

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

GUILHERME SILVA NUNES

**EXPANSÃO DO ESTADO DURANTE O PRIMEIRO GOVERNO VARGAS (1930-
1945): UMA ANÁLISE ATRAVÉS DA ECONOMIA POLÍTICA
INSTITUCIONALISTA**

Porto Alegre

2017

GUILHERME SILVA NUNES

**EXPANSÃO DO ESTADO DURANTE O PRIMEIRO GOVERNO VARGAS (1930-
1945): UMA ANÁLISE ATRAVÉS DA ECONOMIA POLÍTICA
INSTITUCIONALISTA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, mestrado acadêmico, área de concentração: Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca

Porto Alegre

2017

CIP - Catalogação na Publicação

Nunes, Guilherme Silva

Expansão do estado durante o primeiro Governo Vargas (1930-1945): uma análise através da economia política institucionalista / Guilherme Silva Nunes. - 2017. 109 f.

Orientador: Pedro Cezar Dutra Fonseca.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Economia política institucionalista. 2. Expansão do estado. 3. Primeiro Governo Vargas. 4. Mudança institucional. I. Fonseca, Pedro Cezar Dutra, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

GUILHERME SILVA NUNES

**EXPANSÃO DO ESTADO DURANTE O PRIMEIRO GOVERNO VARGAS (1930-
1945): UMA ANÁLISE ATRAVÉS DA ECONOMIA POLÍTICA
INSTITUCIONALISTA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, mestrado acadêmico, área de concentração: Economia do Desenvolvimento.

Aprovada em: Porto Alegre, 07 de julho de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca – Orientador

UFRGS

Prof. Dr. Ricardo Dathein

UFRGS

Prof. Dr. Hermógenes Saviani Filho

UFRGS

Prof. Dr. Marcelo Mallet Siqueira Campos

IFRS

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço aos meus pais, Airton e Tatiana, que viabilizaram toda a minha trajetória não só acadêmica, mas da vida e na consecução de todo e qualquer objetivo que me propus a alcançar. Nada do que consegui até aqui seria possível sem a compreensão e o apoio deles. Perto ou longe, trancado no quarto estudando ou sentado na sala tomando um chimarrão ao seu lado, eu sabia, e sei, que quando eu precisasse de qualquer amparo, qualquer estímulo para seguir em frente com minhas escolhas, eles o fariam e farão sem pestanejar.

À minha namorada Kalila, o maior presente que a Faculdade de Ciências Econômicas me deu. Não existe páginas o suficiente para agradecer ao companheirismo; à compreensão nos momentos difíceis, nos quais o estresse e o nervosismo tomavam conta e ela largava tudo para me dar sua calma; à sua ajuda essencial neste trabalho e em todos momentos que precisei, largando tudo até mesmo prioridades suas. Com o passar dos anos ao seu lado, cada vez mais eu percebo o quanto tudo teria sido diferente para pior sem sua companhia. De tudo que já conquistamos juntos fica a certeza de que muito mais virá, porque um fortalece o outro.

Agradeço também ao meu orientador Pedro Fonseca pelo período de enorme aprendizado. Cada encontro e cada conversa tornou-se uma grande aula. Não somente a execução deste trabalho, mas também as suas aulas da pós e o estágio-docência serviram para consolidar a vontade de estudar economia brasileira e definir os rumos do que quero ser daqui para frente.

Não posso deixar de agradecer às pessoas que mesmo de forma indireta foram parte dessa realização. Meu irmão, pelo constante interesse e pelas conversas sobre diversos temas de economia, numa troca mútua de conhecimento. Minha afilhada Laura e meu afilhado Martín, por todos os bons momentos e sorrisos que me propiciaram. Aos meus avós que se não agora, foram parte da minha criação e na formação do meu conhecimento. À família de minha namorada, que sempre me recebeu de braços abertos e sempre procurou me apoiar e compreender fazendo eu me sentir como se fosse um filho em sua casa. Aos amigos, de vida, da graduação, da pós que estiverem presente durante essa fase.

Professores Flávio Comin, Marcelo Milan, Eugenio Lagemann, Octávio Conceição, Fernando Ferrari e Sérgio Monteiro sou grato por suas aulas ou até mesmo conversas de

corredor terem ajudado muito a definir meu pensamento sobre economia. Também, é claro, agradeço a todos professores do PPGE, ao pessoal da secretária e aos meus colegas que possibilitaram e ajudaram durante essa jornada. Assim como, ao CNPQ pela bolsa que possibilitou a conclusão desse mestrado.

Se podes olhar, vê. Se podes ver, repara.

José Saramago (1995)

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo elaborar uma interpretação histórica sobre a expansão das funções do estado durante o período de 1930 a 1945, analisando as causas e desdobramentos da mudança institucional a partir do marco teórico da Economia Política Institucionalista. Esta perspectiva permite compreender mediante descrição da evolução histórica as especificidades do processo de mudança institucional devido as influências multidirecionais o influenciam resultantes das relações entre as novas instituições com ambiente institucional vigente e as circunstâncias materiais, além dos conflitos de ideias e interesses e o papel da agência humana. De forma geral, a interpretação empreendida demonstra que o estado, ao se expandir, alterou a visão de mundo dos agentes econômicos sobre sua própria intervenção e do desenvolvimento econômico. Além disso, as mudanças institucionais que sofreu o estado contribuíram outras mais amplas através com estabelecimento de instituições voltadas a restringir o comportamento dos indivíduos e a possibilitar decisões, direcionando a modificação estrutural da economia brasileira e alterando os arranjos institucionais que sustentavam os mercados. Entretanto, os conflitos entre ideias e interesses também limitaram a ação do governo e a mudança institucional. O exame da evolução do Conselho Federal de Comércio Exterior corroborou a interpretação da ação do estado sobre a mudança institucional e a sua permeabilidade as contestações por parte de grupos de interesses.

Palavras-chave: Economia política institucionalista. Expansão do estado. Primeiro Governo Vargas. Mudança institucional.

ABSTRACT

The present work aims do a historical interpretation on the expansion of state functions during the period from 1930 to 1945, analyzing the causes and consequences of institutional change based on the theoretical framework of Institutional Political Economy. This perspective allows, through a description of historical evolution, to understand the specificities of the process of institutional change because the multidirectional influences that result from the relations between the new institutions with the current institutional environment and the material circumstances, also due the conflicts of ideas and interests and the role of human action. In general, the interpretation shows that the state expansion changed the worldview of economic agents about their own intervention and the economic development. In addition, the institutional change of the state triggered other broader ones through the establishment of institutions aimed restricting the behavior of individuals and enabling decisions, managing the structural modification of the Brazilian economy and changing the institutional arrangements that supported the markets. However, conflicts between ideas and interests also limited government action and institutional change. The examination of the evolution of the Foreign Trade Council corroborated the interpretation of the state's action on institutional change and its permeability to the disputes of interest groups.

Keywords: Institutional political economy. State expansion. First Vargas Government. Institutional change.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Situação do Café: produção e entregas – 1931-1937.....	60
Tabela 2 – Situação do Café: rentabilidade e câmbio – 1925-1937	61
Tabela 3 – Brasil – Finanças Federais – 1930-1939.....	63
Tabela 4 – Taxas médias anuais de crescimento da economia – 1920-1939	92
Tabela 5 – Potencial de oferta de energia elétrica – 1929-1945.....	95

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEN	– Conselho de Economia Nacional
CEPAL	– Comissão Econômica Para América Latina e Caribe
CFCE	– Conselho Federal de Comércio Exterior
CME	– Coordenação de Mobilização Econômica
CNA	– Companhia Nacional de Álcalis
CNAEE	– Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica
CNI	– Confederação Nacional das Indústrias
CNP	– Conselho Nacional do Petróleo
CNPIC	– Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial
CPE	– Comissão de Planejamento Econômico
CREAI	– Carteira de Crédito Agrícola e Industrial
CSN	– Companhia Siderúrgica Nacional
CTEF	– Conselho Técnico de Economia e Finanças
CVRD	– Comissão Vale do Rio Doce
DASP	– Departamento Administrativo do Serviço Público
DNC	– Departamento Nacional do Café
EPI	– Economia Política Institucionalista
FIESP	– Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FNM	– Fábrica Nacional de Motores
IAA	– Instituto Nacional do Alcool
IAP	– Instituto de Aposentadoria e Pensões
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MTIC	– Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio
NEI	– Nova Economia Institucional
USVR	– Usina Siderúrgica de Volta Redonda

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	A ECONOMIA INSTITUCIONAL E UMA PROPOSIÇÃO DE ECONOMIA POLÍTICA INSTITUCIONALISTA	15
2.1	ASPECTOS METODOLÓGICOS DA ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA	16
2.2	INSTITUIÇÕES E MUDANÇA INSTITUCIONAL PARA OS ANTIGOS INSTITUCIONALISTAS.....	24
2.3	O RETORNO DO ANTIGO INSTITUCIONALISMO E A TEORIA EVOLUCIONÁRIA DE HODGSON.....	29
2.4	A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL. HÁ CONVERGÊNCIA ENTRE OS INSTITUCIONALISTAS?.....	32
2.5	A ECONOMIA POLÍTICA INSTITUCIONALISTA DE HA-JOON CHANG.....	34
2.5.1	Instituições, mudança institucional e desenvolvimento econômico: a abordagem da EPI	35
2.5.2	Estado, mercado e política na concepção da EPI	39
2.5.3	Desenvolvimentismo e as funções do estado na mudança institucional	44
3	EXPANSÃO DO ESTADO E DESENVOLVIMENTISMO NO PRIMEIRO GOVERNO VARGAS: A MUDANÇA INSTITUCIONAL E O DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO	47
3.1	A REVOLUÇÃO DE 1930: CHOQUES INTERNOS E EXTERNOS SOBRE AS INSTITUIÇÕES VIGENTES	48
3.2	GRUPOS DE SUSTENTAÇÃO E FONTES IDEOLÓGICAS	48
3.3	GESTÃO MACROECONÔMICA	56
3.4	CÓDIGOS E REGULAMENTAÇÕES E A QUESTÃO SOCIAL	66
4	APARELHAMENTO DO ESTADO	66
4.1	UMA NOVA CONSTITUIÇÃO DA ESTRUTURA ESTATAL: CENTRALIZAÇÃO, DECISÕES TÉCNICAS E O ESTADO EMPRESÁRIO	77
4.2	CONSELHO FEDERAL DE COMÉRCIO EXTERIOR.....	88
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
	REFERÊNCIAS	104

1 INTRODUÇÃO

O período do primeiro governo Vargas (1930-1945) é marcado por transformações econômicas, políticas e sociais de vulto na economia brasileira. A dinâmica econômica, como evidenciam consolidadas abordagens sobre o período, passa a ser determinada internamente, rompendo com o quadro de uma economia “voltada para fora”. O choque externo, proveniente da crise de 1929 e da conjuntura do setor cafeeiro, desencadeia mudanças necessárias para sua superação na estrutura produtiva e no ambiente político e social. O período, então, representa a fase inicial do Processo de Substituição de Importações (PSI) que envolveu o acirramento de conflitos proveniente do desenvolvimento econômico e da mudança institucional, a qual pode ser entendida como causa e efeito do primeiro.

Dito isso, uma análise da mudança estrutural do período envolvendo somente seus aspectos puramente econômicos e que desconsidere a mudança pela qual passa o próprio estado dificulta a interpretação da sua atuação fundamental, viabilizando e coordenando o desenvolvimento econômico, e a maneira pela qual evolui o processo mediante continuidades e avanços. Além disso, perde por não identificar a complexidade das relações que dão forma a esta trajetória composta também pelas concomitantes mudanças políticas e sociais.

Diferentemente, Draibe (2004 [1985]) e Fonseca (2014 [1989]) avançam ao demonstrar a mudança que ocorre no estado, inserida no contexto da Revolução Burguesa, na constituição do capitalismo no Brasil. A Revolução de 1930 marca um “ponto de inflexão” neste processo objetivado nas mudanças na estrutura do estado e institucional de maneira que o PSI e a resultante mudança na estrutura produtiva brasileira não podem ser entendidos somente como desencadeados por respostas de política econômica a problemas conjunturais.

Nesse contexto, este trabalho tem por objetivo uma interpretação histórica da expansão das funções do estado que ocorrem de 1930 a 1945, buscando suas causas e desdobramentos sobre a mudança institucional a partir da Economia Política Institucionalista (EPI) proposta por Ha-Joon Chang. Dentro desta perspectiva, o método de análise deve ser feito por meio da descrição histórica, buscando delinear as especificidades do processo que surgem pelas inter-relações entre novas instituições e o ambiente institucional vigente, o contexto material, as batalhas entre ideias e interesses distintos que emergem nesta evolução e o papel da agência humana.

Dessa maneira, procura-se compreender como o estado, por meio da sua expansão, desencadeou mudanças institucionais relevantes para o desenvolvimento econômico ocorrido no período e de que forma foi influenciado também por este. Com isto, assume-se que tal expansão respondeu à forma como emergiu o desenvolvimentismo no ideário da política de Vargas, construindo-se um Estado Desenvolvimentista, no qual a industrialização e o desenvolvimento passaram a ser o cerne da ação governamental.

A construção teórica da EPI objetiva ampliar a visão sobre as relações entre estado, mercado e política, e o modo que essas se vinculam ao desenvolvimento econômico. Para isso, definem-se três formas de atuação das instituições: restrições ao comportamento, mecanismos que permitem alcançar objetivos e constitutiva de interesses e da visão de mundo dos indivíduos. Além disso, a causalidade entre desenvolvimento e instituições é mútua; porém, preponderando a influência do primeiro, ao estabelecer que mudanças materiais transformam necessidades e ideias dos diferentes atores econômicos, ensejando a criação de novas instituições para atendê-las.

Por esse marco teórico, é possível entender que a situação econômica e social que o país apresentava influenciou a trajetória institucional e como o estado, com a mudança institucional que resulta da sua expansão, atuou sobre a visão de mundo dos agentes, alterando suas concepções de futuro, e legitimou sua ação. Neste sentido, a complexidade das motivações dos agentes salientada pela EPI permite ir além de comportamentos baseados unicamente no egoísmo de agentes individuais para a compreensão da tentativa de construção de um interesse coletivo e público que direcionariam as ações individuais.

Do mesmo modo, pode-se compreender como a batalha de interesses e as contestações que surgem com a emergência de um novo arranjo institucional limitaram a autonomia do estado para atuar em vista do rumo desejado para a economia brasileira, dado que há um movimento de causação circular, pelo qual os valores da sociedade e as contestações de grupos de interesses incorporam-se nas instituições.

Deve-se, com isso, ressaltar que as instituições são constructos humanos e por sua ação afetada, não podendo ser considerado que esta interpretação aqui empreendida conceba o desenvolvimento econômico como determinado por instituições de modo independente da sociedade, evidenciados pelas contestações que surgem nos órgãos estatais.

O ponto de partida para a interpretação histórica aqui pretendida dá-se pela compreensão do contexto político, social e econômico que resulta na Revolução de 1930.

Desta forma, é possível compreender o caráter de *path-dependence* da mudança e os seus avanços e retrocessos e as frequentes contestações do arranjo institucional vigente por parte dos segmentos sociais dominantes que emergem no período. Posteriormente, o trabalho por meio da descrição e interpretação da montagem da estrutura estatal e das medidas voltadas a ampliar suas funções, indicando diversas inovações institucionais no marco de política econômica do Brasil, confronta o papel que estas visavam exercer no processo de desenvolvimento econômico.

Não está no escopo desta dissertação a determinação da consecução ou não dos objetivos das instituições, mas demonstrar como transcorre a transformação do estado e o sentido que assume, em vista da mudança institucional e da estrutura econômica brasileira. Como ressalta a própria EPI, o surgimento de novas instituições, mesmo que sua função e seus resultados não possam ser determinados a priori ou entendidos de maneira que não contenha uma dose de subjetivismo, acarretam uma cascata de mudanças em toda a sociedade, trazendo novos conflitos à tona e alterando a percepção dos agentes sobre a realidade que os cerca.

A criação de diversos órgãos estatais no período e as funções as quais estes se propõem a exercer demonstra a assunção pelo estado de um caráter desenvolvimentista e de agente da mudança institucional. A escolha do Conselho Federal de Comércio Exterior busca confirmar, através de sua evolução histórica, como se processou a relação de estado e o desenvolvimento econômico neste período. Mostra-se, neste caso, como a instituição agiu sobre e transformou-se sob a mudança estrutural.

Para a realização do objetivo proposto, esta dissertação divide-se em três capítulos, além da introdução e da conclusão. No segundo capítulo, busca-se abordar as principais vertentes teóricas institucionalistas. Inicialmente, enfatiza-se sua construção metodológica que se contrapõe ao *mainstream* e dota-se de caráter multidisciplinar. Pelo fato da EPI ser uma abordagem que se assume como um desenvolvimento da tradição da antiga economia institucionalista de Veblen e aproxima-se da economia evolucionária de Hodgson, estas são abordadas para demonstrar as continuidades e diferenças dos distintos marcos teóricos. Assim como, brevemente estende-se sobre a Nova Economia Institucional, dado que a EPI constrói-se como crítica a esta.

Ao final, são discutidas a visão da EPI sobre a mudança institucional e desenvolvimento econômico e as relações entre estado, política e mercado. Uma curta

discussão sobre o Estado Desenvolvimentista é feita ao final do capítulo visando destacar as funções que deve assumir para a mudança institucional e o desenvolvimento.

No terceiro capítulo são apresentados o contexto no qual se insere a mudança institucional e os choques que alteram a trajetória da evolução institucional, os seus elementos econômicos, políticos e sociais. Disso, parte-se para a apresentação das forças de sustentação que permitem a maior intervenção do estado e viabilizam que a visão desenvolvimentista seja levada adiante. O modo de gestão macroeconômico e as novas regulamentações impostas pelo estado são interpretados de maneira a corroborar seu papel de agente da mudança institucional e das funções constitutivas e restritivas que o novo arranjo institucional exercia sobre os indivíduos.

O quarto capítulo tem por objetivo a análise do aparelhamento estatal que é construído nesse sentido, em uma perspectiva mais ampla de mudança institucional, ao buscar compreender como esses novos órgãos criados incorporavam os novos valores, dos segmentos sociais dominantes antigos e emergentes, trazidos pelo desenvolvimento e pela nova visão de futuro por parte do estado e como se pretendeu sua propagação para o todo.

Deste modo, podem ser compreendidas as causas e consequências da construção da sua ossatura e do novo arranjo institucional por ela levado a cabo, com instituições que restringiam comportamento, que permitiam o processo de industrialização e que constituíam a visão de mundo dos agentes, destacando-se na análise histórica, aqui pretendida, a atuação do Conselho Federal de Comércio Exterior.

2 A ECONOMIA INSTITUCIONAL E UMA PROPOSIÇÃO DE ECONOMIA POLÍTICA INSTITUCIONALISTA

Para o processo de desenvolvimento econômico ser entendido plenamente é fundamental a compreensão da sua associação às instituições e às mudanças institucionais. São diversas as abordagens institucionalistas que buscam explicar tal relação. Conceição (2002), argumenta que, não obstante em muitos aspectos diverjam, essas análises teóricas aproximam-se mais da heterodoxia do que da ortodoxia ao se oporem aos fundamentos de equilíbrio, otimalidade e racionalidade do *mainstream* neoclássico. Além disso, devem incluir em seu arcabouço teórico a característica de *path-dependency*, e incorporar os conflitos e a incerteza que permeiam o ambiente institucional onde se dá o desenvolvimento econômico.

O antigo institucionalismo de Veblen aborda instituições como hábitos de pensamento comuns e ressalta a importância da tecnologia na alteração do ambiente material para a mudança institucional. Já Commons define instituições como ação coletiva para controle social e enfatiza a intencionalidade da ação para a mudança econômica. Hodgson não contrapõe as definições e sistematiza ambas no conceito de regras (CAVALCANTE, 2014, HODGSON, 1998).

De modo geral, essa vertente visa a interdisciplinaridade, integrando em sua análise elementos extra econômicos e se afasta da concepção neoclássica ao definir a economia como um sistema composto que vai além do mercado (DEQUECH, 2011).

