffort (2006), por exemplo, vislumbram no intervencionismo de José Bonifácio de Andrada a pré-história do desenvolvimentismo brasileiro. Em linha semelhante de resgate de aspectos proto-desenvolvimentistas do pensamento de Andrada, inclusive com propostas avançadas para a época em campos como educação e preservação ambiental, ver, por exemplo, Bublitz (2007) e Ribeiro (2014).

conômica – também denominadas de políticas-meio ou instrumentais – como o monetário, o cambial e o fiscal⁵. Todos exigem a existência de uma instituição que, por excelência, simboliza e materializa a tarefa de emitir moeda e forçar seu curso, bem como de arrecadar impostos nos limites de determinado espaço geográfico: o Estado nacional. Assim, ainda que por demais esquemática, pode-se resumir tais instrumentos da seguinte maneira:

1. Política monetária: a primeira decisão que um Estado emissor deve tomar é: haverá banco central? Qual será o grau de sua autonomia perante o poder estabelecido? Como serão escolhidos seus dirigentes? Eles poderão ser demissíveis a qualquer momento pelo Executivo? Suas atribuições circunscreverão somente o combate da inflação ou, de forma conjugada, crescimento do PIB e do emprego? Bancos privados poderão emitir moeda ou será monopólio estatal? Haverá limite ou regras que regulem as emissões? E mercado de títulos? Qual o marco legal para as operações de mercado aberto, para a definição de taxas de redesconto e do encaixe compulsório? Haverá bancos públicos? E privados? A legislação diferenciará, com prerrogativas específicas, bancos nacionais, internacionais, estatais e privados? Como serão regulados a abertura de agências, o funcionamento do setor e o eventual socorro a bancos públicos e privados?
2. Política cambial: desnecessário repisar que a moeda que circula em uma colônia é a da metrópole, sendo o balanço de pagamentos gerido em função de interesses desta, cabendo àquela contribuir para o superávit metropolitano, como rezava o ponto primeiro do metalismo mercantilista: a balança comercial favorável. Com a independência, novas questões impõem-se aos gestores de política do Estado nacional: as taxas de câmbio serão fixas ou flexíveis? Haverá ou não adesão ao padrão monetário vigente (naquele caso, o padrão-ouro, até 1914)? Em caso positivo, qual o limite de tal compromisso, ou seja, haverá “válvulas de escape” em situações de restrição cambial, tão comuns a economias agroexportadoras? Haverá protecionismo alfandegário? Tarifas específicas ou *ad valorem*? Quem decidirá pelo tipo de tarifa, as quotas e percentagens, e os bens atingidos? As taxas e as tarifas seguirão como princípio apenas o equilíbrio do balanço de pagamentos ou também o incentivo à produção nacional e

⁵ Tradicionalmente, utiliza-se a expressão “política econômica” para designar genericamente qualquer ação do Estado no campo da economia. No entanto, tais medidas abrangem medidas de escopo e envergadura diferentes: (1) as políticas-meio, ou os instrumentos usados visando à estabilidade macroeconômica, basicamente as políticas monetárias, cambiais e fiscais; (2) as políticas-fins, formuladas ou implementadas para se atingir objetivos conscientemente visados em áreas específicas, como as políticas industrial, agrária, tecnológica e educacional (quando vinculadas a motivações econômicas); e (3) as políticas institucionais, as quais compreendem mudanças legais, nos códigos e nas regulamentações, nas “regras do jogo”, na delimitação dos direitos de propriedade, nos hábitos, preferências e convenções, bem como na criação de órgãos, agências e empresas públicas, ou mesmo privadas ou não governamentais, desde que dependam de decisões estatais (Fonseca, 2015).

a segmentos politicamente escolhidos? Haverá liberdade para compra, venda e depósitos de moedas estrangeiras? Em que limite? Haverá plena liberdade de entrada e saída de capitais, ou estas serão proibidas ou restritas? Só o Governo Federal poderá contrair empréstimos externos ou isso poderá ser feito, autonomamente, pelos entes federados?

3. Política fiscal: a despeito de sua tecnicidade, é o instrumento no qual se manifesta com mais clareza a Economia Política da política econômica, pois se trata do maior poder de decisão estatal sobre a sociedade civil. O orçamento público retrata os escolhidos para pagar compulsoriamente, ao mesmo tempo que determina os beneficiários de tal extorsão legítima e oficial⁶. Ao fim e ao cabo, cabe ao Estado arbitrar perdas e ganhos de cada segmento social. Assim, cabe decidir: Que impostos serão criados? Qual o peso dos impostos “de alfândega” – fundamentais tanto numa economia agroexportadora, como no Brasil da época da Independência até meados do século XX, mas também durante o processo de industrialização por substituição de importações? Que bens serão gravados e isentos? Haverá impostos sobre a propriedade? Tanto rural como urbana? E sobre a renda? Se sim, com quais limites de isenção, com que faixas, e o que será definido como rendimento tributável? E sobre lucros, juros, operações financeiras, dividendos, ganhos no exterior? Se positivo, com que alíquotas? E o polêmico imposto sobre herança? E sobre compra e venda de imóveis (e escravos, como na época imperial do Brasil)? Qual a instância deliberativa a cargo de tais regramentos? O que será matéria constitucional ou infraconstitucional? Haverá códigos específicos e qual o poder de alcance de leis ordinárias, decretos, portarias e outros instrumentos legais? Haverá adesão às regras clássicas orçamentárias, como da unidade, periodicidade e universalidade? Quem decide, de que forma e quais os limites para a concessão de subsídios, transferências, isenções e estímulos fiscais? Haverá teto para gastos, no geral ou em rubricas específicas? E exigência de percentual mínimo para algumas despesas, como com relação a investimentos ou áreas tidas como carentes ou prioritárias? Como se pode alterar tal legislação, haverá flexibilidade para o governante do momento ou regra constitucional rígida? E, finalmente, no caso de uma federação: com que regras e com quais limites estados (ou províncias) e municípios poderão criar ou extinguir impostos? Estes serão vinculados a