Conceição (2002) elabora uma síntese acurada sobre as abordagens institucionalistas modernas. A primeira, os neo-institucionalistas, tem o seu corpo teórico construído sobre as bases dos antigos institucionalistas. Incorporam o conceito de instituições de Veblen e Commons, complementado pela aceção de Hodgson, definindo-as, assim, como hábitos de pensamento comum, uma ação coletiva que molda a ação individual e sistemas duráveis de regras sociais que estruturam interações sociais formando expectativas estáveis sobre o comportamento.

A segunda abordagem é a linha da Nova Economia Institucional (NEI), que tem como principais expoentes Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglass North. Este último define instituições como restrições, humanamente construídas, às interações sociais. São construídas, principalmente, devido à incerteza e aos custos de transação que estão inseridos nessas interações. Aproxima-se da teoria neoclássica ao incorporar os fatores microeconômicos, com

ênfase na firma e nas falhas de mercado, no centro da análise. North, apesar de desenvolver-se em linha com o pensamento neoclássico, abordando as instituições em vista da eficiência e desempenho econômico, converge em parte ao pensamento do antigo institucionalismo (CAVALCANTE, 2014; LOPES, 2013).

Hodgson e Chang, seguindo em linha com o antigo institucionalismo, enxergam um processo de causação mútua entre indivíduos e instituições (CAVALCANTE, 2014). Para Chang e Evans (2000), as instituições restringem, constituem e permitem o indivíduo, podendo ser consideradas tanto organizações como regras. A Economia Política Institucionalista (EPI) tenta dentro dessa linha propor uma abordagem que considere os elementos institucionais específicos e suas diferentes inter-relações para uma completa análise do desenvolvimento econômico de cada país, avançando sobre as relações entre estado, política e mercado.

Este capítulo propõe-se a discutir o método institucionalista, afim de dar base para a posterior apresentação das análises teóricas sobre as instituições e sua evolução. A seguir discorre-se sobre os conceitos e proposições chaves dos antigos institucionalistas, assim como, suas diferenças para com a NEI, além de explorar a evolução do pensamento institucionalista que avança sobre a tradição antiga, apresentando sua forma contemporânea nas versões de Hodgson e, principalmente, na elaboração da Economia Política de Ha-Joon Chang.

2.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS DA ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA

O antigo institucionalismo e as abordagens modernas que o seguem desenvolvem-se, de modo geral, em cima da crítica ao método e às análises neoclássicas. Deste modo, faz-se mister compreender as principais diferenças em termos de proposição de uma ciência econômica que o institucionalismo apresenta.

O artigo “*Why is Economics not an Evolutionary Science?*”, de 1898, marca a crítica de Veblen ao modo do desenvolvimento da ciência econômica, dominada no momento pela corrente neoclássica. O autor se contrapõe à existência de “leis naturais”, tendências fixas da natureza humana e a ciência como busca de respostas em uma simples relação de causa e efeito, propondo uma teoria evolucionária que compreenda a economia como um processo, incorporando na análise os desencadeamentos de causação cumulativa. Concomitantemente, é

feita a crítica à Escola Histórica Alemã, pelo seu realismo-empiricista que não gerou um corpo consistente de conhecimento.

The whole broad range of erudition and research that engaged energies of that school commonly falls short of being Science, in that, when consistent, they have contented themselves with an enumeration of data and a narrative account of industrial development, and have not presumed to offer a theory of anything or to elaborate their results into a consistent body of knowledge¹ (VEBLEN, 1919 [1898], p. 58).

O ponto principal de contraposição ao *mainstream* é que a ciência econômica não poderia ser reduzida, como fez o neoclassicismo, à proposições dedutivas e ao seu posterior teste, a fim de dar validade por indução, determinando que casos de desvios do modelo proposto fossem tratados como “anormais”. Além disso, a formulação de propensões e trajetórias naturais ou normais, só poderia estar baseada em preconcepções de uma conduta ideal, ou seja, uma prática cerimonial dentro da própria comunidade científica. Tal forma de desenvolver a ciência econômica estaria levando na verdade a formulação de um sistema de taxonomia econômica, com a criação de termos definitivos construídos em cima de deduções de truísmo gerais. Enquanto que a reivindicação feita por Veblen (1919 [1898]) de uma economia evolucionária, considera o estudo da sequência do método de fazer as coisas, de transformar os meios materiais de vida. Visto isso, os hábitos de pensamento são o foco da análise e o processo de desenvolvimento deve ter sua explicação investigada no material humano. O objeto de análise precederia no tempo ao investigador e o papel desse seria buscar observar a sequência causal de tal processo.

O evolucionismo proposto por Veblen, contestando à teoria neoclássica, portanto, é darwiniano por não procurar uma causa única nem um ponto final predeterminado, entendendo o aspecto processual da economia e seu caráter não teleológico e aberto (SAMUELS, 1995). A evolução socioeconômica é entendida como idiossincrática e imperfeita, mas *path-dependent* (HODGSON, 2001). Contudo, a respeito da não-teleologia da economia evolucionária, Veblen (1919 [1898]) ressalta que essa característica deve ser entendida somente em relação à

¹ Toda a ampla gama de erudições e pesquisas que envolvem as energias daquela escola geralmente falham em ser ciência, na medida em que, quando consistentes, se contentaram com uma enumeração de dados e uma narrativa do desenvolvimento industrial e não presumiram oferecer uma teoria de qualquer coisa ou elaborar seus resultados em um corpo consistente de conhecimento (VEBLEN, 1919 [1898], p. 58).

análise feita, já que o indivíduo e sua ação devem ser considerados teleológicos, como consequência deste empregar um meio objetivando um fim preconcebido.

Por conseguinte, Veblen (1919 [1898]) considera como principais razões para a falha da teoria austríaca, nos propósitos de uma economia evolucionária, sua visão do homem hedonista, passivo e imutável. O homem não pode ser visto como simples sofredor de prazeres ou dores, mas deve ser ressaltada sua característica de “fazer” e a transformação de seus interesses, através dos seus métodos de ação frente a situação material, num processo contínuo e cumulativo de adaptação de seus hábitos mentais.

Para Samuels (1995), a consideração da ação e interação humana, sua variação e maleabilidade, como fontes de mudança econômica é um diferencial institucionalista ante os mecanismos automáticos transcendentais postulados pelos neoclássicos. Contrariando, portanto, o individualismo metodológico que trata os indivíduos como auto-subsistentes, independentes e de preferências dadas e imutáveis. É justamente neste aspecto onde, para Hodgson (1998), encontra-se o argumento chave do velho institucionalismo: sua perspectiva radicalmente diferente ao *mainstream* sobre a natureza da agência humana com sua ênfase no papel do hábito e a interação e interdependência entre as ações individuais. O último aspecto seria proveniente da influência da Escola Histórica Alemã, apesar das críticas de Veblen, cujos principais autores teriam passado em suas aulas aos economistas norte-americanos a ideia da economia nacional como organismo social, indo além dos indivíduos e dos grupos que a compõe, como a forma de tratar as corporações de Schmoller considerando-as organizações sociais. Entretanto, ao mesmo tempo, Veblen também buscou distanciar-se da noção hegeliana de desenvolvimento econômico e cultural que permeou o pensamento da Escola Histórica e do marxismo, a qual prioriza a determinação da agência do indivíduo pela estrutura, ao incorporar agência e estrutura em um processo evolucionário de mútua interação (HODGSON, 2001).

O fato de Veblen escapar nas suas análises dos reducionismo do coletivismo metodológico, individualismo metodológico e do reducionismo biológico, praticados pelas doutrinas econômicas à época, é resultado, para Hodgson (2001), da influência do conceito de propriedades emergentes do biólogo Morgan, as quais são propriedades que surgem de interação e arranjos entre componentes. Desse modo, a evolução socioeconômica pode ser entendida neste nível emergente sem a necessidade de uma mudança nas características bióticas humanas. As instituições podem ser, por isso, compreendidas como objetos de seleção dentro de um esquema evolucionário darwiniano.

A noção de Veblen sobre o processo de evolução da economia enfatizando hábitos, visto como propensão automática e não-deliberada de engajar-se em um comportamento previamente adotado, e instintos como as bases dinâmicas da intenção e ação humanas e determinantes da evolução da história aproxima-o da psicologia instintiva de James e McDougall e do pragmatismo filosófico de Pierce e Dewey (HODGSON, 2001).

Nesta linha, Bush (1993) observa que a metodologia institucionalista vebleniana é derivada da filosofia instrumentalista-pragmatista americana. A pesquisa científica é compreendida, sob o ponto de vista desta corrente filosófica, como um processo de contínuo escrutínio, de método e teoria, para a evolução da capacidade instrumental visando à solução de problemas específicos. Uma abordagem contextualista que vai ao encontro, portanto, da crítica dos institucionalistas ao fundamentalismo neoclássico e seus modelos hipotéticos-dedutivos formulados aprioristicamente. Deste modo, a pesquisa deve ter uma fundamentação realista, entendendo a realidade como anterior ao seu início, surgindo a dúvida porque a situação material é duvidosa. Uma proposição fundamentalista ao molde da teoria neoclássica pode, por consequência, tornar inacessível a continuidade da investigação.

A abordagem institucionalista, isto posto, não se direciona à construção de modelos gerais, ao invés disso, preocupa-se com a construção de uma abordagem analítica específica e historicamente localizada, onde ideias específicas são relacionadas a níveis mais gerais, sendo, para isso, importantes os conceitos de hábitos e instituições. Deve ser analisado, portanto, como os primeiros são incorporados nas últimas e como estas os delimitam ou reforçam. Por meio destes conceitos, a complexidade do real torna-se abstrata através de sua simplificação com a extração e o destaque dos processos chaves, principalmente, pela formulação de fatos estilizados, e da identificação das características estruturais subjacentes, não os empregando em generalizações, mas utilizando o abstrato como orientação para análises de problemas específicos como volta ao concreto (HODGSON, 1998).

O pragmatismo filosófico também desconsidera uma total separação entre o subjetivo e o objetivo. Sistemas de valoração estariam implícitos na pesquisa, e tais deveriam ser vistos como constructos sociais. A objetividade ou não do processo deveria ser buscada não na exclusão dos valores, mas na adequação dos valores utilizados. Por conseguinte, o processo de pesquisa em si pode ser entendido como um processo institucionalizado, na medida que é visto como um padrão de comportamento socialmente prescrito. O fato de não endossar o fundamentalismo, no entanto, não significa que os institucionalistas pendam ao positivismo. Pelo contrário, os fatos não falam por si mesmo, sendo necessário a valoração, sob constante

avaliação, destes para a determinação da sua relevância. O processo de fazer e saber na pesquisa são correlatos, tanto à valoração quanto à realidade observada podem ser mudadas durante seu decorrer (BUSH, 1993). De acordo com Hodgson (1998), a questão de sujeito e objeto, realismo e subjetivismo, e sua interação e interdependência mútua pode ser encontrada na própria caracterização das instituições como ideias subjetivas na cabeça dos agentes e como estruturas objetivas com as quais se defrontam. Destarte, para Veblen e pragmatistas os hábitos de pensamento estabelecem e reproduzem as concepções pelas quais entendemos e interpretamos a realidade. As propensões habituais são fundamentais, portanto, para a compreensão dos fatos sensoriais aos quais os indivíduos são expostos e do desenvolvimento da ciência. Essa ideia permeia a relevância dada por Veblen ao papel do conhecimento e dos ativos imateriais para a investigação do desenvolvimento econômico (HODGSON, 2001).

Entretanto, para Hodgson (1993), a reivindicação de Bush (1993) sobre a análise pragmatista de Rorty relativa à não diferença epistemológica entre a verdade do que “deve ser” e do que “é” como uma influência sobre a metodologia institucionalista quanto ao subjetivo e objetivo, normativo e positivo, é exagerada na medida em que significaria um abandono também da não separação entre ciência e ideologia na prática de pesquisa. Assim sendo, o institucionalismo não aceita o dualismo, como uma divisão hermética, já que os critérios de classificação das suas definições devem ser mantidos.

In summary in social science, statements about fact are always contaminated with values. But this does not mean that factual statements and judgements of value are epistemologically equivalent. If they are, then we might as well pack our scientific bags and become political agitators instead. Nothing will endanger the current revival of institutional economics more than the adoption of such a course of action by its leading protagonists² (HODGSON, 1993, p. 115).

A questão entre subjetivismo e objetivismo alicerça também a indagação na ciência econômica quanto à possibilidade de conciliar uma teoria fundada no indivíduo com o comportamento agregado e leis gerais. Desta forma, questões epistemológicas sobre o todo como soma das partes e a possibilidade da formulação de leis gerais através do indutivismo emergem (FONSECA, 2003). Tal tema, contrapõe as visões de neoclássicos e marginalistas com a dos institucionalistas. Hodgson (2011) nega que suposições de racionalidade do indivíduo e outras feitas no nível microeconômico possam dar orientações de fenômenos em

² “Em resumo, nas ciências sociais, afirmações sobre fatos são sempre contaminadas com valores. Mas isso não significa que afirmações e julgamentos factuais de valores são epistemologicamente equivalentes. Se eles são, então, poderemos empacotar nossos sacos científicos e nos tornarmos agitadores políticos. Nada põe mais em perigo o reavivamento da economia institucional do que a adoção de tal curso de ação por seus principais protagonistas” (Tradução nossa)

nível macro. Junto a isso, as regularidades sociais não podem ser encontradas na regularidade de comportamento ao nível individual, por desconsiderar as relações entre indivíduos e destes com as estruturas sociais e a dos indivíduos com suas motivações. Assim, os mecanismos causais devem ser investigados também em níveis supra e sub-individuais. Os institucionalistas, então, entendem que existem múltiplos níveis de análise e que apesar da relevância do indivíduo no processo de desenvolvimento, por meio de sua agência e seus hábitos de pensamento, o estudo da economia não deve reduzir-se ao seu nível.

De modo geral, o institucionalismo, com exceção de algumas vertentes na NEI, utiliza a definição de ordem socioeconômica, que emerge sobre a variedade do nível micro e, através do *feedback* surgido da interação entre os níveis, é reforçada por este, ao mesmo tempo que fornece um quadro cognitivo para os indivíduos interpretarem e agirem sobre a realidade. Este argumento, porém, não nega a autonomia teórica entre o agregado e o individual, mas assume a existência de relações entre os dois. Por isso, para Hodgson (1998), nem a redução ao coletivismo metodológico, nem ao individualismo metodológico pode ser vista como adequada para o método institucionalista. Assim como, a caracterização como uma abordagem holística por parte dos institucionalista deve ser feita com cuidado para não passar a falsa ideia de que o todo pode ser entendido sem referência às partes. Hodgson (1993, p 110) sugere definir o institucionalismo em termos de uma ontologia organicista onde “relations between entities are internal rather than external, and the essential characteristics of any elemento are outcomes of relations with other entities³”.

Além das divergências com o método da teoria *mainstream*, o institucionalismo, mesmo que considerado somente os antigos institucionalistas, não pode ser visto por uma aceitação homogênea das ideias sobre o método da economia. A influência da psicologia instintiva e do pragmatismo filosófico não podem ser observadas em algumas vertentes do antigo institucionalismo. Commons, assim como, Mitchel e Ayres, adota aspectos da psicologia comportamental e abandona o instinto e os hábitos como núcleos de análise. Ao invés dos instintos, Commons destaca o papel da volição humana, contrariando até mesmo o behaviorismo, o qual diz consistente mas insuficiente com sua própria visão, utilizando uma espécie de “psicologia das transações”. Porém, apesar de abordar a volição como determinada e regular não vai além em explicar a sua natureza e origem, em parte devido a sua visão de que a ciência não deveria tentar explicar o que está por trás da motivação humana. Outro

³ “Relações entre entidades são internas ao invés de externas, e as características essenciais de qualquer elemento são resultados das relações com outras entidades.” (Tradução nossa)

ponto relevante está no tratamento feito dos conceitos de hábito e costume e sua interação. Ambos são vistos como padrões de comportamento repetidos, de maneira que os costumes são enfatizados na evolução social, enquanto os hábitos são meramente costumes individualizados. Em vista disso, Commons tem uma assimilação parcial e incompleta das ideias pragmatistas, porque assume que costumes sociais afetam os hábitos, mas não faz a causalção circular entre os dois. Outrossim, os pragmatistas, tal qual Veblen, consideram hábitos como potencialidades de comportamento, seu significado é adotado de maneira não comportamental, visto como “means, waiting, like tools in a box, to be used by conscious resolve (DEWEY⁴, 1922, p. 42 apud HODGSON, 2003, p. 556)”⁵, diversamente da visão mecânica de Commons de comportamento repetido, apesar deste ser importante para o estabelecimento do hábito. Ação e decisão são, portanto, para Commons, baseadas na vontade e desejos dos indivíduos ao invés de em seus hábitos como em Veblen (HODGSON, 2003).

A despeito de diferenças dentro do antigo institucionalismo quanto às influências sobre o método e seu impacto no desenvolvimento teórico, Hodgson (2006), apropriando-se da essência do pronunciamento de Waton Hamilton, em 1919, no qual deu nome à corrente institucionalista, descreve o institucionalismo em 5 proposições: não deve ser definido por suas proposições políticas; é interdisciplinar, portanto, faz uso de ideias e dados de diversas outras disciplinas; assume que a tarefa dos economistas é estudar as instituições e seu processo de conservação, mudança e inovação; a economia é vista como um sistema aberto e em evolução; e não toma o indivíduo como dado, mas o considera institucionalizado, sendo afetado e afetando a estrutura institucional de diferentes maneiras. Apesar das proposições acima, a que deve ser considerada como um fio condutor do antigo institucionalismo e o verdadeiro diferencial frente às outras escolas de pensamento é a última, porque perpassa os predecessores da Escola Histórica aos sucessores contemporâneos. Diferentemente, a NEI utiliza-se das mesmas suposições neoclássicas acerca do indivíduo na tentativa de explicar a emergência de instituições. Os indivíduos e suas preferências são tomados como dados, mesmo que seja admitida a racionalidade limitada deste (HODGSON, 1998).

Já Samuels (1995) aponta que o principal ponto de discordância dos antigos institucionalistas para com o *mainstream* é quanto à concepção do mercado como mecanismo guia da economia, aquele que aloca os recursos escassos. Para os primeiros, a determinação

⁴ Dewey, J. The influence of Darwin on Philosophy and other essays in contemporary philosophy. New York: Holt, 1922.

⁵ “Meios, esperando, como ferramentas em uma caixa, para serem usados por decisão consciente” (Tradução nossa)

da alocação ou de qualquer forma de distribuição é feita pela estrutura organizacional, ou as instituições, de uma sociedade, cujo mercado somente dá efeito. A visão neoclássica de individualismo metodológico, do mercado, em um sentido puro e estático, como orientador da economia e a busca por seu equilíbrio ótimo, faz com que, para os institucionalistas, ocorra uma perda de contato com importantes fatos do mundo real. Ademais, a busca do ótimo a qualquer custo dá credibilidade as políticas de *laissez-faire*, ofuscando a análise das estruturas de poder e das ações do governo.

Apesar dos avanços da análise institucionalista esta deixou de ser dominante na ciência econômica a partir da Segunda Guerra Mundial. O principal motivo apontado por Hodgson (1998) é a falha dos antigos institucionalista em estabelecer um acordo e desenvolvimento de sistema teórico integrado, o que levou a muitos estudiosos considerarem-no erroneamente anti-teórico e descritivo. Para Colander (1996), a vitória neoclássica é por esta conceder à ciência um esquema organizacional formal e definido, cuja vertente institucionalista não foi capaz, por não aceitar ou discutir qualquer proposição que levasse na direção da formalização de seus conceitos. Assim sendo, a necessidade humana de em seu aprendizado utilizar-se de uma estrutura simples para organizar os princípios em mente não foi satisfeita pelos economistas institucionalistas.

De maneira oposta, conforme Hodson (2001), a simplificação, formalização e a generalização acabaria por tirar o lugar das especificidades, negligenciando com isso a história, com isso desconsiderando o caráter *path-dependent* e de *lock-in*, criando teorias fundamentadas em suposições de aspectos comuns, ahistóricas e aculturais. Emprega como exemplo as tentativas teóricas de construção de teorias gerais que cubram o maior domínio possível, como a teoria de maximização de utilidade, e acabam por gerar teoria não falseáveis e estabelecer poucos limites sobre os membros do seu domínio. A extensão do domínio ocasiona, por conseguinte, a perda de intensidade ou profundidade da análise sobre o objeto a ser estudado. Acaba por ser tornar em uma teoria que visa se enquadrar em qualquer fenômeno ao invés de explicá-lo. Juntamente, a maior complexidade com a qual a teoria econômica tem a tratar limita uma teoria geral e unificada, levando a um problema de tratabilidade que força os teóricos a fazerem suposições demasiado rigorosas e específicas, tornando o geral específico quando da passagem para a realidade e explicando pouco do objeto. Ou seja, ao enfatizar ou supor as similaridades em exagero, perde-se a cor do específico que surge nas diferenças.

A ciência para ser ciência necessita, na visão de Hodgson (2001), ser sobre algo, deve ter um objeto real de análise. Em vista disso, precisa ter um domínio limitado e buscar entender este. Mesmo que admita-se a sua mutabilidade no processo, dentro da influência pragmatista onde a ciência e seu objeto interagem e mudam.

Ademais, a definição do que a economia deve estudar não pode ser vista como restrita e descasada de outros objetos de estudo, já que se for considerado que as instituições são imprescindíveis para o entendimento da evolução econômica, então o social, objeto da sociologia, passa a fazer parte do econômico. A separação entre o que era assunto da ciência econômica e outras ciências sociais ocorreu com maior vigor em meados do século XX com a hegemonia do modelo “Arrow-Debreu”, mas a partir da década de 70, tal divisão começa a diluir-se, devido a três movimentos: a virada institucional, o ressurgimento do interesse dos economistas pelas instituições, especialmente, pela ascensão da teoria dos jogos; uma virada cognitiva, com a volta do interesse dos economistas por questões ligadas a disciplina da psicologia; e pelo “imperialismo econômico”, o qual se deu com a tentativa neoclássico de aplicação de seu instrumental e suas hipóteses sobre outros campos. Com o regresso da influência institucionalista, seja através da teoria dos jogos seja das ideias do antigo institucionalismo, vem à tona análises econômicas que visam a interdisciplinariedade da economia, misturando objetos e formas de abordagem, como relações de poder, redes sociais, aspectos de cognição, interpenetrem na apreensão de objetos antes considerados como puramente econômicos como as relações de troca e o mercado (DEQUECH, 2011).

2.2 INSTITUIÇÕES E MUDANÇA INSTITUCIONAL PARA OS ANTIGOS INSTITUCIONALISTAS

Como dito anteriormente o que diferencia os antigos institucionalistas e seus seguidores das outras vertentes teóricas é considerar os hábitos de maneira central na análise da evolução econômica. Esses são vistos como essenciais para a formação, suporte e mudança das instituições, como uma base para ação e crenças humanas (HODGSON, 1998).

Para Veblen (1983 [1912]) as instituições são hábitos mentais, formas de agir e pensar sobre meios para a consecução de um fim desejado. Na medida em que o senso comum da comunidade torna-os prevalentes e tendem a perdurar, a afirmação dos hábitos de pensamento se cristaliza nas instituições. É importante ser sublinhado que o hábito de pensamento, que

propendem a estabelecer-se como regra de conduta frente aos meios de vida, não deve ser entendido em termos comportamentais como um modo de ação predeterminado aos moldes do comportamento racional da teoria neoclássica, mas como uma propensão ou tendência habitual que respondem aos estímulos e incentivos materiais (HODGSON, 1998).

Se os hábitos definem os meios, os instintos definem o fim da ação. Os últimos seriam traços herdados que definiriam o fim de determinada ação, ou pelo que vale a pena o esforço de agir, não determinando, portanto, o comportamento humano. Entretanto, fornece um ponto de partida para o processo de evolução institucional. A análise de Veblen sobre os instintos não se aprofunda na sua natureza, nem é posteriormente levada a diante pelos que seguem em linha com o antigo institucionalismo, sofrendo até mesmo críticas. Mas o processo descrito para a formação da dotação de instintos de cada indivíduo vai ao encontro do processo de seleção pelo ambiente de Darwin, considerando sua estabilidade ao longo do tempo, e a possibilidade de diferentes composições de instintos entre grupos e indivíduos (RUTHEFORD, 1998).

Hábitos seriam provenientes da condição inicial de instintos herdados, sendo assim, resultariam em diferentes caminhos de desenvolvimento e evolução institucional. Contudo, os modos e meios de chegar aos objetivos fornecidos pelos instintos seriam construídos condicionadamente ao ambiente material que as pessoas enfrentam, em consequência, os hábitos de pensamento podem sofrer desvios quanto à adequação a tais fins, sobrepondo-se aos instintos na medida em que institucionalizam-se, moldando os próprios objetivos dos agentes (RUTHEFORD, 1998). Com isso, na abordagem de Veblen, mesmo que os instintos tenham um papel relevante para a compreensão da direção em que a decisão é tomada, os hábitos assumem o papel principal porque não só são considerados como os meios de atingir os fins, atuando sobre a ação individual e suas crenças, mas também podendo moldar as pretensões do agente adaptando estas as circunstâncias vigentes (VEBLEN, 1983 [1912]; LOPES, 2013).

As instituições são duráveis e sustentáveis ao longo do tempo porque os hábitos de pensamento incorporados nelas ao serem socializados oferecem requisitos, determinando desaprovações sociais em caso de desvios destes. Além disso, as informações recebidas através da percepção dos agentes são constrangidas dentro dos hábitos que prevalecem na sociedade, fazendo que seus gostos e modos de responder aos estímulos sejam direcionados por esses. Choques externos, portanto, seriam absorvidos e transformados pela estrutura institucional, criando uma espécie de *lock-in* de tendências comportamentais, servindo como

um contrabalanço a uma circunstância que impactaria em um redirecionamento do comportamento. Quanto mais antigo é um hábito de pensamento e mais *embedded* no modo de viver da sociedade, sendo parte inescrutável de sua história, maior a dificuldade deste ser alterado ou substituído. As instituições, portanto, estabilizam a estrutura social, de classes sociais, por essas características e através da transmissão de traços arcaicos aos quais os indivíduos já nascem imersos. Não significa dizer que, para Veblen, a estrutura sobredetermina o comportamento dos indivíduos, há fatores idiossincráticos na absorção e propagação dos hábitos, assim como, a agência individual cotidiana sobre os meios materiais de vida influenciam em sua mudança. Ou seja, tanto instituições afetam os indivíduos como os indivíduos afetam as instituições. (VEBLEN, 1983 [1912]).

Dito isso, a mudança institucional em Veblen deve ser buscada na mentalidade dos homens. Por envolver um grande esforço mental faz com que estes busquem conservar seus hábitos de pensamento até o ponto em que as circunstâncias materiais exigem sua modificação (LOPES, 2013). Mudar o quadro cognitivo o qual é fornecido pelas instituições é, desse modo, um processo demorado e dificultoso (HODGSON, 1998). Junto a isso, deve ser considerado que a mudança não acontece em isolado em um determinado hábito, ao incidir sobre uma instituição econômica, se espalha por todo o complexo orgânico de hábitos, indo além da esfera econômica, alterando todo o sistema de vida da sociedade. Conseqüentemente, forças conservadoras tendem a criar uma tensão contra o processo de evolução institucional na tentativa de manutenção da ordem vigente. Tais forças podem ser benéficas ou prejudiciais quanto ao desenvolvimento da comunidade (VEBLEN, 1983 [1912]). Como aponta Polanyi (2012 [1944]), muitas vezes decisões conservadoras tomadas por aqueles que exercem o poder sobre a sociedade acabam por impedir que modernizações institucionais funcionem como um choque negativo por serem absorvidas em um contexto não adequado para os seus propósitos.

As dificuldades de modificações mentais e as forças conservadoras que emergem das classes mais altas, ou da comunidade como um todo com o receio da mudança do *status quo*, fazem com que o ambiente e as convenções sociais atuem seletivamente para conservar hábitos e ideias vigentes na sucessão de uma mudança institucional. Com isso, o desenvolvimento das instituições, nesta perspectiva, é compreendido como *path dependent* (VEBLEN, 1983 [1912]).

De acordo com Rutheford (1998), no institucionalismo de Veblen a evolução institucional se dá em um processo de seleção e adaptação aos moldes do evolucionismo

darwiniano. Tal aconteceria de duas formas: através de temperamento e caráter selecionados por adequação e pela adaptação dos hábitos de pensamento às mudanças nas circunstâncias. O primeiro modo não é levado adiante pela dificuldade de demonstrar como indivíduos seriam selecionados ou excluídos da sociedade, podendo-se no máximo ser feita analogia quanto a ascensão de um ou outro para uma classe superior. O segundo modo é melhor explorado tanto por Veblen quanto pelos institucionalistas que seguiram-no. A adaptação e seleção das instituições aconteceriam, portanto, como um resultado na mudança na maneira que as pessoas confrontariam seus meios de vida, advindas, principalmente por mudanças tecnológicas. Com isso, as circunstâncias institucionais não seriam tão rígidas ao ponto de inibir que os instintos humanos – especialmente, o instinto de artesanato, cujo na visão de Veblen provém da característica teleológica do agir dos indivíduos – se expressem por intermédio da consecução de novos conhecimentos tecnológicos. As novas tecnologias que emergem podem ou não levar a alterações de longo alcance no ambiente econômico e social e nos modos de vida – como por exemplo, o crescimento do excedente do processo produtivo – acarretando mudanças nos hábitos mentais e, por consequência na estrutura institucional.

Destarte, o ajustamento nas instituições é consequência da inadequação dos hábitos de pensamento na vida cotidiana das pessoas com relação ao ambiente material corrente. Mesmo com a força e estabilidade que os hábitos mentais dos indivíduos agem, a mudança material é absorvida no seu cotidiano ao fazer estes modificarem seus métodos e padrões de pensamento ao lidar com seus meios materiais. As alterações, então, fazem com que determinados hábitos inadequados aos poucos sejam substituídos como propensão prevalecente na comunidade, sendo transmitido e se espalhando para outras esferas de hábitos mentais. Analisando o processo causal envolvido na evolução institucional, encontra-se como fator indispensável o desenvolvimento material, por alterar a forma como o homem tem que pensar nos seus meios (VEBLEN, 1983 [1912]). De acordo com Lopes (2013), tal processo é cumulativo porque hábitos que não se adaptam aos novos contextos são eliminados e aqueles que se adaptam são reforçados na vida social.

Para Rutheford (1998), apesar de Veblen ter presente as idiosincrasias do agente no processo evolutivo, seus propósitos e objetivos provenientes dos instintos, e sua ação como fonte de mudança institucional, a mudança de sua visão e hábitos mentais não devem ser entendidas como intencionais, dado que suas escolhas são influenciadas pelo ambiente material cotidiano.

The institutional system may, however, change as a result of the activities of individuals pursuing established objectives. In particular, new technology may be developed and introduced. These changes may eventually, cumulatively and unintentionally, lead to a change in the basic pattern of life for some or all of the population, and this shift in the material environment will lead to the development of new habits of thought that may come to displace the established habits and institutions. The unintentional nature of the process is preserved as the adaptation takes place not as a result of purposeful change or rational assessment, but as a result of the habituation that occurs through the *conditioning* influence of the new material circumstances, what Veblen calls the 'discipline of a new order of experience' (RUTHEFORD, 1998, p. 469).⁶

A mudança institucional apesar de cumulativa e *path dependent*, seguindo linha evolucionária darwiniana, é um processo cego, portanto, não previsível (RUTHEFORD, 1998).

Rutheford (1998) salienta que a demasiada ênfase dada por Veblen nos fatores materiais – tecnologia – como fonte de mudança de hábitos mentais e sua falha em construir uma teoria sistematizada legou aos seus sucessores imediatos, como Mitchell e Hoxie, uma dificuldade para o desenvolvimento de um arcabouço teórico amplo em sua linha, ocasionando, então, o avanço em tarefas mais estritas, como a análise de sindicatos e dos ciclos de negócios. Mitchell ao tentar progredir sobre uma teoria institucionalista evolucionária, acabou por perceber que mais fatores deveriam ser considerados ao se tratar da mudança institucional.

Já Commons tentou conceber uma teoria sistemática das instituições ao mesmo tempo em que almejava sua viabilidade como instrumento da prática política (HODGSON, 2003). Apesar de sua falha, se distancia de Veblen tanto em nível teórico como metodológico – visto que na época tem-se a ascensão do positivismo e do behaviorismo na academia o que dificultava qualquer tentativa de desenvolvimento na linha vebleniana (HODGSON, 2003) – criticando seus excessos no que tange a eliminação de propósitos individuais e ao forçar uma tentativa de seleção natural na evolução institucional. De modo contrário, para Commons, deveria ser considerada tal processo como uma “seleção artificial”, analisando os processos intencionais de mudança política e legal (RUTHEFORD, 1998) Para Hodgson (2003), a

⁶ “O sistema institucional pode, entretanto, mudar como um resultado de atividades de indivíduos perseguindo objetivos estabelecidos. Em particular, novas tecnologias podem ser desenvolvidas e introduzidas. Essas mudanças podem eventualmente, cumulativamente e inadvertidamente levar a mudanças no padrão de vida básico para alguns ou todos membros da população e esse deslocamento no ambiente material levará ao desenvolvimento de novos hábitos de pensamento que podem substituir aqueles hábitos e instituições já estabelecidos. A natureza não intencional do processo é preservada na medida em que a adaptação toma lugar não como resultado de mudança proposital ou por avaliação racional, mas como resultado de habituação que ocorre através da influência condicionante das novas circunstâncias materiais, o que Veblen ‘chama disciplina de uma nova ordem de experiência’ (Tradução nossa)

principal falha nesta compreensão teórica seria em não perceber que a seleção artificial seria um caso dentre tantos de seleção natural.

Para Cavalcante (2014), Commons é um crítico menos radical da economia ortodoxa e única influência reconhecida pela NEI dentro dos antigos institucionalistas, principalmente, devido a sua ênfase nos conceitos de transação e escassez para a análise econômica. A escassez suscitaria conflitos de interesses que seriam resolvidos unicamente pela força física caso não houvesse uma ação coletiva para controle coletivo as quais restringiriam a ação individual. Tal ação seria consubstanciada nas instituições que, desse modo, serviriam para a resolução de conflitos e aplicar sanções aos descumprimentos de suas restrições. As instituições podem ser organizadas, como o estado, ou desorganizadas, porém, as primeiras imporiam aos indivíduos suas regras de funcionamento. Além disso, não devem ser concebidas somente como restrições ao comportamento, mas também como garantias de que determinadas ações individuais possam ocorrer (HODGSON, 1998).

O conceito de transação é introduzido na abordagem como um acordo coletivo para alocação de recursos. Sendo abordado como a unidade básica de análise da economia. Da importância do seu conceito emerge, também, uma ênfase sobre os direitos de propriedade, a qual é absorvida e destacada pela NEI (CAVALCANTE, 2014).

Hábitos e instintos em Commons, apesar de em alguns momentos serem abordados, não exercem grande relevância, ao contrário da vertente vebleniana. Não obstante, a cultura e os costumes são considerados na formação e na sustentação das instituições ao longo do tempo, dada a ênfase na ação social e no comportamento que permeia a obra do autor. O costume transmitiria pela sociedade um modo de ação, como uma regra social de conduta. (HODGSON, 2003; HODGSON, 1998)

2.3 O RETORNO DO ANTIGO INSTITUCIONALISMO E A TEORIA EVOLUCIONÁRIA DE HODGSON

A vertente institucionalista vinculada ao antigo institucionalismo tem seu ressurgimento em meados dos anos 1960, com autores como Galbraith, Gruchy, Hodgson, Ramstad, Rutheford, Tool, Stanfield, entre outros. A concepção de instituições e evolução institucional aproximam-se das de Veblen e Commons, associando a visão dos dois autores, ao mesmo tempo em que rejeitavam as análises feitas pela NEI utilizando-as como regras do

jogo ou restrições de comportamento. Dessa maneira, as instituições foram utilizadas como hábitos de pensamento comum quanto como ação coletiva para controle social, sendo empregadas como conceitos complementares e não-excludentes (CONCEIÇÃO, 2002).

O desenvolvimento dessa abordagem acontece no momento de fracasso da elaboração de uma teoria geral econômica e a retomada da importância da especificidade analítica, com uma migração do *mainstream* para a teoria dos jogos (HODGSON, 2001). Neste contexto, encaixa-se o reaparecimento dos trabalhos institucionalistas com a retomada de preceitos anteriores como a negação do funcionamento da economia de modo estático, a determinação dessa pelo mercado e a busca pelo equilíbrio ótimo. Avançando sobre aspectos interdisciplinares, como a distribuição de poder e política, e o esforço na direção de uma economia institucional evolucionária, principalmente, com Hodgson (CONCEIÇÃO, 2002).

A economia evolucionária de Hodgson apesar de apresentar-se de forma contrária ao “modelo de baixo para cima” da NEI – onde haveria um ambiente anterior sem instituições e surgiriam de indivíduos com preferências exógenas –, tenta dialogar em alguns pontos com essa, mesmo seguindo uma linha vebleniana de pensar na evolução institucional. A combinação fica clara na sua definição de instituições como regras, restrições, práticas e ideias que podem agir sobre a preferência individual. Porém, a ênfase nos hábitos caracteriza o caráter evolucionário de sua abordagem, uma vez que regras ou restrições necessitam ser consolidados pelos hábitos de pensamento dos indivíduos (CAVALCANTE, 2014). As instituições podem tanto restringir como permitir comportamento. Através das regras podem ser abertas oportunidades de comportamento que antes não existiam, como por exemplo, a linguagem (HODGSON, 2006).

Os conceitos de instintos e hábitos fazem-se presentes e relevantes para o desenvolvimento teórico de Hodgson, assim como, na reivindicação de teoria evolucionária de Veblen. Os instintos são vistos como disposições herdadas que podem ou não ser suprimidas pela cultura ou ambiente e a definição de hábito, também, remonta aos filósofos pragmatistas

The mechanisms of habit are largely unconscious, but they may press on our awareness. Habits are submerged repertoires of potential behaviour; they can be triggered or reinforced by an appropriate stimulus or context. [...]Repeated behaviour is important in establishing a habit. But if we acquire a habit we do not

necessarily use it all the time. It is a *propensity* to behave in a particular way in a particular class of situations (HODGSON, 2010, p. 4)⁷.

Na visão de Hodgson (2010), a economia não deve se preocupar com a racionalidade da ação individual, porque as ações humanas são realizadas antes mesmo que seja executado alguma racionalização sobre elas. Em linhas darwinianas, a ação e a capacidade racional são vistas como dependentes de mecanismos herdados ou aprendidos anteriormente e incorporados no nosso subconsciente. Portanto, instintos e hábitos são mais importantes do que a racionalidade para a explicação da evolução humana e da estrutura institucional da sociedade.

Todavia, dada a rapidez das alterações ambientais as quais os indivíduos e a sociedade são susceptíveis, o hábito assume papel indispensável pela sua maior flexibilidade e pelo seu rápido processo de aprendizagem, ao contrário dos instintos que são estáveis por longos períodos de anos e podem ser suprimidos conforme o contexto. Com isso, a teoria institucional evolucionária de Hodgson considera que a formação de hábitos evoluiu como um resultado da variabilidade ambiental. Por consequência, o quadro cognitivo dos agentes, utilizado para interpretar o mundo e agir, evolui e adapta-se, modifica-se resultando na seleção e adequação das regras e convenções sociais vigentes – hábitos para situações específicas – e com isso as instituições (HODGSON, 2010).

As instituições são duráveis e o processo de mudança é cumulativo porque tem o poder de moldar não somente o comportamento e as capacidades dos agentes, mas também, as suas aspirações. Não é negada a intencionalidade e a deliberação do indivíduo, mas esta é colocada dentro de um sistema mais amplo cercada por outros comportamentos não-deliberativos. Ademais, instituições dependem da existência dos indivíduos e de suas interações no seu contexto ambiental específico (HODGSON, 2006).

Desse modo, Hodgson propõe a relação entre indivíduo e instituições como um processo reconstitutivo onde as instituições influenciam e moldam o comportamento e interações dos agentes e a ação destes impacta a estrutura institucional (CAVALCANTE, 2014; HODGSON, 2000).