⁶ Inúmeras foram as convulsões políticas que irromperam na esteira da contestação a políticas tributárias que acirravam o conflito distributivo. Dentre outros motivos, a própria formação dos parlamentos modernos – a Carta Magna de 1215 e a criação, na Inglaterra, das Câmaras dos Lordes e, posteriormente, dos Comuns, como instituições voltadas à limitação do poder real de determinar tais cifras de forma arbitrária e unipessoal – decorreu da tentativa de limitar o legítimo poder estatal de gestão do fisco. Nas colônias, a questão tributária também foi variável-chave no despertar do sentimento nativista e em movimentos separatistas, como a derrama da Inconfidência Mineira e a taxaço do chá como estopim da independência norte-americana.

determinadas despesas compulsórias? E o mais nevrálgico, pela experiência brasileira, pois também definidor da força política e do alcance da estrutura de poder, se mais centralizado ou compartilhado localmente: quanto da carga tributária caberá aos entes subnacionais?

Com base nos questionamentos acima arrolados, reforça-se o entendimento de não haver política econômica sem a existência de um Estado nacional responsável por sua formulação e execução, possivelmente suas atribuições mais nobres; em certo sentido, trata-se de sua razão de ser. Todavia, convém salientar que o raio de ação do Estado é muito mais amplo: além das definições mais estruturantes (Monarquia/República, parlamentarismo/presidencialismo, estrutura dos três poderes, sistema de voto e de representação, existência e limites da igualdade jurídica e das liberdades civis, possibilidade ou não do trabalho escravo, direito de propriedade), abrange as demais questões atinentes a áreas do direito civil e penal, da cultura, da educação (haverá ensino obrigatório? Privado? Público? Universidades? Quem regulamenta e controla o sistema educacional? Como se financia?), da religião (liberdade de culto? Religião oficial?), da defesa (haverá Exército nacional permanente? Marinha? Polícias, regimentos e brigadas armadas subnacionais?), da saúde e, a partir do final do século XIX, as áreas do trabalho e da previdência, com a emergência da chamada “questão social” e sua inclusão na pauta dos Estados modernos. A geração a quem a história delegou tal tarefa – no caso brasileiro, as três primeiras décadas após a Abdicação (1831) – pode ser considerada privilegiada, pois a ela coube, mesmo com o exagero da metáfora, iniciar uma obra cuja planta ainda estava em germinação.

Trata-se, naturalmente, de evento conflituoso e não linear, motivo pelo qual acabou por desencadear a eclosão de guerras civis em diversos países. No Brasil, embora a acomodação tenha permeado o processo desde pelo menos a formação do chamado Ministério da Conciliação (1853), o caminho não foi isento de conflitos. A começar pelo fechamento da Assembleia Constituinte ainda em 1823, a qual mesmo tendo sido eleita por critérios acordados pelo imperador e fiador da Independência, foi substituída pela carta por ele outorgada e vigente até a proclamação da República, a mais longeva da história do país (65 anos).

Pode-se aferir a motivação das contestações por meio da eclosão de diversas insurreições regionais logo após a abdicação de dom Pedro I. Restringindo-se apenas ao Rio Grande do Sul, os quatro grandes movimentos armados de que foi palco no período responderam, em grande medida, à configuração do Estado e ao sistema de tributação, ou seja, à maneira como se constituiu o Estado nacional concentrador de poder na capital, característica posteriormente revista com a ascensão dos partidos republicanos e com a própria proclamação da República.

A REPÚBLICA E O DESENVOLVIMENTISMO NASCENTE

Durante o regime imperial, nenhuma questão se tornou campo de batalha mais renhido do que a abolição da escravidão. Herança do colonialismo contra a qual

se levantou a grande maioria dos movimentos separatistas da era colonial, a causa sempre fora encoberta pelos setores da elite que compunham as sedições sob o pretexto de dividir a luta contra o inimigo comum – no caso, Portugal. Para além de interesses de classe, questões concretas vinham à tona quando se especulava o fim do cativo. Afinal, a quem seria delegada a pouco nobre tarefa de trabalhar?

A possibilidade de substituir os africanos escravizados por imigrantes europeus só ganhou vulto com a pressão inglesa e a consequente abolição do tráfico (1850), período que também marcou a expansão cafeeira no Oeste Paulista. O Partido Republicano Paulista (PRP), fundado em Itu em 1873 e que viria a ser hegemônico na Primeira República, trazia dentre suas principais bandeiras a abolição, a república e o federalismo – não necessariamente nesta ordem. Tratava-se, este último, de exigência paulista, pois a riqueza gerada pelo café, que ora via generalizar o trabalho assalariado nas plantações e na economia urbana, justificava a permanência no local em que fora gerada.

A República e as questões relevantes trazidas consigo reforçavam a continuidade do processo iniciado com a Independência. As elites civis e militares, ciosas para legitimar o novo regime⁷, passaram a associar o período do Império a marasmo e a privilégios reais de uma pretensa nobreza escravista e *rent-seeker*. Forja-se o imaginário da nação “jovem”, qualificação dúbia que se prestava a seus objetivos: de um lado, justificava o atraso do país, pois, comparado ao velho continente, entendia-se que se tratava de uma questão “natural”, superável com o tempo; de outro, e contraditoriamente, reconhece sua condição de subdesenvolvida, o primeiro passo para se passar a pensar medidas para sua superação. Nesse sentido, a Independência, sempre rotulada como limitada ou inconclusa, passou a ser lida como pré-requisito indispensável para a construção da nacionalidade e para a gestação de um projeto próprio de desenvolvimento.

A República integrou um conjunto de transformações observadas desde 1850 que, conjugadas, já explicitavam mudanças estruturais na sociedade, na política e na economia brasileira. A Lei de Terras e a Lei Eusébio de Queiroz já haviam sinalizado, por exemplo, a força da transformação capitalista pela qual passava o país. A primeira, por organizar a posse do principal fator produtivo naquele momento em bases mercantis; a segunda, por fomentar a substituição do trabalho escravizado pelo assalariado, sobretudo nas regiões cafeeiras de São Paulo. Inobstante as respectivas peculiaridades, ambas apontam para a mesma direção: a liberdade formal ou informal de contrato entre capital e trabalho como fundamento das relações econômicas, e não mais o “custo fixo” representado pelo trabalho compulsório.