⁷ “Os mecanismos de hábito são em grande parte inconscientes, mas eles podem exercer pressão sobre nossa consciência. Hábitos são repertórios submersos de comportamento potencial; eles podem ser desencadeados ou reforçados por um estímulo ou contexto apropriado. [...] O comportamento repetido é importante no estabelecimento do hábito. Mas se nós adquirimos um hábito nós não necessariamente o usaremos todo o tempo. É uma propensão a se comportar de uma maneira particular em um classe particular de situações.” (Tradução nossa)

2.4 A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL. HÁ CONVERGÊNCIA ENTRE OS INSTITUCIONALISTAS?

Ao contrário do velho institucionalismo, a NEI critica, mas mantém em sua análise os aspectos teóricos da teoria neoclássica, ou seja, reconhece suas falhas, mas ao invés de rejeitar por completo busca corrigi-las sem romper com seus fundamentos. A mediação é feita pela abordagem dos custos de transação, desenvolvida por Coase e Williamson. (CONCEIÇÃO, 2002; LOPES, 2013).

Para Coase, seriam as transações ao invés da tecnologia o objeto da análise econômica. Ao incorporar, portanto, as instituições em sua teoria, essas assumem o papel de minimizar os custos de transação que são gerados pela incerteza e a dificuldade na obtenção de informação dos agentes na realização de contratos. As instituições são definidas como estados, firmas e mercados e teriam a atribuição de economizar custos e promover a eficiência alocativa.

Em linha, Williamson traz ao cerne da discussão dos custos de transação a racionalidade limitada dos agentes, causada pelas limitações computacionais e pelas informações incompletas, e pelo oportunismo, que consiste na busca pelo próprio interesse. Sendo assim, enfatiza as falhas de mercado que afetariam a organização interna da firma fazendo com que essa buscasse novas formas de hierarquia e organização afim de diminuir seus custos de transação. Com isso, as instituições são vistas como formas organizacionais que dariam suporte cognitivo à decisão.

A teoria dos custos de transação, desse modo, prioriza os aspectos microeconômicos, mas avança ao redefinir mercados e hierarquias. Apesar de manter como alicerce o comportamento maximizador de indivíduos e firmas. (CONCEIÇÃO, 2002; CAVALCANTE, 2014).

A elaboração teórica de North tem por objetivo ampliar o domínio da abordagem neoclássica, estendendo-o para as instituições (CAVALCANTE, 2014). Constrói-se sobre a percepção que esta falhou na explicação dos diferenciais de performance e na compreensão dos problemas de alocação que acarretariam o mau funcionamento dos mercados. Consequentemente, o foco de sua análise é com a eficiência e o desempenho econômico (LOPES, 2013).

As instituições em sua abordagem são mecanismo construídos pelo homem para estruturar suas relações e comportamento. Podendo ser restrições formais ou informais, e suas formas de coação. São as regras do jogo e as empresas e organizações, os jogadores. Tal concepção advém da percepção de que o ambiente econômico é instável e permeado pela incerteza, e por esse motivo precisaria das instituições para garantir estabilidade, rendimentos e estimular progresso técnico e produtividade. Dessa forma, as instituições formariam a estrutura de incentivos da economia, possuindo grande relação com seu desempenho (CONCEIÇÃO, 2002; LOPES, 2013). Extrapola, com isso, a simples análise de mercado e firma, avançando e enfatizando os direitos de propriedade e a história, para o estudo do desenvolvimento econômico (LOPES, 2013).

Na medida em que North avança no caráter cognitivo das instituições, assumindo sua transmissão social através da aprendizagem e seu papel interventor sobre as interpretações do ambiente, desloca-se da noção do indivíduo como dado, de preferências imutáveis e converge para abordagem dos antigos institucionalistas (DEQUECH, 2002). O avanço da teoria de North vai de seu estudo inicial de eficiência relacionado a preços relativos do mercado para o reconhecimento da função cognitiva das instituições e da influência da ideologia dos indivíduos na mudança institucional (RUTHEFORD, 1995).

Para North, conforme evoluísse a experiência dos agentes seria alterada sua forma de interpretar a realidade. Com isso, assume que os modelos mentais dos indivíduos não são estáticos, mas caso sejam vistos como adequados ao contexto se estabelecem no sistema de crenças e se estabilizam. Apesar de tratar as instituições como representações externas dos modelos mentais, utilizadas, principalmente para reduzir incerteza, admite que essas possam ser internalizadas em suas mentes (LOPES, 2013). Deste modo, é ressaltado o papel da ideologia, que seria a concepção dos agentes para interpretar o mundo. Modelos mentais que mesmo na ausência de regras prescritas moldariam a conduta do indivíduo, através da internalização das instituições (CAVALCANTE, 2014). A aprendizagem toma importância por determinar como cultura, crença e conhecimento são transmitidos e internalizados. Seu processo determinaria o desempenho econômico pela capacidade e velocidade de internalizar modelos mentais positivos ao desenvolvimento.

Com isso, tanto o reconhecimento do papel de complemento cognitivo e informacional, quanto da maleabilidade mental dos agentes aproximam as abordagens mais avançadas de North daquelas propostas por Veblen e Hodgson quanto aos hábitos de pensamento e à mudança institucional. Além disso, ao enfatizar a transmissão social dos

modelos mentais, de maneira que estes sejam contextualizados ao seu ambiente social e econômico, aproxima-se ao conceito de uma evolução institucional *path dependente* (LOPES, 2013; CAVALCANTE, 2014).

2.5 A ECONOMIA POLÍTICA INSTITUCIONALISTA DE HA-JOON CHANG

A EPI, proposta na obra de Chang, é construída em cima da crítica às concepções neoliberais e à abordagem de economia institucional proposta pela NEI. Para Cavalcante (2014), Chang se aproxima de Hodgson quanto à permeabilidade entre instituições e indivíduos, contrariamente à NEI que na concepção dos dois constrói um “modelo de baixo para cima”. Distancia-se, assim, do infinito regresso institucional ao negar a possibilidade de um vácuo institucional em algum período anterior do tempo. Sendo assim, reconhece a dependência ontológica entre instituições e indivíduos. Numa perspectiva histórica, porém, as instituições devem ser vistas como anteriores aos indivíduos (HODGSON, 1998; CAVALCANTE, 2014).

Do mesmo modo, Chang segue em linha com Veblen e Hodgson na ideia de mútua reconstituição entre indivíduos e instituições, aproximando-se dos conceitos de *downward causation* e causalção circular dos dois autores e, criticando a NEI por tratar instituições somente como restrições ao comportamento ou como simples mecanismos de alocação de recursos. Na concepção da EPI, as instituições restringem, constituem e possibilitam a ação dos indivíduos, assim como, podem ser consideradas como regras componentes de organizações ou entidades.

Como afirmado por Chang (2002, p. 14) a EPI almeja, em linhas gerais,

[...] um desenvolvimento da tradição encontrada em autores clássicos como Karl Marx, Thorstein Veblen, Joseph Schumpeter, Karl Polanyi, Andrew Shonfield e Herbert Simon [...] Essa tradição, difere da NEI em vários aspectos relevantes [...] porém o mais importante é que encara as instituições não como simples coerções aos comportamento de indivíduos pré-moldados e inalteráveis, como na NEI, mas considera que elas próprias também moldam os indivíduos.

Segundo Grazziotin, Avila e Herrlein Jr (2015), a EPI se propõe como um corpo teórico aberto, por não poder dela derivar de forma direta determinações políticas, visto que,

apesar de sua amplitude no entendimento das diversas relações entre instituições, depende de análises específicas sobre os diversos elementos da economia e política e suas relações com a estrutura institucional de uma sociedade. Além disso, é aberta porque abrange diferentes marcos teóricos sobre as instituições.

2.5.1 Instituições, mudança institucional e desenvolvimento econômico: a abordagem da EPI

A EPI, proposta por Ha-Joon Chang, tem por objetivo uma construção teórica que amplie a visão sobre as relações entre estado, mercado e política. Para isso, utiliza uma definição de instituição mais densa, desenvolvida, principalmente, em cima da crítica sobre a definição considerada pela NEI.

Institutions are systematic patterns of shared expectations, taken-for-granted assumptions, accepted norms and routines of interaction that have robust effects on shaping the motivations and behaviour of sets of interconnected social actors. In modern societies, they are usually embodied in authoritatively coordinated organizations with formal rules and the capacity to impose coercive sanctions, such as the government or the firms. (CHANG; EVANS, 2000, p. 1)⁸

O significado de instituições vai além daquele proposto pela visão “dominante”, de restrições, limitações, ao comportamento do indivíduo. As instituições devem ser entendidas também como mecanismos que permitem alcançar objetivos, assim como, são constitutivas dos interesses e visão de mundo dos indivíduos e grupos. Ir além, no caso, não significa negar que as instituições possam atuar como restrições, mas negar a retórica do livre mercado como uma ordem natural que está por trás deste significado.

O papel constitutivo está na compreensão de que as instituições sob as quais as pessoas vivem influenciam seus valores, ou visões de mundo. Ou seja, elas não simplesmente moldam, através de restrições, o comportamento dos indivíduos, indo mais fundo, também atuam sobre suas preferências e motivações. Porém, ao contrário da NEI, não pode ser considerada uma relação unidirecional das instituições para os indivíduos. As visões de mundo, ideologias e interesses, formam e alteram as instituições. Para não cair em um estado

⁸ “Instituições são padrões sistemáticos de expectativas compartilhadas, tomadas por garantidas, normas e rotinas de interação que tem efeitos robustos sobre as motivação e comportamento de um conjunto interconectado de atores sociais. Nas modernas sociedades, elas são geralmente incorporadas em organizações autoritativamente coordenadas com regras formas e a capacidade de impor sanções coercivas, tais como governos e firmas.” (Tradução nossa)

de estabilidade do processo de mudança institucional dada a mútua causação devem ser incorporados na análise os conflitos e tensões internas e os choques exógenos que podem alterar a direção de tal evolução (CHANG; EVANS, 2000). A agência humana, também deve ser vista como fonte de mudança, é abordada como uma ação deliberada, apesar de dependente de seu contexto institucional. A sociedade constrói instituições, mas isto não significa que seus resultados possam ser previstos pelos agentes, podendo ocasionar em trajetórias não óbvias e distintas de seus interesses. (GRAZZIOTIN; AVILA; HERRLEIN JR, 2015). A relevância do contexto institucional para as decisões de ação individuais e para as próprias modificações institucionais, aproximam-se da concepção de processo cumulativo proposta por Veblen em sua abordagem sobre a evolução das instituições (CAVALCANTE, 2014)

Chang (2008) aponta para a diversidade e a complexidade das relações entre instituições. A difícil separação e definição de funções que devem desempenhar e as formas que devem assumir determinadas instituições tornam complexas as suas relações com o desenvolvimento econômico e a proposição do melhor desenho institucional. Uma instituição pode desempenhar várias funções, diferentes instituições podem realizar a mesma função, assim como, a mesma função pode ser desempenhada por diferentes instituições em diferentes sociedades. Tornando-se, desta maneira, errônea qualquer interpretação institucional sem a consideração do contexto histórico e da subjetividade da sociedade onde a instituição está inserida. Como, por exemplo, a proposição de formas que deram certo nos países desenvolvidos para países em desenvolvimento, simplesmente olhando seu desempenho nos primeiros não significa que gerarão semelhantes resultados para os últimos.

Com isso, pode ser enganosamente concluído que as formas institucionais devem ser ignoradas da análise, dada a variabilidade de seus resultados. Apesar de Chang (2008) dar maior importância às funções desempenhadas pelas instituições na análise da influência destas sobre o desenvolvimento econômico, salienta que a ótica funcionalista peca por não propor o modo pelo qual certa função é/ou deve ser executada. Dizer o que é “correto” um país ter para se desenvolver sem dizer como não serve de base para nenhuma política econômica.

Em suma, o que é proposto é que se deve ter noção empírica das diversidades e complexidades das sociedades e economias e também das instituições para se fazer a correta relação entre a mudança institucional e o desenvolvimento econômico.

Neste sentido, Chang (2008) tece severas críticas a teoria neoliberal e a NEI. Esta última aborda o direito de propriedade como a instituição mais importante para o

desenvolvimento, considerando que tudo o que um país precisa para se desenvolver é o fortalecimento dos seus direitos de propriedade e, desta maneira, utilizando como salvaguarda quando suas políticas “corretas” sofrem um insucesso visto que em tal economia não haveriam um “bom” sistema de direitos de propriedade para elas assim bem sucederem.

Referir-se aos direitos de propriedade como instituição-chave gera problemas nesta visão institucional. O primeiro apontado é que qualquer medida de boa qualidade do sistema de propriedade é na verdade subjetiva, e deste modo, é alterada conforme o contexto do processo histórico. Outro problema é que esta visão só reconhece três direitos de propriedade, ignorando todos os já existentes na história global, que são: livre acesso, propriedade privada pura e propriedade estatal. Junto a isso, enfatiza como boa instituição os direitos de propriedade privada, alicerçando-se sobre uma teoria simplista que destaca a racionalidade voltada às motivações objetivas e egoístas materiais, sem explicar as motivações não-egoístas e a interação entre as diferentes motivações. Esta concepção torna falha a propriedade pública ou híbrida, na medida em que os indivíduos que controlam a atividade pública exerceriam um oportunismo e buscariam somente o seu interesse material. Sendo irrelevante em suas abordagens o desenvolvimento econômico bem sucedido de sociedades que experimentaram um sistema onde a propriedade pública exerceu uma influência positiva (CHANG, 2008).

Faz-se importante salientar que não é devido uma instituição ser considerada desejável e desempenhar um papel positivo para o desenvolvimento que quanto mais dela melhor. Não existe tal linearidade na concepção da EPI. Assim, dizer que o sistema de direito de propriedade deve ser cada vez mais fortalecido seria equivocado, enrijecendo uma instituição a qual, ao longo da história, mostrou que sua maleabilidade se faz necessária para o avanço econômico.

Como dito anteriormente, uma instituição fixada foi formada em determinado contexto e pode ser um empecilho em um diferente. Desta forma, para Chang (2008, p. 23) “o que é importante para o desenvolvimento econômico não é a proteção aos direitos de propriedade existentes, mas a habilidade de decidir que direitos de propriedade devem ser protegidos e sob que condições”. Todavia, isto não significa que uma instituição de total maleabilidade seja desejável, pelo contrário, como as instituições são formas de gerar e moldar expectativas, uma instituição que não tenha um mínimo poder de duração perde seu propósito, uma vez que trará uma instabilidade desnecessária para a sociedade e para a economia (CHANG, 2008; CHANG; EVANS, 2000).

É importante entender neste ponto o processo pelo qual e porque ocorre a mudança institucional. Chang (2008) sublinha o viés fatalista da teoria NEI, onde padrões institucionais se perpetuam, tornando-se uma tradição, podendo transformar-se em um empecilho ao desenvolvimento econômico. Mesmo em linhas não tão ortodoxas, este argumento de irreversibilidade histórica é encontrado, onde uma vez tomado determinado caminho institucional torna-se restrito o padrão futuro de mudança (CHANG; EVANS, 2000). Para Chang (2008) e Chang & Evans (2000), estas teorias erram por não entender que tradições não são imutáveis, sendo o próprio desenvolvimento econômico uma fonte para a mudança destas e que, mesmo que deva ser admitido *path-dependence* das escolhas institucionais, a agência humana não pode ser desprezada como fonte de mudança institucional ainda que suas decisões sejam tomadas sob certas instituições.

De igual forma, a mudança institucional quando vista somente como determinada pelos interesses de certos agentes, enfatizando em excesso a ação individual, ainda que sejam considerados os mais diversos tipos, deixa de considerar que mudanças nas ideias e ideologias podem fazer com que os indivíduos até mesmo hajam de forma contrária aos seus interesses (CHANG, 2008). A ideologia é apontado por Grazziotin, Avila e Herrlein Jr (2015) como variável crucial na EPI para entender processo político e, por consequência, o econômico, devido às motivações de eficiência e interesse e da legitimidade e contestabilidade institucional acarretadas pelos diferenciais de visões de mundo.

Outra questão levantada por Chang (2008) sobre as mudanças institucionais é a sua analogia com a tecnologia. Desta maneira, as instituições podem ser inseridas numa sociedade através de processo de imitação, adaptação e inovação. Isto significa que países em desenvolvimento podem imitar instituições que deram certo nos países desenvolvidos sem arcar com o custo de desenvolvimento destas. Entretanto, assim como a tecnologia, elementos tácitos locais devem ser considerados na imitação institucional, mais ainda, as novas instituições devem ser legitimadas pela sociedade para que possam exercer plenamente as suas funções propostas. Se só a imitação, ou seja, o transplante de uma forma institucional para outra economia bastasse, o processo de desenvolvimento econômico não seria tão complexo de ser alcançado. Além disso, como o autor ressalta, a inovação institucional tem sido a principal fonte deste processo para os diversos países.

Destarte, a mudança institucional e o desenvolvimento econômico apresentariam uma relação de causalidade mútua. O desenvolvimento ao resultar em mudanças sociais como a alteração de estruturas de classes e também, impactar nos meios materiais, modificaria o

ambiente institucional sendo essa a relação causal mais forte (GRAZZIOTIN, AVILA E HERRLEIN JR, 2015). Esse último aspecto vai ao encontro da abordagem vebleniana quanto à mudança institucional supracitada em sua ênfase ao desenvolvimento material como fonte de mudança institucional, porém, a EPI progride ao reconhecer a causalidade contrária.

As implicações teóricas e analíticas da concepção da EPI sobre a mudança institucional e seus efeitos sobre o desenvolvimento podem ser sumarizadas, portanto, da seguinte maneira. O processo é altamente complexo, devido ao fato de envolver múltiplas interações de forças multidirecionais, forças econômicas objetivas internas e externas, ideias e grupos de interesses, além da influência das instituições existentes, o que causa o *path-dependency* da evolução histórica, que agem de maneira incerta, tornando também incerta a mudança institucional. Esta, assim, é específica pois cada país tem suas próprias batalhas ideológicas e grupos de interesses. A mudança contém elementos de escolha ativa pelos agentes econômicos relevantes e pode ser alterada conforme os conflitos de interesse que emergem no processo.

Choques econômicos externos e internos, também podem mudar a trajetória. O próprio desenvolvimento além de ser causado pela mudança institucional, exerce influência sobre esta, ao transformar as visões de mundos predominantes (CHANG; EVANS, 2000).

2.5.2 Estado, mercado e política na concepção da EPI

Dados os problemas que a abordagem neoliberal apresenta quanto às relações entre estado, política e mercado e que acarretam disfunções na proposição de políticas econômicas, a EPI se afasta por completo dos seus fundamentos, assumindo que esses três aspectos são indissociáveis, desenvolvendo a partir disso, um quadro teórico totalmente distinto que possibilita melhor compreensão dessas relações (GRAZZIOTIN; AVILA; HERRLEIN JR, 2015).

Chang (2002) critica a interpretação neoliberal do estado como uma organização formada por indivíduos que buscam o seu proveito próprio. Os limites e problemas dessa análise estão fundados nos seus principais pressupostos, na forma como conceitua estado, mercado e política, sendo estes construídos teoricamente através da junção espúria da vertente neoclássica com a tradição austro-libertária. A primeira dando o suporte técnico-econômico e a segunda a fundamentação política.

A visão neoliberal do estado assenta-se sobre as falhas de mercado. Portanto, o seu papel seria o de melhorar o funcionamento do livre-mercado. Todavia, definir o que é um livre-mercado e uma intervenção estatal válida torna-se uma tarefa complicada, posto que tal caracterização só pode ser concebida de acordo com a legitimidade e a hierarquia da estrutura de direitos e obrigações para os participantes de cada mercado. Assim, uma regulação estatal considerada um intervencionismo em determinado tempo ou sociedade, pode não ser em outro contexto histórico. Um mercado só é considerado livre porque as regulamentações estatais são totalmente aceitas, já que todos os mercados tem alguma forma de regulamentação estatal (CHANG, 2002).

Para o neoliberalismo, a estagnação econômica e o atraso dos países em desenvolvimento ocorreram devido as políticas intervencionistas adotadas a partir da consecução da independência até a década de 1980. Para esta visão, políticas como proteção à indústria infante, subsídios, restrições ao fluxo de capital externo, até a criação de empresas estatais, foram prejudiciais ao processo de desenvolvimento, ocasionando o inchaço do estado, inflação, empresas nacionais com baixo padrão de competitividade, mercados financeiros atrofiados, além da ampliação da corrupção e da burocracia. Porém, muitas políticas consideradas intervencionistas foram utilizadas em larga escala anteriormente pelos países agora desenvolvidos e considerados de livre-mercado (CHANG; GRABEL, 2004; CHANG, 2002).