Nos dizeres de Rui Barbosa, o Império havia representado a consolidação política do país; à República caberia a tarefa do desenvolvimento econômico. O primeiro havia sido responsável pelo início do enfrentamento da ordem patrimo-

⁷ A escassa participação popular, o passado monarquista de Deodoro e a adesão de inúmeros membros da aristocracia imperial à causa republicana ajudaram a embalar o 15 de novembro de 1889 em uma simples “passeata militar” (Carvalho, 1987; Prado Junior, 1969, p. 90).

nialista e permeada por elementos de dominação tradicionais, muitas vezes obstáculos à ordem competitiva, tais como a afirmação do Estado laico e a separação entre Igreja e Estado; a possibilidade (quase) universal de ingresso no serviço público; a abolição de títulos nobiliárquicos; a suposta igualdade perante a lei; o fim do Poder Moderador e da vitaliciedade dos senadores; e do voto censitário⁸.

No campo econômico, cabe destacar o impulso de pelo menos dois elementos que viriam a constituir o futuro desenvolvimentismo: a defesa da industrialização para além de interesses corporativistas e a noção de que o Estado deveria atuar de forma mais direta do que recomendava o liberalismo tradicional (Luz, 1975). A própria fundação da Associação Industrial do Rio de Janeiro, em 1881, evidenciava a importância galgada pelo setor em período de clara hegemonia do modelo agrário-exportador⁹ (Carone, 1977). Já a convicção de que caberia ao Estado encampar um projeto com vistas a impulsionar o progresso e incorporar, “dentro da ordem”, os trabalhadores urbanos, começou a difundir-se entre os seguidores de Comte, nos quartéis, nas universidades e na imprensa. Para o influente grupo positivista, o progresso da nação “jovem” não viria espontaneamente com o passar do tempo e por meio da ação dos mecanismos de mercado ou da “evolução natural”, mas poderia ser provocado e acelerado.

À concepção mais doutrinária do positivismo, que sugeria regras para “bem administrar” a coisa pública, somou-se uma ideia importada, mas já adaptada à realidade monetária brasileira: o papelismo. Em oposição ao que pregavam os metalistas – concepção teórica afinada com a ortodoxia por defender o padrão-ouro e a passividade da política monetária –, a corrente papelista admitia mais liberdade de emissão e ponderava a importância de o governo atender aos interesses da produção, ou seja, manipular a oferta monetária com vistas a estimular a atividade econômica, sobretudo as urbanas, como comerciais e manufatureiras (Fonseca; Mollo, 2012).

Inicialmente preso aos marcos teóricos do modelo predominantemente assentado no setor primário, o papelismo associou-se posteriormente à defesa da produção industrial, constituindo o “núcleo duro” do desenvolvimentismo: projeto nacional, intervenção do Estado e industrialização (Fonseca, 2004b). Ainda que de forma lenta e não concatenada, o amálgama das três correntes já se observava desde as últimas décadas do Império, mas foi durante a I República que tal processo ganhou vulto, quando experiências locais de políticas protodesenvolvimentistas já se anunciavam em duas das mais importantes províncias do país: em Minas Gerais, com João Pinheiro (1906), e no Rio Grande do Sul, com Getúlio Vargas (1928) (Paula, 2004; Fonseca, 2004a, 2004b).

⁸ O trabalho que melhor explora a importância dessa conjuntura da abolição/república para a afirmação da ordem capitalista e competitiva é o de Saes (1985).

⁹ Nesse sentido, a pesquisa seminal de Suzigan (1986, p. 454) atesta que a “gênese do capital industrial ocorre no período anterior à década de 1880, principalmente das fábricas de tecidos, chapéus, calçados e algumas indústrias de metal-mecânica”.

De modo sumarizado, entende-se que a República trouxe consigo a afirmação de projeto de desenvolvimento capitalista para o país, qual seja, da agroexportação baseada no café e em suas atividades conexas. Tratava-se do projeto da elite cafeeira, que, embora tenha sido contestado por setores militares e segmentos de fora do eixo sudestino, foi viabilizado politicamente após a consolidação do chamado “pacto de Campos Salles”, que selou a derrota dos partidários de Floriano Peixoto e a afirmação da república civilista (Backes, 2006).

A concertação assentava as principais bandeiras dos republicanos. No plano político, consagrou o federalismo com autonomia dos estados para além do previsto constitucionalmente. Fato que representava o acerto pactuado entre as assim chamadas “oligarquias” dominantes com a dos estados menores, pois assegurava a estas sua perpetuação no poder local desde que não ultrapassassem determinados limites no âmbito federal. Ainda que pacífica se considerada a história política da América Latina, a hegemonia agroexportadora durante a I República enfrentou oposições encabeçadas por segmentos regionais descontentes (e apoiadas por militares) de fora do eixo cafeeiro. Assim ocorreu em 1910, na chamada campanha “civilista” de Rui Barbosa, que contou com apoio paulista contra o marechal Hermes da Fonseca, e em 1922, quando o mineiro Artur Bernardes, respaldado por São Paulo, enfrentou o fluminense Nilo Peçanha, apoiado por Rio Grande do Sul, Bahia e Pernambuco, além de importantes segmentos militares (Love, 1975). Foi na conturbada eleição de 1930, porém, que o esgarçamento do tal pacto viabilizou o movimento político-militar que encerraria a primeira etapa da história republicana do Brasil.

AS ORIGENS DO DESENVOLVIMENTISMO

A literatura geralmente concede a distinção “desenvolvimentista” à política econômica levada a cabo após 1930 – em especial, aos governos Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek –, corroborando o entendimento de que, do ponto de vista da experiência histórica, trata-se de um fenômeno vivenciado no século XX.