Além do mais, a própria concepção de falha de mercado gera um problema teórico por ser necessária uma definição de mercado ideal e esta só será encontrada na subjetividade da escolha da teoria que fundamente tal conceituação. Consequentemente, o ideal para alguns pode não ser para outros e as falhas de mercado podem apresentar múltiplas concepções. Tudo dependerá de qual teoria será aceita como “correta”. Para Chang (2002), na ótica institucionalista tal elemento não exerce grande importância, porque o mercado é apenas uma das instituições que compõem o sistema capitalista e focar somente em uma traz uma grande perda na apreensão do sistema econômico como um todo. Portanto, a perspectiva institucionalista deve incorporar as instituições extra mercado e não-estatais como elementos integrais. Isto não significa que a EPI nega as falhas de mercado, mas que a complexidade do sistema econômico é maior do que a proposta pela abordagem neoliberal.

A hipótese basilar da concepção das relações de mercado e estado para os economistas neoliberais é a da primazia do mercado, na qual a ordem natural do sistema econômico é o livre-mercado, e as outras instituições, como o estado, são substitutos criados pelo ser humano

para corrigir os seus problemas (CHANG, 2002). Nesta linha, surgem três argumentos principais para justificar a intervenção: bens públicos, mercados não-competitivos e externalidades. Uma outra vertente aborda o estado de maneira contratualista, considerando o indivíduo superior ao coletivo. Dessa forma, o estado nasce como uma reação de mercado, quando os indivíduos, com valores e interesses próprios, enxergam no esforço coletivo benefícios individuais (CHANG, 1996)

The plain truth is that, in the beginning, there were not markets. Economic historians have repeatedly shown us that, except at the very local level (in supplying basic necessities) or at the very international level (in luxury trade), the market was not an important, and even less the dominant, part of human economic life until the rise of capitalism (Chang, 2001, p. 9)⁹

Incorporando a influência teórica de Karl Polanyi, para a EPI os mercados em sua maioria foram construídos e regulados pelo estado, e o desenvolvimento capitalista não aconteceu pelo surgimento espontâneo dos mercados. Mais ainda, todos os países bem-sucedidos na questão do desenvolvimento utilizaram de intervencionismo estatal. Com isso, a refutação da primazia dos mercados pela EPI não é feita somente por causa de uma noção teórica, mas também pelo efeito prático que esta pode ocasionar na formulação de políticas econômicas voltadas ao desenvolvimento (CHANG, 2002).

Segundo Chang (2002), a relação da política com a economia é abordada de forma inapropriada pela teoria neoliberal. Para esta, a política leva a uma distorção da racionalidade dos mercados, dado que os indivíduos utilizam-na para benefício próprio, de modo que deveria ocorrer uma despolitização da economia. Em primeiro lugar, a motivação egoísta não é a única existente e na esfera pública deve ser considerado que as motivações dos indivíduos em algum grau acompanhem a vontade do coletivo, devido as instituições sob as quais é feita a tomada de decisão e a visão de mundo que estas transmitem (CHANG; EVANS, 2000; CHANG, 2002). Os burocratas muitas vezes se consideram como guardiões do interesse público e agem dentro desta lógica. Além disso, são, geralmente, solicitados para estar em conformidade com os objetivos da política do estado, ou seja, sofrem pressão para promover determinados interesses nacionais (CHANG, 1996).

Em segundo lugar, o próprio mercado é uma construção política. As suas regulamentações, os direitos de propriedade e as habilitações dos indivíduos são decididos de

⁹ “A simples verdade é que, no início não existia mercados. Historiadores econômicos tem repetidamente nos mostrado que, exceto ao nível local (no comércio de luxo), o mercado não era um importante, ou até mesmo dominante, parte da vida econômica humana até o surgimento do capitalismo.” (Tradução nossa)

forma política. A sua estrutura de direitos deve ser vista como contestável na medida em que não há uma visão universal e correta, tornando-a, deste modo, um alvo contínuo de lutas políticas. Indo mais longe, para Chang (2002), nenhum preço está livre das influências políticas.

Destarte, a tentativa de delimitação por parte da teoria neoliberal entre estado e mercado por meio da despolíticação é contraditória, dado que a estrutura institucional que faria tal demarcação será politicamente construída. Outrossim, ao se propor como uma visão objetiva da política que busca o distanciamento da economia dos interesses corruptos dos indivíduos os quais compõem o estado através da despolíticação, o neoliberalismo diminui o papel da democracia, impedindo a “maioria silenciosa” de influenciar os resultados de mercado (CHANG, 2002).

O arcabouço teórico da EPI, alternativamente ao neoliberal, busca incorporar uma dimensão mais ampla de instituições para entender o funcionamento de uma economia de mercado, incluindo também para isso a política. Quanto ao papel do estado, destaca a complexidade das motivações dos indivíduos em um quadro analítico onde as instituições, visto o seu papel constitutivo, sob os quais estes tomam decisões também interferem nas suas motivações e não somente no seu comportamento. Assim, com uma visão mais complexa da relação entre instituições, comportamento e motivações, os incentivos, sejam recompensas sejam punições sobre o comportamento dos indivíduos em posições públicas defendido pela teoria neoliberal, pode ser visto como contraproducentes. Contrariamente, aceitando-se a abordagem de que o indivíduo internaliza determinados valores alterando as suas motivações ao atuarem sob as instituições, parece mais adequado, para a resolução do problema moral da política e do estado, incentivos através da incitação ideológica ou pela modificação das instituições que os cercam (CHANG, 2002).

Quanto a análise da política, a EPI salienta esta como parte integrante da construção do mercado, além da não-existência de uma visão política e uma delimitação entre estado e mercado “corretas” ou superiores. Dentro de sua crítica a perspectiva neoliberal,

A EPI argumenta que a política é um processo institucionalmente estruturado, não só porque as instituições plasmam as ações políticas das pessoas, dadas as suas motivações e percepções, como também porque influenciam a percepção que elas têm de seus próprios interesses, dos limites legítimos da política e dos padrões comportamentais legítimos em política (CHANG, 2002, p. 129).

Deste modo, deve ser compreendido que as instituições influenciam a percepção dos agentes sobre os seus interesses (ou seja, suas motivações), a visão do que é legítimo de ação política e qual ação política é legítima (CHANG, 2002).

Mesmo considerando as restrições políticas, Chang (1994) ressalta o papel-chave do estado como *designer*, defensor e reformador de muitas instituições formais e informais, no processo de mudança estrutural de uma economia, identificando dois papéis que pode desempenhar. O estado pode fornecer a visão de futuro definindo o conjunto possível de escolha dos indivíduos, de maneira a direcionar e coordenar o processo de mudança, exercendo sua capacidade de empresário. Pode também construir instituições que permitam a consecução de tal visão. Junto a isso, na medida em que ocorre a mudança estrutural da economia os conflitos internos se acentuam, o estado tem a atribuição de administrá-los garantindo direitos de propriedade e redefinindo seu papel perante a economia e sociedade.

Corroborando a isso, Chang & Evans (2000) apontam como imprescindível o papel da transformação ocorrida na burocracia tradicional e sua mudança de direção nas razões ideológicas e geopolíticas em prol da acumulação de capital industrial para o entendimento do bem sucedido *Developmental State* sul-coreano. Conforme os autores (p. 11), “The transformation of the state fostered a transformation of the capitalist class into a singularly effective variant of the classic industrial bourgeoisie”¹⁰. Do mesmo modo, a mudança na visão de mundo da burocracia e dos principais atores da sociedade podem ser apontados pela falência deste.

Ainda como exemplo da importância do estado e da política para a mudança institucional e sua relação com o mercado, pode ser visto que nos estados de política industrial ampla como Taiwan e Coreia do Sul dotados de uma ideologia nacionalista utilizaram do aparato estatal para promover uma mudança da estrutura institucional em prol da industrialização. Os políticos e burocratas destes países eram guiados pela sua visão de avanço industrial para bens de maior conteúdo tecnológico e utilizam dos bancos públicos e empresas estatais, somados à diversas políticas e redes de incentivo ao setor privado para direcionar a economia neste sentido, mudando não só a estrutura, mas também influenciando os interesses e ideologias dos trabalhadores e empresários. Nos Estados Social-Corporativistas, a visão que os políticos e burocratas tinham de uma sociedade igualitária também guiou a forma como o aparelho de resolução de conflitos do estado foi utilizado. O

¹⁰ “A transformação do estado fomenta a transformação da classe capitalista em uma variante singularmente efetiva da burguesia industrial clássica” (Tradução nossa)

setor público se tornou uma ferramenta que ao resolver os conflitos internos amenizou estes quando da ocorrência de mudanças institucionais, período onde tendem a se acentuar (CHANG, 1994).

2.5.3 Desenvolvimentismo e as funções do estado na mudança institucional

Como aborda Fonseca (2015) o desenvolvimentismo pode designar um fenômeno do mundo material, isto é, a prática ou a execução de uma política, ou um fenômeno do mundo do pensamento constituindo um conjunto de ideias. Analisando como diversos autores definem o conceito, evidencia um ponto de convergência de um projeto por parte do governo que visa ao aumento da produção e da produtividade no cerce da política econômica. Além disso, salienta a consciência ou o ato deliberado para alteração de *status quo*, assumindo o desenvolvimentismo o caráter de um programa ou guia de ação. O surgimento do desenvolvimentismo ocorre com a percepção do não-desenvolvimento em caráter progressivo, a tomada de consciência do atraso, o que depois viria a ser chamado de subdesenvolvimento com as teorias da CEPAL, comparativamente com os países desenvolvidos “desenvolvimentismo, numa primeira aproximação conceitual, é uma resposta para superar o subdesenvolvimento” (FONSECA, p. 32, 2015).

O desenvolvimentismo compreende a noção de que a agência humana é capaz de mudar trajetórias e que, além disso, esta é dotada de uma visão de um futuro desejável. Ao mesmo tempo remete ao fim, como a expansão produtiva e da produtividade, manifesta valores na medida em que se transforma em uma ideologia que incorpora outros atributos a este fim. “Nota-se então um salto: o desenvolvimentismo passa a ser um guia de ação cuja ideologia concebe o desenvolvimento não mais apenas como meio para atingir um fim, mas como um fim em si mesmo, pois incorpora em seu conceito os próprios valores perseguidos” (FONSECA, p. 38, 2015).

Dentro do arcabouço teórico adotado por deste trabalho, as funções apontadas por Chang para o estado desenvolvimentista são as que melhor se adequam a forma que a EPI enxerga a mudança institucional e o papel que o estado exerce sobre ela.

This state takes the goals of long-term growth and structural change seriously, “politically” manages the economy to ease the conflicts inevitable during the process of such change (but with a firm eye on the long-term goals), and engages of

institutional adaptation and innovation to achieve those goals (CHANG, p. 192, 1999).¹¹

O Estado Desenvolvimentista para Chang (1999), deve assumir o papel de coordenador do processo de mudança considerando que, diferentemente da concepção neoliberal, o simples fato da total liberdade dos indivíduos em perseguir seus interesses não irá levar a mudança da melhora alternativa, o que torna necessária uma coordenação centralizada. Numa estrutura onde há uma alta interdependência entre os agentes econômicos, o governo deve agir de maneira a garantir as complementariedades necessárias de cada mudança podendo determinar pontos focais através de medida que sinalize as complementariedades ou até mesmo mediante o financiamento dessas. O importante, então, é que o estado deve ter a função de executar uma política industrial que estimule a tomada de decisão de investimento indicando que as complementariedades necessárias vão ocorrer.

Outro ponto importante, e que converge com a EPI, é a capacidade do governo prover uma visão do processo de mudança, corroborando com a ideia do papel constitutivo das instituições sobre a visão de mundo dos agentes. Portanto, não é só através de fomento de recursos, seja por preços seja por políticas econômicas, que o estado deve agir para o alcance da melhor alternativa. Ele também deve formular o conjunto de escolha das próprias alternativas. Sendo o agente capaz de representar os interesses nacionais deve ter a capacidade de formular uma hierarquia de objetivos fornecendo uma visão de futuro da economia. O estado deve, portanto, assumir a capacidade de empresário provendo essa visão não somente pela sinalização de preços. Além disso, como maneira de controle deste processo, deve criar mecanismos que permitam comparar diferentes visões dos agentes econômicos e através deles buscar um consenso com a sociedade e então mover os recursos produtivos para esta direção.

Uma função do Estado Desenvolvimentista que se enquadra diretamente com as ideias da EPI é a de construtor de instituições necessárias para tornar realidade o desenvolvimento. Esse processo é específico e permeado por incertezas, seja por adaptação seja por inovação, não se pode determinar *a priori* o resultado da criação de uma instituição. Isso advém do fato que o processo de criação institucional é inerentemente conflituoso, dado que mexe com as estruturas de propriedade, afetando diferentemente cada grupo de interesse. Devido a tal questão, o estado deve também ter a função de administrador de conflitos. O desenvolvimento

¹¹ “Este estado leva a sério os objetivos de crescimento de longo-prazo e de mudança estrutural, ‘politicamente’ administra a economia de modo aliviar os conflitos inevitáveis durante o processo de tal mudança (mas com um olho firme sobre os objetivos de longo prazo), e se engaja na adaptação e inovação institucional” (Tradução nossa)

econômico, na visão de Chang (1999), representa o deslocamento de recursos de setores de baixa produtividade para os de alta produtividade. Como não existe mobilidade perfeita dos fatores produtivos, aqueles agentes que investiram em ativos que têm mobilidade limitada buscarão resistir às mudanças de forma a evitar suas perdas. O papel do estado é, nesse processo, de fazer com que os perdedores aceitem os ajustamentos necessários e que os ganhadores os compensem pelas suas perdas, fornecendo uma segurança para todos os membros de que mesmo em circunstâncias adversas haverá uma garantia de níveis justos de renda. Deste modo deve-se diminuir, através da governança, os conflitos que surgem pela incerteza do processo de mudança, caso contrário, os indivíduos evitarão assumir riscos, o que diminuiria os recursos alocados em investimentos.

3 EXPANSÃO DO ESTADO E DESENVOLVIMENTISMO NO PRIMEIRO GOVERNO VARGAS: A MUDANÇA INSTITUCIONAL E O DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

A década de 1930 marca a mudança estrutural pela qual passou a economia brasileira, de essencialmente voltada “para fora” por meio do setor primário-exportador desloca seu centro dinâmico para o mercado interno, em direção à expansão industrial. Este processo emerge de maneira decorrente das restrições externas impostas pela crise internacional de 1929 e por choques internos que afetaram o país.

Conforme Furtado (2007 [1959]), tal cenário externo ensejou que fossem feitas políticas intervencionistas anticíclicas visando à manutenção da renda, como a defesa do principal setor da economia, o cafeeiro-exportador. Dentro destas circunstâncias, ocorre o “deslocamento do centro dinâmico” da economia brasileira, que passa a ter sua dinâmica determinada pelo mercado interno e pela indústria ao invés do setor agroexportador. Do mesmo modo, Tavares (1983) considera que os anos 1930 e a consequente queda da capacidade de importar foram um marco na ruptura com o modelo primário-exportador em consequência da adoção por parte do governo de medidas voltadas a defender o mercado interno dos efeitos da crise. A defesa contra o desequilíbrio externo ocasionou, assim, uma passagem a um modelo voltado “para dentro”.

Essas consagradas interpretações da mudança pela qual passou a economia brasileira no período consideram o ano de 1930 como referência para o advento do processo de substituição de importações; porém, abordam a industrialização como um efeito colateral de uma política conjuntural do governo em resposta à crise. Tal análise desconsidera a mudança pela qual o próprio estado passou e sua relação com o desenvolvimento econômico ocorrido no período.

Diferentemente, Draibe (2004 [1985]), recorrendo ao conceito de Revolução Burguesa¹² de Florestan Fernandes para a análise da transformação do estado brasileiro após 1930, compreende esta como inserida num processo maior de desenvolvimento capitalista

¹² Para Florestan Fernandes, o conceito de Revolução Burguesa “denota um conjunto de transformações econômicas, tecnológicas, sociais, psicoculturais e políticas que só se realizam quando o desenvolvimento capitalista atinge o clímax de sua evolução industrial. Há, porém, um ponto de partida e um ponto de chegada, e é extremamente difícil localizar-se o momento em que essa revolução alcança um patamar histórico irreversível, de plena maturidade e, ao mesmo tempo, de consolidação do *poder burguês* e da *dominação burguesa*” (FERNANDES, p. 203, 1987)

pelo qual o país passava. A ação estatal teria apresentando-se de forma decisiva para a industrialização, coordenando ou atuando diretamente sobre a produção, uma vez que tal processo não aconteceria de forma espontânea ou natural proveniente somente da força e vontade do empresariado.

Entretanto, a autonomia da ação estatal e da escolha do caminho a seguir dentro das diversas alternativas possíveis não podem ser tomadas como descoladas da estrutura de classes e dos seus interesses heterogêneos. Pelo contrário, a política industrializante foi construída e compatibilizada sobre uma situação de forças conflituosas.

Em linha com o arcabouço teórico da EPI, pode-se analisar que a evolução das instituições brasileiras no início do século XX até a década de 1920 acontece como respostas ao interesse agrário-exportador, pelos seus aspectos legais, pela política cambial, pela valorização do café, levando à “socialização das perdas”, e pelo sistema eleitoral. As instituições criadas no período não só restringiam e limitavam a ação dos indivíduos política e economicamente, mas também exerciam seu papel constitutivo ao tornar os interesses exportadores em interesses nacionais.

Além disso, dado o enraizamento dessas instituições, uma análise ortodoxa levaria a incorrer ao erro de um determinismo, “fatalista”, no qual a tradição nas instituições do país, voltadas para o setor agroexportador, impediria o desenvolvimento industrial como ocorreu no Brasil na década de 1930. Para a EPI, as tradições não são imutáveis; as próprias transformações econômicas podem desencadear mudanças institucionais e vice-versa, assim como a agência dos indivíduos sobre as instituições pode mudar sua trajetória histórica. O caso brasileiro, como analisado abaixo, parece demonstrar estes dois aspectos de transformações em tradições e ideias enraizadas na visão de mundo e na ação dos agentes econômicos, principalmente a de Vargas, visto que durante grande parte do seu governo as medidas econômicas e políticas foram tomadas através de decretos presidenciais.

3.1 A REVOLUÇÃO DE 1930: CHOQUES INTERNOS E EXTERNOS SOBRE AS INSTITUIÇÕES VIGENTES

A transição da década de 1920 para 1930 marca um período de choques e impulsos à mudança institucional no Brasil. Movimentações econômicas, internacionais e nacionais e políticas dentro dos quadros de poder vigente ensejam um processo de transformação nas

instituições brasileiras, em especial quanto ao papel exercido pelo estado. A Revolução de 1930 e a crise internacional de 1929, com suas repercussões sobre a economia brasileira, são compreendidas por este trabalho como choques, perturbações decisivas para um processo de desencadeamento de mudanças, essenciais, portanto, para a compreensão da formação posterior do estado brasileiro e da nova estrutura econômica que emerge a partir deste período.

Mesmo que tais fatos tenham acontecido em um período de tempo definido e restrito, apesar de suas repercussões no futuro, foram consequência de uma evolução histórica da sociedade dentro de um determinado arcabouço institucional, impossibilitando a análise de seus desdobramentos sem a agregação de suas condições predecessoras. Para Fausto (1976), a Revolução de 1930 foi um reflexo e parte de um conjunto de transformações que ocorrem na virada da década, mas que são resultados de um processo cumulativo verificado durante a vigência da Primeira República.

Em linha, conforme a EPI a evolução institucional apresenta característica *path-dependent*; portanto, pode ser compreendido que as origens da mudança institucional na década de 1930 influenciam sua trajetória posterior pela interação que se dará do ambiente institucional existente com as novas instituições que irão sendo constituídas. Do mesmo modo, os choques externos são absorvidos e transformados dentro do próprio ambiente institucional adquirindo caráter específico.