Nesse sentido é que se explica a frequente associação entre o desenvolvimentismo e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (doravante, CEPAL), cujo arcabouço teórico contribuiu, de fato, para embasar a prescrição de políticas econômicas adotadas a partir dos anos 1950. *Think tank* de influência incontestável para a formulação e difusão de teorias econômicas que se contrapunham à ortodoxia convencional, a CEPAL apoiou-se em ideias semelhantes às suas, as quais já eram defendidas na América Latina havia muito tempo, inclusive com presença no discurso oficial.

Com efeito, a CEPAL desempenhou uma função essencial ao conferir lastro teórico a ideias que, embora já se fizessem ouvir desde o final do século XIX, somente na década de 1950 é que foram transformadas em programa de pesquisa, com linguagem e forma mais rigorosas (Fonseca, 2000). O que outrora se limitava a críticas avulsas associadas a interesses específicos, passou, depois da constituição

do órgão, em 1948, a ser reconhecido pela comunidade internacional como saber científico.

Conforme já apontado, entende-se que a concepção do desenvolvimentismo remonta a décadas anteriores à sua implementação como política econômica propriamente dita. Foi no desenrolar dos eventos políticos e econômicos que balizaram o fim da monarquia, portanto, que autores começaram a problematizar os meios para superar as vicissitudes por que passava uma nação que havia pouco se reconhecia como tal (Alonso, 2002). Nesse sentido, defende-se que o desenvolvimentismo não irrompeu de forma espontânea e repentina, tampouco surgiu em decorrência da crise econômica desenrolada com a quebra da bolsa de valores em Nova York. Tratou-se, pelo contrário, de um típico processo de construção política e intelectual, fruto da realidade brasileira e da consciência gradual de determinados atores de sua elite em relação à situação de atraso em que vivia o país, de modo que ao grupo que assumiu o poder em 1930 não se fazia totalmente desconhecido o corpo das ideias desenvolvimentistas – embora qualificações de rumo e de vulto foram a ele ulteriormente adicionadas. A novidade da década de 1930 é que a profundidade da crise, associada a mudanças nas elites dirigentes em alguns países da América Latina, criaram condições para que vários deles passassem a adotar políticas desenvolvimentistas, associadas à industrialização por substituição de importações (Paula, 2004).

Uma vez concatenadas tais correntes, formou-se um “guia de ação”, ou estratégia, para usar os termos de Bresser-Pereira (2006), consubstanciado em medidas práticas as quais caracterizariam o desenvolvimentismo como política econômica. Sem uma política consciente e deliberada não se pode falar em desenvolvimentismo, o qual não pode ser reduzido a manifestações nacionalistas, a simples medidas de crescimento do produto ou a intervenções pontuais em defesa da indústria. Verifica-se, dessa forma, sua dinâmica intertemporal, uma vez que a proficuidade desse projeto para o futuro dependerá de medidas coordenadas e, no limite, de planejamento. O desenvolvimentismo não se opõe ao mercado, mas entende que este, por si só, não levaria ao desenvolvimento, ou, pelo menos, que o faria em tempo demasiadamente longo. Por isso, sempre traz consigo a ideia de acelerar o crescimento, como os “50 anos em 5” do governo JK.

O fato de aquelas ideias já aparecerem embrionariamente na segunda metade do século XIX sugere ter se tratado de um processo de longa maturação e enraizado socialmente, uma busca de resposta e de soluções, pelas elites locais, aos problemas do país (Salomão, 2013). De fato, diferentemente de outras ideologias que nasceram no continente europeu e foram aqui assimiladas posteriormente (como ideias “fora” do lugar ou não, pois não vem ao caso aqui entrar em tal debate que seguiu ao clássico artigo de Roberto Schwarz ([1973] 1992)¹⁰, o desenvolvimentis-

¹⁰ O artigo de Schwarz, publicado inicialmente pelo CEBRAP, em 1973, foi e é alvo de intensa polêmica. Para uma referência recente que traz uma síntese competente e avalia seu impacto, ver, por exemplo, Fischer (2021).

mo, tal como se conhece, emergiu como fenômeno típico latino-americano, em Estados nacionais nascentes após superado seu estatuto colonial (embora posteriormente tenha se espalhado por outros continentes, como África, Ásia e mesmo em países europeus periféricos, como Espanha, Portugal e Polônia).

Tais ideias, como não poderia deixar de ser, foram influenciadas tanto pelo contexto internacional como por autores de fora, como o nacionalismo de List, o positivismo de Comte, o “liberalismo social” de Stuart Mill, e, já no século XX, de Keynes e Rosenstein-Rodan, dentre outros¹¹. Mas o que interessa aqui assinalar é que a confluência das mesmas, a ponto de consagrar a criação de algo novo, resultante de tal amálgama, deu-se inicialmente na América Latina, com forte contribuição do Brasil. Não pode ser considerado sequer uma antropofagia no sentido de Mário de Andrade, em que o estrangeiro é absorvido no que interessa e o resto expelido: não havia previamente um desenvolvimentismo europeu para aqui ser absorvido e expelido. Antes de florescerem no Brasil e em outros países latino-americanos, já havia uma fisiocracia “francesa”, um liberalismo “inglês” ou um socialismo “alemão” ou “francês” – mas esse, definitivamente, não é o caso do desenvolvimentismo.

A DÉCADA DE 1930 E O DESENVOLVIMENTISMO COMO PROJETO NACIONAL

Uma das mais importantes contribuições de Celso Furtado em *Formação Econômica do Brasil* foi demonstrar que a crise da economia cafeeira – ou, em última análise, a crise do próprio modelo agroexportador – não respondeu apenas à eclosão da crise em 1929 (Furtado, 1977, cap. 30-33). Desde pelo menos os primeiros anos do século XX, já se vislumbrava a tendência de queda nos preços do café tanto por fatores do lado da oferta como da demanda. A política de valorização artificial dos preços por meio da manipulação da taxa de câmbio sinalizava aos produtores que o governo conteria os recorrentes excessos de oferta, no processo conhecido como “socialização dos prejuízos”, o que *ajuda explicar* o engrossamento das oposições ao situacionismo a partir do final da I Guerra. Ademais, a própria formação da Aliança Liberal remonta a 1928, praticamente um ano antes da *crack* da bolsa de Nova York (Fausto, 1983; Fonseca, 1989). Tais elementos se contrapõem às interpretações que procuram explicar a Revolução de 1930 com base nos efeitos da Grande Depressão, embora não neguem que esta tenha enfraquecido ainda mais a hegemonia cafeeicultora e colaborado para o redirecionamento da economia “para dentro” centrado na industrialização.

Assim, a crise do projeto exportador trazia apenas como possibilidade, ou um dos futuros possíveis, a industrialização substitutiva de importações, que foi a

¹¹ Sobre as origens teóricas do pensamento cepalino, ver, por exemplo, Bielschowsky (1996) e Fonseca (2000).

forma assumida pelo projeto desenvolvimentista no Brasil a partir dos anos 1930. A condição de altivo ofertante mundial de um número reduzido de matérias-primas não deixara de ser uma alternativa plausível. Nesse sentido, o desenvolvimentismo deve ser caracterizado não apenas como uma iniciativa ousada, mas também, e principalmente, como um projeto cuja concretização exigia esforço consciente e deliberado.

Para a maioria dos países da América Latina, a crise internacional representou apenas mais estagnação e pobreza. Sua superação positiva, como no caso brasileiro, não foi uma solução natural ou espontânea, exceção que enseja pelo menos dois questionamentos: (1) quais as pré-condições estruturais, principalmente econômicas, necessárias para a mudança de modelo?; (2) que tipo de política econômica executada possibilitou esse resultado?

Para o primeiro, há de se verificar a existência de condições estruturais sem as quais dificilmente um processo de industrialização vingaria, tais como a existência de: (1) mercado interno suficiente que justifique a substituição de importações; (2) capitalistas com renda e incentivos institucionais a investir com vistas à obtenção de lucro – numa reunião de elementos keynesianos, marxistas e schumpeterianos –, e não apenas de renda financeira; (3) mercado de trabalho, ou seja, uma parte da população apta e disposta ao assalariamento, que buscasse voluntariamente emprego – ou, em linguagem marshalliana, firmas ou empresas demandantes de mão de obra assalariada e um mercado constituído de indivíduos que a ofertasse; e, por fim, (4) uma infraestrutura mínima que suportasse o estabelecimento industrial, sobretudo energético e logístico.

Poucos eram os países latino-americanos os quais, naquele momento, apresentavam tais requisitos; além do Brasil, Argentina e México, talvez fosse o caso de Colômbia e Chile. Em trabalho clássico, Gabriel Cohn (1969) analisou com acuidade alguns desses elementos para o caso brasileiro, ressaltando o papel da imigração tanto para a formação do mercado de trabalho e de consumo, quanto para a consolidação da figura do “burguês imigrante”, homens que aqui aportavam com algum capital, conhecimento de técnicas de produção e de negócios de importação e exportação, além de contatos nos países de que emigraram.

Por outro lado, o cumprimento de tais pré-requisitos por si só dificilmente faria deslanchar um processo de transição de modelo de desenvolvimento sem que medidas expressamente voltadas para tal fim fossem tomadas. Nesse sentido é que se pode classificar a experiência brasileira pós-1930 como desenvolvimentista, uma vez que o projeto a ela subjacente exige consciência, que depende, por sua vez, de vontade e capacidade de articulação de forças políticas; trata-se do que se conhece por política, sem a qual a simples atuação do mercado ou os efeitos de uma crise internacional não levariam ao mesmo resultado.

Ainda assim, entende-se que tal projeto não nasceu pronto, pois mal constava no programa da Aliança Liberal, embora este já acenasse para a necessidade da diversificação econômica, tanto do setor primário como das exportações e, de forma mais tênue, da indústria (Fonseca, 1989). Pesquisas contemporâneas reúnem uma quantidade suficiente de evidências que demonstram a sua clara construção

no decorrer da década de 1930, ao contrário do que por vezes é entendido tanto por autores de formação mais próxima do neoclassicismo (como Warren Dean e Carlos Peláez), quanto por afinados à tradição desenvolvimentista, como Furtado (1977) e Lessa (1981).

Nesse sentido, faz-se oportuno retomar a controvérsia ensejada por Furtado (1977) ao defender que o “deslocamento do centro dinâmico da economia” se dera como “subproduto” da defesa dos interesses cafeeiros e em decorrência da desvalorização cambial que visava a protegê-los e a ajustar o balanço de pagamentos. Tal concepção parece sugerir a inexistência de um projeto de desenvolvimento consciente naquele período, uma vez que projeto sem intencionalidade é um oxímoro¹². Indo ao paroxismo, se a industrialização brasileira observada a partir da década de 1930 pudesse ser considerada “espontânea”, tratar-se-ia do único caso no mundo que teria dispensado a indução pelo Estado, como ajudam a ilustrar os trabalhos de Gerschenkron (2015) e Chang (2004).

Em exercício contrafactual, pode-se mencionar os casos argentino e colombiano. A Argentina também conheceu uma ruptura institucional em 1930, mas em sentido diferente ao ocorrido no Brasil: a deposição do governo de Hipólito Yrigoyen, de cunho reformista, e a ascensão ao poder do general José Félix Uriburu, conservador e ligado aos interesses agroexportadores. A política econômica adotada pelo militar, de caráter fortemente ortodoxo, ratificou a aposta na divisão internacional do trabalho, propondo um ousado retorno ao padrão-ouro, realidade que já havia sido abandonada até mesmo pelo próprio Império Britânico. Os gestores de política econômica argentina esperavam, de forma mais realista que o rei, que a medida contribuiria para o retorno dos capitais ingleses, os quais já migravam paulatinamente para países da Commonwealth também produtores de bens primários, como Austrália, Nova Zelândia e Canadá. A estratégia argentina mostrou-se no mínimo inadequada, uma vez que não resultou em crescimento econômico no curto prazo.