O ambiente institucional no qual estava inserida a sociedade brasileira era fortemente condicionado pelas ideias e interesses do setor agroexportador, principalmente a burguesia cafeeira paulista e mineira. Seu poder econômico e político possibilitavam que fossem exercidas políticas de defesa de causas regionais sobrepondo-se aos interesses nacionais, indo de encontro ao bem-estar do resto da população. Dada as oscilações de preço do café no mercado internacional, diversas ferramentas foram utilizadas na tentativa desse setor não ver diminuídas, ou amenizar, as perdas de sua rentabilidade. As desvalorizações cambiais foram frequentes quando o cenário internacional apontava para a queda dos preços do produto, de maneira a manter o valor interno das exportações. Tal política, de modo geral, tinha por resultado ao mesmo tempo pressionar as condições de consumo da massa urbana dependente das importações, para Furtado (2007 [1959]), uma “socialização das perdas”.

Quando tal mecanismo mostrou-se inviável, frente à intranquilidade social que poderia trazer sua adoção, uma política de valorização do café foi acordada entre o governo paulista e

produtores, visando à intervenção governamental para a compra de excedentes e manutenção de estoques para venda futura com financiamento através de empréstimos estrangeiros, que deveria ser coberto por imposto sobre o café exportado e medidas de desestímulo à expansão da produção cafeeira. Mesmo sem o apoio federal, os interesses regionais sobressaíram-se e os governos estaduais acabaram por tomar os empréstimos internacionais, tendo mais tarde contado com o apoio da União (FURTADO, 2007 [1959]).

Tal política de valorização oferece vantagem em termos de rentabilidade para o setor cafeeiro, estimulando inversões no próprio setor. Dessa maneira, a política acaba por tornar-se uma defesa de interesses de curto prazo desta burguesia, transferindo o problema e o aprofundando no longo prazo (FURTADO, 2007 [1959]). Fausto (1976) aponta que tal solução de curto prazo para a queda dos preços internacionais do café, apesar de respaldar os interesses cafeeiros, por meio da entrada dos capitais externos, aprofundou o controle estrangeiro sobre o comércio exterior brasileiro e, por consequência, a dependência do setor exportador aos grupos financeiro internacionais.

Fonseca (1999) analisa dois aspectos de mudança na economia brasileira ainda no início do século XX que ensejariam os desdobramentos da crise política em 1920. O primeiro seria a incapacidade da política econômica de manter o crescimento das exportações de café e, com isso, o saneamento das finanças públicas, devido à sua dependência do imposto de exportação e à renda proveniente do setor que alimentava o mercado interno, para o qual outras burguesias agrárias voltavam-se. Por consequência, há um crescente descontentamento com a política posta em prática, particularmente pelas oligarquias menores. O segundo seria a diversificação da economia brasileira ocorrida no período que motiva o surgimento de novos agentes econômicos e sociais, alterando o peso das frações da classe dominante e fortalecendo as classes urbanas.

Apesar disso, a hegemonia social e política da burguesia cafeeira e a dependência do cenário externo oscilante para a evolução da renda interna, oferecendo apenas perspectivas transitórias de investimento na atividade industrial, impediu a consolidação de uma burguesia industrial como um grupo social coeso de interesses definidos e estáveis com força para a defesa desses em oposição à burguesia agrário-exportadora. Ademais, o poder econômico da classe voltado ao setor externo transformava-se em poder político não apenas pela autonomia estadual para a execução de políticas voltadas aos seus interesses, mas também no âmbito da União, que os integrava aos interesses nacionais e dava legitimidade às oligarquias regionais, impedindo a formação e robustecimento de grupos e ideias de oposição (FAUSTO, 1976).

Mesmo sem rupturas institucionais ou a ascensão de novas classes dominantes, capazes de impor seus interesses para o todo, a década de 1920, como destaca Fonseca (1999), foi intensa de movimentos políticos contestando a situação nacional que a hegemonia cafeeira propiciava.

A democracia estabelecida pela Constituição de 1891 era apenas de conteúdo formal. As disputas políticas representavam somente desavenças de facções dentro do próprio quadro oligárquico. Portanto, os interesses em jogos eram de cunho regional, defendidos por partidos republicanos estaduais, que buscavam os ganhos e o poder da política do governo federal para a oligarquia de seu estado. Com isso, ao invés de alguma repercussão política no âmbito dos interesses nacionais e integração, o sistema eleitoral ratificava as oligarquias pelos seus vícios, permitindo a perpetuação política dos interesses cafeeiros. A não-neutralidade do sistema político-eleitoral em direção aos estados cafeicultores acaba por ser alvo das facções excluídas deste sistema, que colocam como tema das principais reclamações a reforma política (FAUSTO, 1976).

No seio das contradições do período dominado pelo setor agrário-exportador, surge a Aliança Liberal, oposição política que em sua plataforma busca agregar os descontentamentos com a União de diversos setores econômicos e classes, utilizando a retórica da reforma política como aglutinação de interesses. A plataforma apresentada não reivindicava modificações no marco do sistema agrário, apesar de não excluir a indústria, dado que o grupo hegemônico dentro da própria Aliança Liberal era a burguesia agrária, mas constituía-se de reivindicações regionais que confrontavam ao exclusivismo cafeeiro, defendendo a diversidade produtiva, e acenando para políticas voltadas ao trabalho e aos segmentos médio urbanos que até então não viam representações de seus interesses na política (FONSECA, 2014 [1989]; FAUSTO, 1976).

A tomada de frente de Minas Gerais no movimento, pela sua insatisfação com uma nova candidatura de um paulista ao invés de um mineiro, e a destinação da candidatura a Vargas para incorporação do Rio Grande do Sul ao movimento, demonstram este ponto. Desta maneira, deve ser ressaltado que tanto a oposição quanto a situação defendiam os interesses das classes hegemônicas dos estados que as compunham, a burguesia agrária. Apesar disso, a burguesia industrial também se fazia representar nos dois grupos (FONSECA, 2014 [1989]; FAUSTO, 1976).

A plataforma da Aliança Liberal apontava para mudanças na estrutura econômica brasileira, mesmo que mantivesse no foco de suas proposições os interesses do setor agrário, ressaltando novas formas específicas de regulação da economia e dos aspectos sociais envolvendo capital e trabalho.

Mesmo que de origem oligárquica, como mostra Fonseca (2014 [1989]), a Aliança Liberal e suas propostas não podem ser afastadas do seu caráter de classe burguês, inseridos nesta a burguesia industrial, rural e comercial, considerando que seu quadro de influência política e econômica era exercido em um sistema capitalista¹³. Todavia, o respeito dos seus integrantes pelas instituições vigentes, explicado pela própria origem da classe hegemônica destes, de maneira a ressaltar a manutenção da ordem, impedia um quadro de ruptura revolucionária institucional (SAES, 1985).

As pretensões de modificações no sistema vigente, portanto, encontravam-se limitadas às ideias de uma burguesia rural cujo objeto de cobiça eram privilégios e vantagens para seus estados, os quais gozavam a burguesia cafeeira, principalmente através do seu poder econômico e pela influência do Partido Republicano Paulista nas políticas nacionais.

Com a derrota da Aliança Liberal nas eleições de 1930 são reforçadas as críticas ao sistema eleitoral, ao mesmo tempo em que parte da oligarquia dissidente, como Borges de Medeiros, defende uma reconciliação e acomodação frente aos resultados, reconhecendo a derrota e a manutenção da velha ordem. Aqueles que reivindicavam a manipulação das eleições e as injustiças do sistema apontam para uma via revolucionária para a tomada do poder central. Como assinala Fausto (1976), não são as mesmas forças que compõem o movimento da Aliança Liberal e que levam a cabo a Revolução de outubro de 1930. De um lado, políticos tradicionais, no decorrer deste, período não consolidam apoio ao movimento, recorrendo à ideia enraizada nas oligarquias de manutenção da ordem. Por outro lado, a opção pela revolução atrai crescentemente os tenentes e parte dos militares ao movimento (FONSECA, 2014 [1989]).

Já na década de 1920 os militares estabeleciam-se como uma força política considerável. A falta de partidos nacionais, que refletissem o interesse da nação e sua capacidade intelectual, influenciada pelo positivismo, davam-lhes capacidade e articulação em

¹³ Neste trabalho consideramos a abordagem de Fonseca (2014 [1989]) quanto a definição de oligarquia a qual não torna excludentes o termo oligarquia e burguesia: “Entendo por oligarquia uma *situação de poder* em são estabelecidas regras ou normas, legais ou por tradição, que permitem a um mesmo grupo dirigente perpetuar-se no poder, ou só abri-lo a outros grupos com seu expresso consentimento (FONSECA, 2014 [1989], p. 154).

termos de manifestação política, levando a alguns momentos de polarização entre militares e civis, evidenciados pelos movimentos da década de 1920 como o Levante do Forte de Copacabana, em 1922, e a Coluna Prestes, em 1924 (SAES, 1985).

A importância da adesão tenentista ao grupo revolucionário, segundo autores como Saes (1985), remete ao seu papel de mediador dos interesses da classe média urbana, principalmente o seu estrato inferior, marginalizadas da vida política pelas manipulações dos resultados eleitorais e sem possibilidade; portanto, de uma expressão política autônoma. A Aliança Liberal, ao propor-se ter por base popular justamente esta categoria social, incorpora a heterogeneidade de interesses, reflexo de sua diversa composição, ao seu programa político, reunindo uma gama de insatisfações urbanas no plano econômico e social, mas pretendendo como ponto de conversão o sistema político monopolizado pelas oligarquias regionais dominantes. Isso possibilita a aproximação tenentista após os resultados eleitorais (FAUSTO, 1976).

Apesar do tenentismo não ter o intuito de organizar ou dar sentido às aspirações da classe média, acaba por identificar-se com elas em suas ações anteriores à revolução de 1930 (FAUSTO, 1976). Para Saes (1985), o tenentismo expressou uma pressão popular pela industrialização, e seu consequente aumento de bem-estar para a população urbana, que seria resultado dos efeitos negativos da política econômica anterior a 1930 sobre a classe média, cuja percepção da queda do seu nível de vida estava na não realização de suas necessidades criadas pelo contato precoce da periferia aos padrões de culturais do centro.

Com isso, o tenentismo, ao absorver esses anseios, teria transformado essas necessidades de bem-estar da classe média em impulso político transformador e acrescentaria como alvo político ao grupo revolucionário a formação de um Estado Nacional que se distanciasse da regionalização. Wirth (1964) ressalta que o movimento tenentista tem inicialmente em suas reivindicações um programa de classe média de reforma liberal; entretanto, com o decorrer de seus levantes na década de 1920, seu programa direciona-se para mudanças institucionais básicas e à defesa agressiva do nacionalismo, tornando-se o grupo dentro dos revolucionários que realmente visavam mudanças fundamentais na ordem estabelecida.

Além da radicalização por parte de integrantes da Aliança Liberal, estruturando um levante armado com respaldo popular e com apoio do exército, a compreensão dos acontecimentos de outubro de 1930 deve considerar o outro lado da história: o

enfraquecimento do ambiente político-institucional voltado aos interesses da burguesia cafeeira, por consequência da hegemonia da elite política oligárquica no poder. O resultado das eleições mostrando uma divisão mais acirrada de votos entre situação e oposição evidenciou a impossibilidade de manter a forma de fazer política vigente sem alterar o quadro da ordem entre oligarquias regionais e da população de modo geral, visto que a elite em poder da direção da União havia se tornado apenas uma facção regional e de classe, não demonstrando mais força suficiente para sobrepor seus interesses (FONSECA, 2014 [1989]).

Sem embargo, apesar do respaldo popular ter enfraquecido politicamente a defesa da continuidade institucional e de ter refletido seus anseios no grupo tenentista que, então, juntava-se às forças oposicionistas, a massa urbana não foi um agente da revolução, mas um instrumento de retórica utilizado para dar legitimidade aos ideais do movimento, de uma política voltada ao interesse do coletividade, em uma construção ideológica de mudança (FONSECA, 2014 [1989]).

Fausto (1976) salienta que a análise do desenrolar da Revolução de 1930 não pode ser explicada somente pelos fatores internos, devendo-se considerar a crise internacional de 1929 como um fator explicativo para os acontecimentos de outubro. Ainda que seus maiores impactos não aconteçam durante o ano da revolução e que até este momento não estejam na consciência da oposição seus efeitos sobre o país, a crise provoca uma desarmonia entre as ações do estado e o interesse dos produtores de café. A política de valorização do café mostra-se inviável para o governo dada a impossibilidade de consecução de empréstimos externos resultando na negativa das soluções propostas pelos cafeicultores por parte de Washington Luís. Com isso, ocorre a perda da sua principal base de sustentação reforçando a viabilidade do movimento oposicionista.

Deste modo, o *modus operandi* da política econômica acaba por mostrar seus defeitos sócio-econômicos negativos não só para as massas urbanas, ou setores que não dividem os interesses do café, mas para o próprio setor cafeeiro. Os desequilíbrios entre oferta e demanda reforçados pela política de valorização e os consequentes problemas no balanço de pagamentos inviabilizam sua continuidade e até mesmo a manutenção de consumo de importados por parte da elite, pondo em cheque a política econômica institucionalizada durante as primeiras décadas do século XX (FURTADO, 2007 [1959]).

Os agentes responsáveis pela revolução de 1930 não tinham como ideologia ou projeto definido a industrialização. Mas, ao retirar o monopólio do poder político dos interesses do

setor agroexportador, criaram-se condições institucionais para uma mudança na estrutura produtiva brasileira. O sistema político, com viés exclusivista de defesa dos interesses regionais, sofre uma abertura de maneira a possibilitar ao governo central intervir em prol de projetos nacionais (SAES, 1985). Embora sem rupturas de vulto quanto ao quadro oligárquico, excluindo as massas da ação revolucionária, inicia-se um processo de mudança nas formas de dominação, execução de políticas e a quem estas respondem e ao papel do estado, sob a tutela do quadro oligárquico dissidente (FONSECA, 2014 [1989]).

Vargas já tinha em seus discursos e na plataforma política apresentada pela Aliança Liberal demonstrado a compreensão da fragilidade do país por sua monocultura¹⁴, o que tornava-o mais susceptível aos acasos internacionais. Além disso, não via como excludentes indústria e agricultura, mas antes complementares – apesar deste entendimento provir da defesa das “indústrias naturais”, as que utilizam insumos da produção primária nacional.

Ao assumir a Presidência em 3 de novembro de 1930, Vargas tomou atitudes de manutenção conjuntamente com descontinuidades às instituições anteriores. Os políticos tradicionais compõem seu primeiro escalão ministerial, ao mesmo tempo em que os tenentes, abertamente contrários a “políticas dos estados”, são nomeados para interventorias dos governos estaduais. Além disso, seus discursos convergem para uma acomodação dos interesses heterogêneos que compunham a base de apoio ao movimento, apaziguando reações extremas, principalmente por parte dos tenentistas. Coetaneamente, abre caminho para o diálogo com outros setores e aponta para a definição de políticas voltadas à “questão social” (FONSECA, 2014 [1989]; FAUSTO, 1976).

Dentro deste contexto, considerando a complexidade do processo de mudança institucional, a manutenção de políticas voltadas ao café não pode ser explicada por regresso institucional. Dada a importância do café no produto brasileiro e nas exportações, seus interesses ainda gozavam do poder econômico. Embora a Revolução de 1930 tenha aberto possibilidades de mudança institucional e estrutural, estas ainda respondiam e eram limitadas pelas batalhas ideológicas, sofrendo forte influência de ideais arraigados no pensamento oligárquico durante o decorrer do processo de recomposição das forças no poder, como será percebido nas seções posteriores deste trabalho.

¹⁴ Conforme Fonseca (2004) a defesa da policultura por parte de Vargas também pode ser explicada por sua matriz ideológica positivista.

3.2 GRUPOS DE SUSTENTAÇÃO E FONTES IDEOLÓGICAS

Conforme Chang e Evans (2000), para a sustentação de uma ideia ao longo do tempo, de maneira a ocasionar a mudança institucional, é necessário que essa tenha apelo a grupos de interesses importantes na sociedade, proporcionando consenso para que seja possível a sua predominância nas batalhas ideológicas e conflitos que permeiam o processo de mudança. As próprias ideias nascem num ambiente institucional prévio e se modificam conforme o contato com outras forças objetivas da economia. O que esta seção pretende demonstrar é quais ideias que fundamentaram a política de Vargas e de que maneira grupos de interesse se aproximaram destas.

Antes de adentrar na análise da construção ideológica que ocorre durante o primeiro governo Vargas e dos grupos de interesse que dão suporte ao governo, convém abordar as origens da ideologia desenvolvimentista que toma corpo no Brasil após 1930. Fonseca (2004) propõe quatro correntes que estariam nas origens da formação deste pensamento. A primeira seria o nacionalismo, que poderia ser tanto industrial quanto agrário, não se podendo confundir como aversão ao capital estrangeiro, mas sua contribuição vem no sentido de situar a nação como foco dos interesses. A segunda diz respeito aos defensores da indústria, que afirmam a sua indispensabilidade para a independência econômica do país, apontando para os problemas de uma situação colonial voltada para o setor agrário-exportador. Os industrialistas reivindicavam, por isso, o intervencionismo do governo; contudo, este deveria ser de maneira limitada e supletiva focando-se na questão das tarifas aduaneiras.

Já os papelistas contribuíram com a gênese do desenvolvimentismo no sentido de estender as funções da política econômica de maneira a submeter a política monetária não restritamente à estabilidade cambial, mas à expansão da atividade produtiva, enfatizando a produção como variável fundamental da economia.

Por último, o positivismo, que assume o papel de ideologia oficial do governo do Rio Grande do Sul e onde acontece a formação política e ideológica de Vargas, fornece a perspectiva de intervenção do estado com o propósito de auxiliar que a sociedade alcance o progresso. A atuação estatal deveria acontecer sempre que houvesse um “problema social” de relevância. Tal corrente diferenciava-se dos papelistas ao ter como fundamento político as finanças sadias. Além disso, eram defensores da diversificação da estrutura produtiva; porém, isso não significava industrialismo, visto que defendiam a “indústria natural” e criticavam o apoio às artificiais. O que torna essa vertente importante para a formação do

desenvolvimentismo é a sua não aceitação de um destino natural da sociedade defendendo a agência humana, e do estado, como meio de alcançar um futuro desejado. Além disso, contribui com a noção de progresso da sociedade, a possibilidade de alcançar estágios superiores, e com a assunção da práxis humana na evolução da história.

Nesta multiplicidade de ideias emerge a ideologia desenvolvimentista de Vargas. Contudo, não é somente aglutinando tais correntes que a mudança a qual se propõe poderia seguir de maneira duradoura. Foi preciso consolidá-la através de fontes ideológicas e grupos de sustentação que a legitimaram perante a sociedade.

Logo após a Revolução de 1930, a aproximação de Vargas com o tenentismo faz com que o governo utilize uma ideologia da “Revolução” para legitimar o golpe político e as ações que viria a tomar. Em sua concepção, o executivo encarnava o papel de intérprete do interesse geral, tornando-se o meio para alcançar o destino histórico reservado para o país. A justificativa da ditadura era no sentido de que os problemas os quais o país estava enfrentando eram relacionados com a política do período “dominado pelas oligarquias” (FONSECA, 2014 [1989]). Negava-se, então, o ideário liberal e da democracia política, fundamentos dos governos da Primeira República (GOMES, 2012).

Para Gomes (2012), a forma centralizadora e autoritária passa a ser aceita pelas diferentes classes, inclusive pelas massas urbanas, dada a adoção de uma democracia associada à “dimensão social”, ao invés de eleitoral como anteriormente. Tal fato evidencia-se com a abrangência das políticas governamentais. Mesmo que não respondesse propriamente aos reclames classistas, estes se viam incorporadas na intervenção que objetivava o “interesse geral”, mesmo que de modo apenas retórico.

O pensamento autoritário passa a fundamentar ideologicamente as políticas adotadas pelo governo – com alguns dos seus expoentes, como Francisco Campos, fazendo parte da administração do executivo federal e até mesmo chegando a elaborar a constituição de 1937 – com objetivo de uma construção de nova arquitetura institucional dada a percepção crítica acerca do estado liberal vigente, ainda que de maneira artificial, pela sua não correspondência do “Brasil real” com o “Brasil legal”. Isto é, o ambiente institucional formal não correspondia à complexidade da evolução material da sociedade brasileira. O individualismo que fundamentava tal ambiente só serviria a manutenção dos poderes locais evitando a integração social.

É por intermédio deste ideário, portanto, que o estado brasileiro vai assumindo seu aspecto corporativo. A harmonia entre classes passa a ser pautada como essencial para o progresso do país. Baseado nisso é construída uma forma de representação acarretando nova relação público-privado através dos órgãos que incorporam as representações classistas, como os conselhos técnicos (GOMES, 2012).

Neste período, o governo busca validar a ampliação do seu intervencionismo, colocando-se como único instrumento possível para a nação alcançar o fim desejado, ao mesmo tempo em que ele próprio passa a estabelecer a visão de futuro para a sociedade. Sua argumentação era de que a incapacidade do mercado de levar a esse futuro deveria ser resolvida com a coordenação e disciplina de todo o sistema econômico por parte do estado (FONSECA, 2014 [1989]). Não obstante, o pensamento autoritário limita a ação deste restringindo-a da atividade produtiva (DINIZ, 1978).

Preservar a integração social, promover o bem público, disciplinar e canalizar as ações individuais para a realização dos objetivos superiores da Nação, subordinar os interesses individuais aos coletivos são, segundo esta perspectiva, tarefas fundamentais e intransferíveis do Estado modernamente concebido. E somente o Estado, na qualidade de intérprete do interesse maior de coletividade, detém os recursos necessários para estabelecer e impor diretrizes de alcance geral (DINIZ, 1978, p. 90).

A convergência dos industriais com o pensamento autoritário, a centralização e intervenção por parte do estado, dá-se pela percepção destes da importância do mercado interno para a constituição de um estado nacional – visto as medidas tributárias que retiravam as barreiras de comércio interestaduais – e da diversificação para independência econômica. Além disso, a defesa da indústria vai, crescentemente, incorporando-se ao interesse nacional, seja pela sua influência nos novos canais de gerenciamento de conflitos, seja pela percepção por parte de Vargas da importância para a superação da dependência econômica do país.

Os industriais não se constituíram, como já apontado anteriormente, como um grupo coeso, mas na década de 1930 já tinham um elemento de convergência de interesses, o nacionalismo, defendendo uma nova posição do país na divisão internacional do trabalho e apontando os problemas a que a economia predominantemente agroexportadora estaria sujeita, usando-o como prerrogativa de defesa da produção já estabelecida internamente. Além disso, a burguesia industrial congregaria o pensamento autoritário no seu ideário pela visão de uma nova ordem política emergente que iria ao encontro de seus interesses (DINIZ, 1978).

Cabe ressaltar que o contexto internacional favoreceu o prosperar da ideologia autoritária. O florescimento do fascismo e do nazismo na Europa e a crise internacional outorgam uma virada nacionalista e antiliberal nos países periféricos. Posteriormente, a perspectiva de guerra aprofundou a concepção da necessidade de um estado forte de inclinação nacionalista.

Com o advento do Estado Novo, é estendida a “apologia ao estado”, radicalizando uma tendência que foi desenvolvida no período anterior. Fonseca (2014 [1989]) aborda que, a partir de 1937, o desenvolvimento e a industrialização passaram a constituir-se a visão de futuro que o governo imprimia à sociedade, não mais como um aspecto dentro de uma ideologia mais ampla, mas como uma ideologia própria que justificasse a ação do estado, possibilitando ampliar o seu âmbito de atuação. Além disso, a nação se consolida como o interesse coletivo maior, tornando-se o foco da ação estatal.

Isso não significa dizer, novamente, que estava sendo adotada uma postura de aversão ao capital externo, mas que as ações deste e dos agentes internos deveriam estar submetidas ao “interesse nacional”. Ademais, as atitudes do governo não somente passam a coordenar a atividade privada industrial, através do direcionamento dos conflitos que acontecem no âmbito dos órgãos estatais, mas também passam a incorporar valores desta burguesia industrial no seu ideário, definindo a expansão industrial como fundamental para o desenvolvimento e independência econômica, buscando criar um consenso em torno dessa perspectiva.

A situação de guerra é utilizada ideologicamente por Vargas no sentido de legitimar a intervenção e o autoritarismo pelas necessidades do robustecimento do estado nacional e de um governo forte para o enfrentamento dos inimigos internos e externos que surgem neste contexto. Além disso, é fortalecido o ideário de ordem e harmonia e, portanto, do corporativismo (FONSECA, 2014 [1989]).

Por isso, outro grupo fundamental para a viabilização política de Vargas foi o exército que, além de ter respaldado seu golpe de estado e de ter ganhado espaço no executivo por meio dos tenentistas durante o início do governo, desde 1935, tornou-se um instrumento de defesa do intervencionismo por parte do governo Vargas, por meio do estado de guerra e de medidas de segurança nacional, aumentando esse papel de sustentação de políticas extremas no contexto de guerra.

A defesa da indústria também passa a fazer parte das convicções e das proposições e pressões exercidas pelos militares ao governo, principalmente visando o objetivo da segurança nacional. Conforme Silva (2006), a centralização do poder político e a unidade nacional viabilizaram o papel decisivo do exército na evolução institucional brasileira, sendo, por isso, explicado seu apoio frequente às medidas do governo Vargas.

3.3 GESTÃO MACROECONÔMICA

Não obstante que a intenção deste trabalho não seja focar-se nas razões que levaram as políticas econômicas instrumentais¹⁵ executadas no primeiro governo Vargas estas demonstram a assunção por parte do estado de funções anteriormente abdicadas. Sendo intencional ou não por parte dos governantes, devem ser analisadas pelas mudanças institucionais que dessas formas de política econômica sobrevêm, considerando a complexidade deste processo que envolve múltiplas influências, devendo ser consideradas para melhor entendimento do processo de desenvolvimento econômico.

Portanto, não se trata aqui de assumir que façam parte de um projeto de desenvolvimento pré-estabelecido por parte do governo ou da construção de uma visão de mundo, negando seu caráter conjuntural. Mas a gestão macroeconômica, por sua importância para a economia, permeia as decisões dos agentes e tem efeitos sobre as forças econômicas objetivas, sendo necessária sua incorporação na análise. Faz-se mister, para isso, contextualizar a situação econômica do país que ensejou a ação de política econômica.

Havia um desequilíbrio desde o final do século XIX entre demanda e oferta de café, principal produto de exportação e de geração de renda do país – perfazendo 72,5% entre 1924 e 1929 e 69,1% entre 1930 e 1933 do total de exportações (VILLELA; SUZIGAN, 1973). A política de café anteriormente adotada simplesmente postergou para o futuro a solução do problema, acumulando os estoques de café. Em 1929, há uma grande baixa no preço internacional do café conjuntamente com a falência do sistema de conversibilidade que desvalorizou a moeda brasileira compensando parcialmente uma queda de rentabilidade do setor devido à baixa dos preços que tem sua principal fonte justamente no lado da oferta, dado que a demanda do produto não apresentou queda durante o período. O problema maior para o governo era a perspectiva de aumento da produção conjuntamente com o fato de que os

¹⁵ Fonseca (2003) define políticas instrumentais como política cambial, monetária e fiscal.

estoque existentes e os que se formariam não teriam expectativa de absorção no mercado internacional, como evidenciado pela Tabela 1.

Tabela 1 – Situação do café: produção e entregas - 1931-1937

Anos Agrícolas	Produção	Entregas	Superávit (*)
1931-1932	28333000	15589000	12744000
1932-1933	16500000	13356000	3144000
1933-1934	29610000	16062000	13548000
1934-1935	17366000	14859000	2507000
1935-1936	20000000	16128000	4729000
1936-1937	26107000	14010000	12093000
Totais	138869000	9004000	48765000

Fonte: Carone (1982, p. 24)

Além disso, a característica de inelasticidade-preço do produto dificultaria um processo de ajustamento em que o preço baixo implicasse maior demanda pelo produto. O preço do café exportado caiu, de 1929 até meados da década de 30, 62%. Contudo, na moeda nacional representa decréscimo de apenas 25% devido à desvalorização cambial, como demonstra a Tabela 2. Entretanto, o câmbio não podia ser mais considerado uma ferramenta eficaz da defesa da renda do setor cafeeiro porque estimulava a expansão do setor e não havia mais a possibilidade, dado o encolhimento do mercado de capitais externo, de financiar um programa de valorização do café mediante empréstimos tomados no exterior (FURTADO (2007 [1959])).

Tabela 2 - Situação do Café: rentabilidade e câmbio - 1925 a 1937

Anos	Café		
	Quantidade (1.000 Sacas)	Valor	
		Contos de Réis	£ 1.000 ouro
1925	13.482	2.900.092	74.032
1926	13.751	2.347.645	69.582
1927	15.115	2.575.626	62.689
1928	13.881	2.840.414	69.701
1929	14.281	2.740.073	67.307
1930	15.288	1.827.577	41.179
1931	17.851	2.347.079	34.104
1932	11.935	1.823.948	26.238
1933	15.459	2.052.858	26.168
1934	14.147	2.114.512	21.541
1935	15.329	2.156.599	17.373
1936	14.186	2.231.472	17.785
1937	12.123	2.159.431	17.887

Fonte: Carone (1982, p. 25)

Para Furtado (2007 [1959]), a solução que o governo levou adiante foi de uma política de defesa do café financiada por crédito interno ocasionando a desvalorização da moeda, acabando por beneficiar o setor exportador, concomitantemente solucionando os problemas dos estoques de café, financiando a sua retirada do mercado e a sua destruição. Os problemas dos estoques excedentes demonstravam perspectiva de se prolongarem ao longo da década não havendo sinais de potencial absorção por parte da demanda, ainda mais em uma situação de expansão das plantações como ocorreu no início da década.

O que se sobressai da análise de Furtado, sobre a política adotada pelo governo, é o fato de que, ao fazer essa política, evitou-se uma queda abrupta da renda monetária do setor exportador e, devido ao seu efeito multiplicador, da economia como um todo. Conforme Furtado (2007 [1959], p. 269), “ao permitir que se colhessem quantidades crescentes de café, estava-se inconscientemente evitando que a renda monetária se contraísse na mesma proporção que o preço unitário que o agricultor recebia pelo seu produto” de tal maneira que o valor do que se destruía compensava-se pela renda e conseqüentemente pela manutenção do nível de emprego. Assim,

[...] a política do setor cafeeiro nos anos da grande depressão caracteriza-se num verdadeiro programa de fomento da renda nacional. Praticou-se no Brasil, inconscientemente, uma política

anticíclica de maior amplitude que a que tenha sequer preconizado em qualquer dos países industrializados (FURTADO, p. 271-272, [1959] 2007).

A mudança no sentido da política econômica, na visão do autor, que possibilitou a recuperação da economia do país, portanto, teria acontecido sem a consciência do governo e como subproduto da defesa do setor cafeeiro. Há um vasto debate quanto ao impacto dessa política na recuperação do país. A contraposição mais difundida sobre esse assunto foi a de Pelaez (1971), para quem a política econômica instrumental foi ortodoxa, não mostrando diferenças frente à anteriormente executada. O que cabe para este trabalho, entretanto, é analisar as mudanças do sentido de tais políticas buscando entender se foram simples respostas às condições econômicas materiais como aponta Furtado (2007 [1959]) ou foram resultado de um processo mais complexo que envolve outras forças sociais e econômicas.

Bastos (2012b) aponta a consciência do governo quanto às alternativas postas em jogo e que a decisão de política econômica não foi somente em cima de uma crise conjuntural, mas de uma crise estrutural de desenvolvimento e o modo do estado gerir a conjuntura econômica. As alternativas que se punham eram de atender às reivindicações dos credores externos pela continuidade da ortodoxia para manutenção da credibilidade internacional ou às demandas dos grupos vinculados ao mercado interno. A escolha de Vargas foi inicialmente contraditória atendendo aos dois lados. Todavia, ocorreram três transformações estruturais que influenciaram as políticas econômicas levadas a cabo pelo governo em direção oposta à ortodoxia: a crise mundial do liberalismo, a formação de uma base política de sustentação diferente do regime anterior e o ideário de Vargas contrário ao padrão-ouro e pró-intervenção principalmente no sistema de crédito.

Quanto à política monetária e creditícia, Fonseca (2004; 2014) e Bastos (2012b) evidenciam que já estavam presentes na concepção de política de Vargas, no seu tempo de presidente do estado do Rio Grande do Sul, a importância do crédito como forma de fomento da diversificação e expansão da produção, refletido na criação do Banco do Estado do Rio Grande do Sul. Ainda em campanha pela Aliança Liberal, Vargas rejeitava o engessamento da política monetária pelo padrão-ouro e defendia uma reforma do Banco do Brasil, de maneira a agir em prol da expansão produtiva. Com isso, se Vargas procurou expressar uma austeridade em relação à política fiscal, dada a necessidade de manter credibilidade frente aos credores internacionais, principalmente em vista da Missão Niemeyer, o mesmo não poderia ser dito da política monetária.

Bastos (2012b) aborda que a questão de preferência ideológica, a fiscalização dos credores internacionais e as necessidades impostas pelo contexto histórico do país foram motivos para essa atuação dúbia. No contexto da mudança institucional pela qual passava o país na década de 1930, em que ocorria ao mesmo tempo mudanças na base política dominante e em um cenário de crise internacional, Vargas não podia negar auxílio ao café, dada a importância deste para a economia nacional, nem demonstrar, através de política fiscal, rompimento com as propostas ortodoxas dos credores externos perdendo a credibilidade. A alternativa do crédito interno surge como solução viável ao problema econômico que se impõe para manter a política de valorização do café, concomitantemente com a criação de um imposto, demonstrando a continuidade com os ditames dos credores externos.

A nova institucionalidade da política monetária, de 1930 até meados de 1937, é baseada na expansão de crédito e de agências do Banco do Brasil – além da reformulação do sistema bancário –, em sua maior parte, para o setor primário em resposta à conjuntura. O segundo momento, com a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (CREAI), a utilização do crédito como fomento à produção expande-se para o setor industrial, estabelecendo-se, também, o crédito de longo prazo (BASTOS, 2012b).

A CREAI era pertencente ao Banco do Brasil, e tinha como objetivo financiar as novas indústrias e expandir as já existentes, assim como a dinamização do setor primário (FONSECA, 2014 [1989]). Conforme Diniz (1978), a criação da CREAI, veio atender em parte às reivindicações dos industriais arroladas desde 1935. Essa mudança no foco de uma política econômica instrumental demonstra a nova relação entre governo e a indústria, em que os interesses deste setor assumem crescentemente o caráter de “interesse nacional” institucionalizando-se da maneira como anteriormente faziam os interesses do setor cafeeiro.

Bastos (2012b) ressalta o pragmatismo por parte da política de Vargas através do uso anticíclico das emissões do tesouro de maneira a aumentar os meios de pagamento em um momento no qual o país enfrentava um problema de fuga de capitais e na disponibilidade de financiamento sem se expor a um risco de executar uma política pró-cíclica ou de expansão dos gastos governamentais que o fizesse perder credibilidade em um momento em que renegociava a sua dívida externa. Sem embargo, o seu objetivo de austeridade acaba por ser derrubado pela pressão do serviço da dívida pública externa, tendo por consequência, em 1937, a declaração da moratória. Ressalta-se que, neste momento, é evidenciada uma clara virada por parte de Vargas ao anunciar a supremacia do objetivo do desenvolvimento econômico à preocupação com a credibilidade do país e do equilíbrio orçamentário.

Apesar da posição de não se opor às determinações dos credores internacionais quanto à política fiscal, a partir 1933 há uma mudança na concepção governamental ao autorizar o planejamento de déficits orçamentários apontando na direção de uma nova percepção do estado da importância da manutenção da renda interna – atendendo às demandas de interesse dos industriais e do setor agrário – ao mesmo tempo em que se constatava a não existência de pressões inflacionárias oriundas do déficit público, conforme se observa na tabela abaixo. Dessa forma, a necessidade de legitimação frente à nova composição dos grupos de poder, defendendo a diversificação da produção e a industrialização, reforça a imposição da mudança quanto a uma política fiscal restritiva (ALVARENGA JUNIOR; MATTOS, 2015).

Tabela 3 – Brasil – Finanças Federais – 1930-1939 (CR\$ 1.000 correntes)

Anos	Orçamento			Execução Orçamentária		
	Receita	Despesa	Saldo ou Déficit	Receita	Despesa	Saldo ou Déficit
1930	2.365	3.020	-655	1.674	2.510	-836
1931	2.670	2.452	218	1.752	2.046	-294
1932	2.242	2.217	25	1.695	2.859	-1164
1933	2.125	2.101	24	2.096	2.392	-296
1934	2.086	2.355	-269	2.518	3.050	-532
1935	2.169	2.691	-522	2.723	2.872	-149
1936	2.537	2.893	-356	3.127	3.226	-99
1937	3.218	3.726	-508	3.462	4.143	-681
1938	3.824	3.875	-51	3.880	4.735	-855
1939	4.070	4.065	5	4.297	4.850	-553

Fonte: Villela e Suzigan (1973, p.185)

Referente à política cambial, destacam-se as inovações executadas pelo governo frente à iliquidez internacional e ao problema da não conversibilidade das reservas que emergem após a crise internacional. A primeira medida a ser destacada, tomada em 1931, é o monopólio cambial por parte do Banco do Brasil, o qual permitia o controle do uso de cambiais conforme uma hierarquia de necessidades. Essa determinação centraliza no âmbito federal o controle sobre toda a entrada e saída de divisas, o que permite que o governo consiga impor suas prioridades. A segunda medida é estabelecida em 1933 determinando a obrigação da internalização das receitas com exportações, obrigando os exportadores a vender a moeda estrangeira ao Banco do Brasil ou à instituição autorizada. Essa disposição também ocorre sobre o controle do fluxo da moeda estrangeira, principalmente evitando a fuga de capitais. O governo, por meio desta, garantiu as divisas para conseguir efetivar as importações

que considerava prioritárias. A outra medida, também em 1933, estabeleceu o “curso forçado” do papel-moeda que, na prática, representava o abandono do padrão-ouro, possibilitando uma posterior flexibilização da política monetária, reduzindo a pressão da demanda por uma moeda conversível escassa e rompendo com a dependência dos movimentos oscilatórios de influxo de capitais para a determinação da base monetária (LAAN; CUNHA; FONSECA, 2012). Essas transformações na política cambial resultam na ruptura da forma como se dava a inserção da economia brasileira no comércio exterior, orientada para fora sob domínio do setor primário-exportador, para uma economia voltada ao mercado interno.

Também relativo à política cambial, Diniz (1978) destaca que o controle cambial após o período do Estado Novo teria como consequência não só a redução do volume de importações, mas também uma mudança na sua pauta com o aumento da participação de produtos necessários para o setor industrial. O controle de importações foi um instrumento alvo de conflitos entre diversos grupos de interesse sendo defendido pelos industriais, o que revela que, com o passar do tempo, o projeto de desenvolvimento de Vargas passou a assumir o lado da burguesia industrial refletindo-se na política econômica instrumental.

3.4 CÓDIGOS E REGULAMENTAÇÕES E A QUESTÃO SOCIAL

Uma das formas de ver as instituições pela EPI é como restrição sobre o comportamento, ou seja, mecanismos como constituição, leis, regulamentações, que atuam sobre a ação dos indivíduos. Estas incorporam os valores sociais e são dotadas de sentido político de modo que a sua análise faz-se fundamental para o entendimento da direção do processo da mudança estrutural por parte do estado.

No período do primeiro governo Vargas, as regras e regulamentações criadas devem ser vistas não somente pela incorporação de valores por meio de contestações surgidas quanto à legitimidade das instituições criadas, mas deve considerar-se que foram determinadas em sua maior parte pelas forças econômicas objetivas que surgiram em diferentes contextos. A maneira de buscar sua legitimidade era através do seu papel constitutivo institucional e não pela cristalização de valores da sociedade.

O governo ditatorial – e mesmo quando na presença de assembleia legislativa – governou em sua maior parte por meio de decretos leis, sendo determinadas as regras da vida social e econômica quase que exclusivamente pelo vértice do executivo. Dentro dessa

perspectiva, a maneira de legitimação era a construção de um consenso através da mudança que a própria legislação poderia exercer sobre a visão de mundo, além dos outros canais de intermediação do governo com a sociedade, objetivando uma consolidação no plano ideológico.

Com a criação do Instituto de Tecnologia, vinculado ao Ministério da Agricultura em 1933, e o estabelecimento do Código de Minas e do Código de Águas em 1934, o estado já demonstrava uma visão de futuro onde assumia seu papel como agente do desenvolvimento econômico. Esses códigos buscavam a resolução de uma questão nacional entre capitais internos e estrangeiros. Para Bastos (2012a), não era somente uma questão de defender o interesse coletivo nacional, mas mostrava para qual direção o estado estava tentando determinar à economia, enfatizando o desenvolvimento industrial.