O caso colombiano é igualmente ilustrativo, pois, diferentemente da opção argentina, o governo de Alfonso López Pumarejo pretendeu seguir um caminho semelhante ao do Brasil: políticas de estímulo à indústria, taxaçoão sobre o setor agrário, implementação de legislação trabalhista etc. (Toscano, 2013). Ao contrário do acordo logrado por Vargas, contudo, Pumarejo não foi capaz de formar um bloco de apoio político, vendo-se forçado a renunciar após tentativa de golpe de Estado em 1945. Ambos os exemplos, dentre outros, reforçam, cada qual à sua

¹² Cabe assinalar que em trabalhos posteriores, Furtado (1978) admitiu que só se pode falar em desenvolvimentismo quando há tal consciência, apoiando-se no conceito de ação social racional de Max Weber, a qual se associa a fins “ponderados e perseguidos racionalmente” (*Zweckrational*) e a valores (*Wertrational*). Tal posicionamento, todavia, já se encontrava anteriormente em Prebisch, para quem política de desenvolvimento “significa um esforço deliberado de atuar sobre as forças da economia a fim de acelerar seu crescimento, não pelo crescimento mesmo, mas como meio de conseguir um melhoramento persistente da renda nos grupos sociais de rendas inferiores e médias e sua participação progressiva na distribuição da renda global” (Prebisch, 1961, p. 35).

realidade, a relevância tanto da política econômica quanto da formação de uma coalizão interna a fim de viabilizar a transição da economia agroexportadora para a urbano-industrial¹³.

Em ambiente não exatamente conciliador, Getúlio Vargas satisfez, no Brasil, ambas as condições. Diante das exigências dos revoltosos de 1932, os quais prometiam restaurar o *zeigest* político da República Velha, Vargas amealhou o apoio das Forças Armadas e de setores políticos marginalizados para aprovar uma nova Constituição¹⁴ que, em certa medida, inviabilizava os “vícios” do período anterior em aceno ao eleitorado urbano, seja de trabalhadores ou de classe média, cuja participação política antes de 1930 era ínfima.

Por outro lado, a aliança com o setor rural estreitou-se com a aproximação aos produtores voltados ao mercado interno. Ao contrário de países como a Argentina – onde o equilíbrio de forças internas do setor agrário pendia claramente para os segmentos ligados à exportação –, havia no Brasil frações ligadas ao abastecimento interno politicamente relevantes e geograficamente dispersas, do Sul ao Nordeste, passando por regiões importantes de Minas Gerais. Ao entender a industrialização como oportunidade, estas procuravam aproveitar a necessidade de matérias-primas locais da manufatura nascente, como têxtil, vestuário, calçados, bebidas, sabões, dentre outras, integrando setores distintos sob uma concepção de cadeia produtiva.

Sob o manto de segurança nacional, o Exército também pressionava pelo estabelecimento de indústrias mais pesadas ainda consideradas “artificiais”, como a siderurgia, que exigia alto volume de capital inicial, ainda não disponível a grupos privados nacionais. Base da produção de armamentos, tão necessários em tempos de guerra¹⁵, a necessidade do estabelecimento de uma planta siderúrgica consoli-

¹³ Para o estudo comparado desse tipo de transição em diferentes países da América Latina ver, por exemplo, Moraes (2014).

¹⁴ Dentre as várias alterações impostas pela Carta de 1934, constavam o voto secreto, o fim do “reconhecimento dos diplomas” pelas Assembleias Legislativas estaduais, em que se anulavam as atas dos resultados das urnas; a criação da Justiça Eleitoral, passando ao Judiciário e não mais ao Executivo e Legislativo a organização das eleições e a proclamação dos eleitos, o “voto classista”, com o que se inseria na Constituinte representantes de setores “modernos” ligados à produção, tanto empresários como trabalhadores, e, finalmente, o voto feminino, o qual, potencialmente, dobrava o eleitorado ao mesmo tempo que se procurava cooptá-lo.

¹⁵ Essa confluência entre os interesses agrários e da indústria, mesmo que das “artificiais”, fez-se frequentemente presente nos pronunciamentos de Vargas, como, por exemplo: “Por seu intermédio [do ferro] abastecem-se de águas as cidades e irrigam-se as lavouras. Dele se faz a máquina, e é a força. Por ele se transporta a energia, florescem as indústrias, movimentam-se as usinas. (...) Exploremo-las, adquirindo, com trabalho tenaz e inteligência prática, a abundância e a independência econômica. (...) Muito teremos feito dentro de breve tempo se conseguirmos libertar-nos da importação de artefatos de ferro, produzindo o indispensável ao abastecimento do país. Nacionalizando a indústria siderúrgica, daremos grande passo na escalada ao alto destino que nos aguarda. O nosso engrandecimento tem que provir da terra, pelo intenso desenvolvimento da agricultura. Mas, o esforço para esse fim se esteriliza e fraqueia, ao lembrarmos-nos que todo o maquinismo, desde o arado que sulca o seio da gleba até o veículo que transporta o produto das colheitas deve vir do estrangeiro” (Vargas, 1938, v. 1, p. 100-101).

dada permeou a negociação para a construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a primeira estatal brasileira voltada diretamente à produção de aço.

O pacto se completou, por fim, com a disposição de não afrontar diretamente o setor agrário em duas áreas que lhe eram caras: (1) a limitação ao universo urbano da legislação trabalhista, excluindo, assim, os trabalhadores do campo; e (2) o abandono de um projeto de reforma agrária. Tratava-se das duas principais definições do novo e particular marco institucional brasileiro, uma vez que não se verificou similar com o ocorrido em outros casos de transição de uma sociedade rural e agrária para urbana e industrial. E também ajuda a explicar por que o processo brasileiro, embora conflituoso, não desencadeou uma guerra civil, como ocorreu nos Estados Unidos, no México e em países europeus durante suas respectivas experiências de “revolução burguesa”.

Além do pacto político costurado por Vargas e da adoção de políticas macroeconômicas instrumentais, a principal evidência da execução do projeto desenvolvimentista foram as próprias medidas institucionais introduzidas, cuja determinação, amplitude e grau de intervenção não fariam sentido sem se ter presente sua existência¹⁶. Diversas foram as políticas adotadas nesse sentido, como a já citada legislação trabalhista; a reforma educacional de 1931 (que buscou inserir, além do ensino teórico e bacharelesco, cursos voltados à preparação de mão de obra e profissional, como Contabilidade, Agronomia, Veterinária, Engenharia, dentre outros); os Códigos de Minas e de Águas, marcos para a definição dos direitos de propriedade e essenciais para um projeto de industrialização¹⁷ (Draibe, 1985; Fonseca, 2003).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pesem problemas teleológicos que uma interpretação de longo prazo necessariamente carrega, a hipótese defendida neste trabalho é a de que o projeto

¹⁶ Para uma visão atualizada ao século XXI da macroeconomia estruturalista, ver Bresser-Pereira e Gala (2010).

¹⁷ Conquanto enfadonho, faz-se pertinente arrolar aqui alguns dos órgãos, leis e departamentos criados na década de 1930 com relação ao desenvolvimento da indústria e da modernização do setor primário. Para uma lista mais completa, ver Draibe (1986) e Fonseca (2003, 2012). Além dos discursos de Vargas que mencionam explicitamente a industrialização como prioridade (Fonseca, 1989), cabe citar: a criação do Departamento Nacional do Trabalho e do Instituto do Açúcar e do Alcool, em 1933; do Conselho Federal do Comércio Exterior, do Plano Geral de Viação Nacional e da Comissão de Similares, em 1934; e da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil e do Conselho Técnico de Economia e Finanças, em 1937. A partir do Estado Novo, e certamente sob o impulso do contexto de guerra, essa política de criação de órgãos, conselhos e institutos intensificou-se. Datam de 1938 o Conselho Nacional do Petróleo, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o Instituto Nacional do Mate e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE); de 1939, o Plano de Obras Públicas e Aparelhamento de Defesa e o Conselho de Águas e Energia; de 1940, a Comissão de Defesa Nacional, o Instituto Nacional do Sal, a Fábrica Nacional de Motores e a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional. São do final da década de 1930 as primeiras iniciativas no campo da siderurgia, as quais resultarão na criação da Companhia Siderúrgica Nacional em 1944.

de desenvolvimento e de construção de nacionalidade brasileira encetado a partir dos anos 1930 pode ser entendido como um dos possíveis desfechos do extenso processo iniciado com a Independência.

Foi somente a partir da chegada da família real e, mais especificamente, de 1822 que se pôde iniciar a construção do Estado nacional brasileiro. A começar pela façanha de se manter a integridade do vasto território, superando as diversas revoltas separatistas que eclodiram durante o período regencial. Mais importante foram as vitórias paulatinamente alcançadas a partir do final do II Reinado, tais como o fim da escravidão, o combate ao patrimonialismo, às desigualdades formais e aos privilégios extraeconômicos (como os de nascimento), pois representavam barreiras institucionais para a construção da cidadania e para a generalização das relações capitalistas marcadas pela impessoalidade do mercado.

Todavia, o modelo agroexportador que tanta prosperidade trouxera a outros países, com destaque para o caso argentino, não fora capaz de gerar aqui os mesmos resultados – devido, talvez, às baixas elasticidade-renda e elasticidade-preço dos bens produzidos no Brasil, como café e açúcar, em relação aos argentinos, como carne, lã e couros. O modelo era “exportador”, mas nem sequer assegurava saldos positivos no balanço de pagamentos; ao contrário, no início da década de 1930, a dívida externa acumulada tornou-se impagável, forçando o governo provisório a recorrer a uma moratória temporária. Enquanto isso, a produção estocada de café, somada à safra de 1931, era mais de três vezes a demanda internacional. A alteração dos rumos da economia, portanto, soava como uma imposição dos acontecimentos.

A industrialização e a centralização gradual dos poderes sob o governo federal podem ser consideradas duas faces de um mesmo fenômeno. Até 1930, notava-se alguma coerência entre economia e política: a descentralização econômica era acompanhada, no plano institucional, da federalização político-administrativa. Havia, naturalmente, relações comerciais entre as províncias no Império (e depois entre estados, na República). À exceção dos segmentos agrários que produziam para o mercado nacional, contudo, o Brasil mantinha, para recorrer a uma metáfora simplificadora, a mesma geografia econômica encontrada pelos portugueses havia quatro séculos. Tratava-se de um país composto por diversas “ilhas” regionais com parca integração econômica entre si (a não ser comercial): o café de São Paulo, o cacau da Bahia, os minérios de Minas Gerais, a borracha da Amazônia, o açúcar do Nordeste – todos impulsionados pela demanda externa. Tal estrutura econômica dava sentido ao federalismo inerente ao pacto estabelecido entre São Paulo e Minas Gerais com as demais oligarquias regionais.

Nesse sentido, o movimento transformador representado pelo desenvolvimentismo teve início, de fato, a partir da Revolução de 1930. A indústria representaria a força econômica responsável por integrar os mercados nacionais. Já a incorporação de setores historicamente marginalizados aos frutos do desenvolvimento resta até hoje como obra inacabada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO, A. (2002) Ideias em movimento: a geração de 1870 na crise do Brasil Império. São Paulo: Paz e Terra.
- BACKES, A. L. (2006) Fundamentos da Ordem Republicana: Repensando o Pacto de Campos Sales. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.
- BARBOSA, A. de F.; SILVA, R. P.; SAES, A. M. (2021) Celso Furtado e a (In)dependência do Brasil. São Paulo: Boitempo.
- BIELSCHOWSKY, R. A. (1996) Pensamento Econômico Brasileiro. O ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Contraponto.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2006) O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional”. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 5-24.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; GALA, P. S. de O. S. (2010) Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. Revista de Economia Política, v. 30, n. 4 (120), p. 663-686.
- BUBLITZ, J. (2007) A construção do Estado Nacional e o desenvolvimento do Brasil no pensamento de José Bonifácio de Andrada e Silva. Esboços, n. 15, p. 173-201.
- CARONE, E. O pensamento industrial no Brasil (1889-1945). São Paulo: Difel, 1977.
- CARVALHO, J. M. de. (1987) Os bestializados. O Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo: Companhia das Letras.
- CHANG, H-J. (2004) Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- COHN, G. (1969) “Problemas da Industrialização no Século XX”. In: MOTA, C. G. (Org.). Brasil em Perspectiva. 2ª ed. São Paulo: Difel.
- COSTA, E. V. D. (1985) Da Monarquia à República: momentos decisivos. São Paulo: Zahar.
- DEAN, W. (1971) A Industrialização de São Paulo. São Paulo: Difel.
- DRAIBE, S. M. (1986) Rumos e Metamorfoses: Estado e Industrialização no Brasil, 1930-1960. São Paulo: Paz e Terra.
- FAORO, R. (1979) Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro. Porto Alegre: Globo.
- FAUSTO, B. (1983) A Revolução de 1930; Historiografia e História. Brasiliense. 9ª ed. São Paulo: Brasiliense.
- FERNANDES, F. ([1975] 1981) A Revolução Burguesa no Brasil. 3ª ed. Rio de Janeiro: Zahar.
- FISCHER, L. A. (2021) Duas formações, uma história: das ideias fora do lugar ao perspectivismo ameríndio. Porto Alegre: Arquipelago.
- FONSECA, P. C. D. (1989) Vargas: o Capitalismo em Construção. São Paulo: Brasiliense.
- FONSECA, P. C. D. (2000) As Origens e as Vertentes Formadoras do Pensamento Cepalino. Revista Brasileira de Economia, v. 54, n. 3.
- FONSECA, P. C. D. (2003) Sobre a intencionalidade da política industrializante no Brasil na década de 1930. Revista de Economia Política, v. 23, n. 1, p. 133-148.
- FONSECA, P. C. D. (2004a) Do progresso ao desenvolvimento: Vargas na Primeira República”. In: Anais do XXXII Encontro Nacional da ANPEC. João Pessoa.
- FONSECA, P. C. D. (2004b) Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. Pesquisa & Debate, v. 15, n. 2(26), p. 225-256.
- FONSECA, P. C. D. (2012) A Revolução de 1930 e a economia brasileira. *Economia*, v. 13, n. 3b.
- FONSECA, P. C. D. (2015) Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: DATHEIN, Ricardo. (Org.). Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas, as políticas. Porto Alegre: Ed. UFRGS.
- FONSECA, P. C. D.; MOLLO, M. de L. R. (2012) Metalistas x Papelistas: origens Teóricas e antecedentes do Debate entre Monetaristas e Desenvolvimentistas. Nova Economia, Belo Horizonte, 22 (2), p. 203-233.
- FURTADO, C. M. ([1959] 1977) Formação Econômica do Brasil. 15ª ed. São Paulo: Nacional.

- FURTADO, C. M. (1978) Criatividade e dependência na civilização industrial. São Paulo: Círculo do Livro.
- GERSCHENKRON, A. (2015) O atraso econômico em perspectiva histórica e outros ensaios. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Celso Furtado.
- LESSA, C. F. T. M. R. de. (1981) 15 Anos de Política Econômica. São Paulo: Brasiliense.
- LOVE, J. (1975) O regionalismo gaúcho e as origens da revolução de 1930. São Paulo: Perspectiva.
- LUZ, N. V. (1975) A luta pela industrialização do Brasil. São Paulo: Alfa-Ômega.
- MORAES, L. S. (2014) Estado e Industrialização na América Latina nos anos 1930: um estudo de economia política comparada. 2014. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Economia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.
- NOVAIS, F. A. ([1979] 2011) Portugal e Brasil na crise do Antigo Sistema Colonial (1777-1808). São Paulo: Hucitec.
- PAULA, J. A. (2004) Raízes do desenvolvimentismo: pensamento e ação de João Pinheiro. Pesquisa & Debate, v. 15, n. 2(26).
- PELÁEZ, C. M. (1972) História da Industrialização Brasileira. Rio de Janeiro: APEC.
- PRADO JUNIOR, C. (1969) Evolução Política do Brasil. São Paulo: Brasiliense.
- PRADO JUNIOR, C. ([1945] 1970) História Econômica do Brasil. 15ª ed. São Paulo: Brasiliense.
- PRADO JUNIOR, C. (1987) A Revolução Brasileira. 7ª ed. São Paulo: Brasiliense.
- PREBISCH, R. (1961) El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria. Boletín Económico de América Latina. Santiago, v. 6, n. 1.
- RIBEIRO, J. A. (2014) A Era Vargas. Rio de Janeiro: Editora Folha Dirigida.
- SAES, D. de A. M. (1985) A Formação do Estado Burguês no Brasil (1888- 1891). Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SALOMÃO, I. C. (2013) O Desenvolvimento em Construção: um estudo sobre a pré-história do pensamento desenvolvimentista brasileiro. 2013. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Economia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.
- SILVA, A. R. C. da. (2000) Inventando a Nação. Intelectuais Ilustrados e Estadistas Luso-brasileiros no Crepúsculo do Antigo Regime Português: 1750-1822. 2000. Tese de Doutorado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas.
- SUZIGAN, W. (1986) Indústria Brasileira. Origem e Desenvolvimento. São Paulo: Brasiliense.
- SCHWARZ, R. ([1973] 1992) Ao vencedor as batatas. São Paulo: Duas Cidades.
- TOSCANO, Ó. M. M. Os Governos de Afonso López Pumarejo: Estado e Reformas Econômicas e Sociais na Colômbia. 2012. Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em Economia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- WEFFORT, F. C. (2006) Formação do Pensamento Político Brasileiro. Ideias e personagens. São Paulo: Atica.