Conforme Draibe (2004 [1985]), esses códigos e regulamentações criados buscavam atualizar a legislação frente ao desenvolvimento material do país e definição da efetivação da autoridade do governo central sobre recursos considerados estratégicos ao desenvolvimento econômico e à defesa nacional. A separação da propriedade do solo das riquezas do subsolo evidencia uma mudança nas ideias que permeiam o próprio governo quanto a sua intervenção, salvaguardando áreas que considera fundamentais para seu projeto nacional.

O Código de Águas demonstrava a consciência do projeto de desenvolvimento brasileiro diante da inabilidade das regras constitucionais vigentes a tratar sobre a questão de fornecimento da energia elétrica, compatibilizando-o ao desenvolvimento material alcançado pelo país e àquele que dominava o ideário de projeto de futuro de nação. Além disso, deixava claro suas intenções de um melhor aproveitamento industrial das águas (VENANCIO FILHO, 1968).

Bastos (2012a) aponta a inaptidão das instituições vigentes, antes de 1934, no sentido de proporcionar tarifas de eletricidade competitivas para a indústria e para o próprio fornecimento de energia no setor urbano-industrial, apresentando-se como uma preocupação desde o início do governo Vargas, dado que medidas anteriores ao código, já em setembro de 1931, buscavam evitar a concentração da propriedade do setor. Como mostra na introdução do Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934 (BRASIL, 1934c),

Considerando que o uso das aguas no Brasil tem-se regido até hoje por uma legislação obsoleta, em desaccôrdo com as necessidades e interesses da collectividade nacional; Considerando que se torna necessario modificar esse estado de cousas, dotando o paiz de uma legislação adequada que, de accôrdo com a

tendencia actual, permita ao poder publico controlar e incentivar o aproveitamento industrial das aguas; Considerando que, em particular, a energia hydraulica exige medidas que facilitem e garantam seu aproveitamento racional (BRASIL, 1934).

O Código das Águas separava o direito de propriedade do solo e do curso e queda d'água. Além disso, a união através dele retirou o poder dos estados e municípios de concessão, concentrando este em si, dentro de seu objetivo político de centralização. Também impôs revisões contratuais que almejavam o recálculo das tarifas, um dos seus principais objetivos e efeitos que eram, principalmente, limitar o aumento abusivo das tarifas criando um conflito entre estado e empresas estrangeiras, as quais reclamavam as consequências sobre sua rentabilidade e acabaram por isso não expandindo a oferta de forma que compensasse o aumento da demanda (BASTOS, 2012a).

A questão da eletricidade voltada ao interesse coletivo e ao interesse industrial do país tornou-se recorrente durante o primeiro governo Vargas. Em 1937, é reforçado o nacionalismo desta legislação ao impedir concessões a novos estrangeiros. Porém, em 1938 e 1942 tais regras foram afrouxadas devido ao desinteresse do empresariado nacional no setor (BASTOS, 2012a)

O Código de Minas, Decreto nº 24.642, de 10 de julho de 1934, segue as mesmas características do Código das Águas, no seu sentido centralizador, de nacionalização, e nas motivações por parte do estado, passando com ele, a exploração e lavra das riquezas minerais do subsolo depender do aval dos interesses coletivos (VENÂNCIO FILHO, 1968). Fonseca (2014 [1989]) aborda que essa questão das jazidas minerais estava associada intimamente com o problema siderúrgico trazido à tona por Vargas desde os tempos de Aliança Liberal, como um problema básico da economia brasileira. Com isso a defesa do monopólio das minas misturava-se com a questão do nacionalismo, de romper os laços de dependência econômica e de defesa nacional.

A nacionalização crescente almejada pelo código vai ao encontro da ideia tenentista de produzir no país os materiais necessários à força militar; essa ideia passa, também, a ser defendida pelo alto escalão militar e aprofunda-se com o crescimento da possibilidade de uma nova guerra. A regulação da participação do capital estrangeiro e a monopolização da decisão e concessão de extração pelo estado, defendida através do nacionalismo, sobrevêm da concepção de que a nação não poderia ter setores estratégicos ao seu desenvolvimento sob poder de decisão de agentes externos, que não compartilhavam dos interesses nacionais.

De modo geral, esses códigos supracitados não podem ter descolado seu papel restritivo sob ação do capital externo e do capital nacional, de maneira a direcioná-los aos interesses coletivos construídos pelo estado, do seu papel ideológico apontando para a formação de um ambiente institucional voltado à industrialização. Então, além de incorporar nessas leis as mudanças materiais pelas quais passou a economia brasileira, como no caso da relação da urbanização e energia elétrica, incorporava uma visão de futuro estabelecida pelo estado, que envolvia os atores que se faziam representar nele como os militares e a burguesia (FONSECA, 2003).

Note-se que, apesar de não conseguir direcionar a burguesia industrial nacional para investimento nesses setores estratégicos, generaliza seus interesses pela formulação da solução do problema. A agência humana como fonte de mudança institucional também é percebida pela manifestação de consciência e deliberação pró-indústria que Vargas demonstra por essas regulamentações (FONSECA, 2003).

A inovação em termos de instituições formais é encontrada, singularmente, no que tange as relações entre capital, trabalho e estado. A legislação trabalhista responde não somente às forças objetivas econômicas, como a urbanização e o crescimento da massa urbana, mas também a questões de cunho político. A “questão social” aparece já na plataforma da Aliança liberal de forma a contrariar o *modus operandi* da política executada pela oligarquia que tratava as populações urbanas como “questão de polícia”. Isso decorre da tentativa de fazer um apelo popular, radicalizada no momento da Revolução de 1930, fazendo-se presente muitas vezes na construção da “ideologia Revolucionária”, a qual negava a existência de leis voltadas aos trabalhadores antes de 1930 (FONSECA, 2014 [1989]).

Fonseca (2003) aborda a área do trabalho como âmbito de mudanças institucionais mais significativas, evidenciando o projeto industrializante do governo e sua importância para o surgimento de novas crenças e valores ocasionando uma transformação da visão de mundo da sociedade. Nesse sentido, pode ser ressaltada a agência de Vargas sobre as instituições pela importância dada e a rapidez da criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), ocorrida em 26 de novembro de 1930.

O estado centralizava a regulamentação do mercado de trabalho e a organização da estrutura sindical trazendo para si o poder de decisões dos conflitos trabalhistas, assumindo seu caráter de mediador, executor, legislador e árbitro de relações entre o capital e trabalho. Deve-se salientar que tais regulações incorporavam um caráter antiliberal numa mudança

ideológica ante ao governo anterior, demonstrada pela defesa da necessidade da intervenção governamental no controle dos conflitos, de maneira a evitar convulsões sociais futuras.

A organização dos sindicatos e a sua disciplina por parte do estado deve ser enquadrada no caráter corporativo das políticas estatais, no sentido de buscar um interesse comum. Por isso, não somente a classe trabalhadora, mas também as outras classes, deveriam estar integradas na estrutura estatal que direcionaria esse interesse. Já nos primeiros discursos de Lindolfo Collor, primeiro ministro do trabalho, ficava clara a sua tentativa de afirmação dessa ideologia ao falar para industriais e comerciantes no Rotary Club do Rio de Janeiro: “é tempo já de substituímos ao velho e negativo conflito de *lutas de classes*, o conceito novo, construtor e orgânico de *colaboração de classes*.” (COLLOR, 1931 apud CARONE, 1982, p. 133). Com isso, as primeiras leis concebidas eram no sentido de organização sindical e da estrutura burocrática pública que a controlaria, exigindo reconhecimento dos sindicatos pelo MTIC e a presença de delegados do governo nas assembleias dos sindicatos.

O antiliberalismo das instituições criadas refletia-se na forma com que as classes deveriam demonstrar seus interesses de modo coletivo e não mais individualisticamente, expressados e levados a cabo pelo estado. Posteriormente, a criação da Junta de Conciliação e Julgamento, em 1932, a criação da carteira profissional e a regulamentação do direito a férias dariam alta ingerência do estado sobre a solução e direção dos conflitos.

Além dessa regulação das disputas de interesses, o estado regulou o mercado de trabalho de maneira geral, regulamentando a participação feminina, dos menores, estabelecendo a carteira profissional como forma de atrelar o trabalhador às suas leis, legislou sobre a carga-horária, o período de férias e, posteriormente, em 1936, buscou elaborar estudos no sentido de criar uma lei de salário-mínimo (CARONE, 1982).

A Constituição de 1937 reforçava a importância da questão trabalhista para Vargas pela dedicação de vários artigos a essa causa. Fonseca (2014 [1989]) assinala que esta aprofundava as vantagens aos trabalhadores ao mesmo tempo em que fortalecia seu caráter corporativista. O caráter autoritário e centralizador é intensificado com a suspensão da livre negociação, com a proibição de greve, reestabelecendo a unicidade sindical – a qual tinha sido derrubada em 1934 através dos reclames da classe operária e da atuação das federações empresariais – reforçando, com isso, o atrelamento do sindicato ao estado. Em 1943, acontece a consolidação das leis de trabalho condensando todas essas regulamentações que foram sendo criadas e institucionalizadas durante o primeiro governo Vargas.

O caráter corporativista da legislação trabalhista pode ser compreendido dentro do caráter restritivo e constitutivo das instituições. A busca de uma harmonia evitando a radicalização dos interesses principalmente na classe trabalhadora colocava limites sob sua ação, ao mesmo tempo direcionava ações em prol de um “interesse geral” criado em cima de uma nova visão de futuro. Como aborda Fonseca (2014 [1989]) na política de Vargas os direitos individuais são transformados em deveres, já que o direito pertencia à coletividade. Essa ideologia circunscrevia a atividade tanto política quanto econômica da classe operária.

A regulamentação da educação é outra que merece destaque nesse sentido. Analisando-a pode-se perceber que não somente acompanhou a consolidação do projeto de nação de Vargas, mas também foi utilizada como ferramenta constitutiva da visão de mundo da sociedade. Em primeiro lugar, deve ser apontado que a universalização da educação a partir de 1930 buscando o governo federal centralizar a tomada de decisão sobre suas diretrizes responderia ao processo de urbanização e à inquietação das massas urbanas no sentido de inteirar a sua cidadania do mesmo modo que a reforma do sistema eleitoral que ampliou o direito ao voto.

Com a reforma educacional de Francisco Campos, ministro da educação, iniciada em 1931, visou-se a modificação do ensino voltado à preparação de elites, capacitadora para o ensino superior, para um ensino técnico e profissionalizante voltado ao aumento da produtividade – numa percepção de qualificação do capital humano – em áreas de engenharia, agronomia e contabilidade. Essa mudança dava-se pela percepção do governo da não-correspondência da forma do sistema de educação às necessidades do desenvolvimento econômico (FONSECA 2003; 2014 [1989]).

Com a implantação do Estado Novo há uma reativação do papel da ideologia no ensino buscando a transmissão de valores tradicionais, morais e do nacionalismo, incutindo no sistema educacional o corporativismo de maneira a exercer, por meio deste, a eliminação dos conflitos de classe assim como na legislação trabalhista (FONSECA, 2003).

O sentido das mudanças institucionais relacionadas ao sistema educacional pode ser atrelado à formação de um ambiente ideológico que atuava transformando as ideias dos indivíduos da sociedade e ao mesmo tempo fornecia suporte para a visão de futuro construída pelo estado. Também se deve levar em conta as forças objetivas materiais que atuaram sobre esse processo. Em um primeiro momento, o estágio de desenvolvimento e a necessidade de qualificação de trabalho e, em um segundo momento, fatores externos como o crescimento do comunismo e da possibilidade de guerra, que tornam necessária uma ação do governo no

sentido de reforçar na sociedade os ideais nacionalistas e de desenvolvimento que fundamentavam seu projeto.

Sem embargo, os industriais demonstraram algumas resistências a essa mudança institucional referente à “questão social”, mas o atrelamento dos sindicatos ao estado, colocando-o sobre seu controle funcionou de maneira a diminuir a resistência aos benefícios dado aos trabalhadores. Enquanto estes últimos eram controlados pelas novas regulamentações, de forma a não conseguir consolidar uma capacidade política para generalizar seus interesses, a burguesia industrial, ao ser incorporada no aparelho do estado, ganhava um espaço de influência na direção da evolução institucional (FONSECA, 2014 [1989]).

Com isso, deve-se notar que a legislação corporativista também afetava no sentido da sindicalização patronal. O mesmo decreto de 1931 que atrelava os sindicatos trabalhistas ao governo também fazia com as federações e confederações do empresariado. Entretanto, estes demonstraram força para diferenciar sua associação da dos trabalhadores tendo suas propostas de modificações incorporadas na Constituição de 1934, onde a confederação industrial passaria a ser considerada um órgão construtivo do governo Vargas (LEOPOLDI, 2000).

Com a Constituição de 1937, marco jurídico do Estado Novo, reforçou-se o caráter corporativo ao estabelecer a sindicalização por ramos de atividade indo de encontro com a associação empresarial vigente, em federações regionais e confederações nacionais ecléticas, como a FIESP e a CNI. Como indica Leopoldi (2000), neste momento, além de conseguir exercer seus interesses por meio dos órgãos do estado que davam representatividade às suas associações, os empresários também impunham limites a sua atuação sobre essas, visto as diversas ações no sentido de impedir o funcionamento dessa regulação culminando com a correção, em 1940, em uma série de decretos que buscavam corrigir o corporativismo almejado pelo governo de Vargas em direção às reivindicações dos setores comerciais e industriais que se uniram sobre esta pauta.

Estas considerações explicam em parte a forma como o estado passou a regular a questão aduaneira. Fonseca (1999) argumenta que a questão das tarifas de comércio exterior evidencia que medidas do governo pró-indústria foram influenciadas pelos próprios industriais da época demonstrando que outros interesses, além dos cafeeiros, passavam a ser atendidos pelo estado, crescentemente viesar-se-ia para os reclames da burguesia industrial.

Nota-se na evolução da política tarifária aduaneira a permeabilidade de sua evolução as batalhas ideológicas e mudança nos grupos de interesse dominante. De acordo com Leopoldi (2000), as primeiras regulamentações aduaneiras agem no sentido de atender a dois pedidos dos industriais: a obrigatoriedade de uso de matérias-primas nacionais e a restrição de importação de maquinismo que dura de 1931 a 1937. Essa restrição de importação de bens de capitais foi uma reivindicação por parte dos principais setores industriais alegando uma possibilidade de superprodução visto o contexto da crise internacional. A medida, portanto, acaba por proteger da concorrência as indústrias instaladas, principalmente as do sudeste.

As reivindicações por protecionismo de parte dos industriais no início desta década respondem a influências ideológicas provenientes do cenário internacional com a substituição do liberalismo econômico por ideologias mais intervencionistas nos principais países do centro. Além disso, o setor industrial já apresentava um determinado peso econômico e social, em meados de 1934, capaz de lhe dar crédito no debate contra aqueles que faziam a diferenciação das indústrias em “naturais” e “artificiais” para balizar argumentos contrários ao protecionismo.

Então, com o crescimento industrial deste período, a ideologia que fundamenta as suas reivindicações encontra-se mais consolidada, tendo os dados atuando ao seu favor e o corporativismo da legislação sindical fortalecendo sua articulação e sua expressão no estado (LEOPOLDI, 2000). Ainda que, como aponta Fonseca (2003), não haja consenso na literatura no protecionismo da reforma tributária de 1934, não se pode minimizar o fato desta demonstrar a atuação dos industriais na política governamental e a sua intencionalidade e visão de futuro de desenvolvimento industrial.

Com isso, percebe-se a incorporação dos valores industrialistas nas instituições de maneira a, através destas, generalizar seus interesses. Sem embargo, traços arcaicos mantêm-se na estrutura social e política, mas percebe-se que o poder econômico e as circunstâncias materiais vão crescentemente mudando a trajetória institucional, substituindo-os, num processo de consolidação das novas ideias e dos novos interesses dominantes, em um processo cumulativo de mudança das aspirações da sociedade como um todo.

O Decreto-Lei nº 24.343, de 5 junho de 1934, aboliu as taxas *ad valorem* estabelecendo taxas fixas sobre as importações de mercadorias, o que era uma proposta de modificação, proveniente da FIESP, devido à complexidade do cálculo do imposto que resultava em frequentes erros por parte da burocracia alfandegária. Outrossim, estipulou dois tipos de tarifas diferenciando os países com os quais o Brasil tinha acordos comerciais e

reforçou a isenção de produtos de interesse industrial, colocando, também, em pauta frequentes revisões tarifárias. Além do protecionismo e de uma tentativa de defesa dos similares nacionais, ocorreram mudanças na regulamentação relativas ao estímulo à exportação de manufaturados, por meio do estabelecimento de *drawback*, que consistia em uma devolução de impostos de importação para os industriais que exportam, apesar da limitação desta ferramenta (LEOPOLDI, 2000; DINIZ, 1978).

Contudo, a política aduaneira não respondeu somente aos interesses da burguesia industrial. A batalha de interesses que surge neste período demonstra que, apesar do projeto com foco na industrialização como caminho para o desenvolvimento, outras forças conseguiam influenciar o estado. Em 1935, é realizado o tratado de comércio entre Brasil e Estados Unidos que abria concessões tarifárias aos produtos americanos, em uma lista extensa de produtos, especialmente bens de consumo duráveis, enquanto ganhava concessões americanas para exportação de café e outros produtos primários.

Como aponta Leopoldi (2000), o governo, mediante estas políticas, visava ampliar a exportação do café, principal fonte de divisas para a economia do país. Apesar disso, houve forte oposição dos industriais a essa medida que diminuiria o grau de proteção estabelecido um ano antes. A consequência de tais fatos foi a consolidação e amadurecimento das pretensões industriais aprofundando seu teor nacionalista de maneira a opor a burguesia cafeeira.

4 APARELHAMENTO DO ESTADO

Para Draibe (2004 [1985]), o estado brasileiro que começa a se desenhar após 1930, centralizado, de executivo forte, de aparelho-burocrático moderno, planejando e organizando, intervindo e produzindo nos mercados, e demonstrando uma grande autonomia para levar adiante o processo de industrialização, não pode ser compreendido somente como um estado peculiar formado sobre uma composição de classe, onde nenhuma teria capacidade de exercer sua hegemonia – o “Estado de compromisso” o qual buscava um equilíbrio de interesses sobrepondo-se à sociedade e descolando-se dela. A evolução do estado e as alternativas entre projetos de mudança institucional e de hierarquização de interesses econômicos, surgidas após o colapso da economia mercantil-exportadora, deve ser vista como vinculada à estrutura de classes e seus interesses heterogêneos.

Na ausência de uma direção política hegemônica, o estado consolida sua autonomia aparelhando-se por meio de diversos órgãos que aumentam sua capacidade de intervenção e regulação da vida social. Simultaneamente, torna-se um árbitro de interesses procurando reequilibrá-los. Todavia, ainda que consolide sua autonomia, as limitações são visíveis na forma como a ossatura que vai se formando reflete as formas de dominação e o sentido da política hierarquizar interesses, impossibilitando um equilíbrio fora dos limites deste sentido. Draibe (2004 [1985]) chama atenção para a *estatização das relações econômicas de classe* que ocorre a partir de 1930. O aparelhamento estatal não suprime os conflitos entre interesses de classe ao incorporá-los, mas, antes, estes passam a fazer parte e se cristalizarem nas estruturas e forma de ação estatal.

Ademais, a nova forma de ação do estado coloca-o no papel de dirigente de um projeto de transformação capitalista. A direção econômica por ele exercida extrapola os horizontes dos interesses da própria burguesia industrial, mesmo que estes lhe limitem, e modifica as próprias correlações de forças vigentes. Assumindo a preponderância na hierarquia das alternativas de desenvolvimento em voga, a industrialização passa a constituir o sentido da articulação de interesses por parte do estado, com este não somente exercendo a sua direção, mas também o seu controle.

A incorporação pelo aparelho estatal das divergências entre classes, desse modo, não somente molda sua estrutura, mas neste movimento os confrontos passam a ser generalizados

em torno de uma unidade política que passa a filtrá-los e solucioná-los conforme o *interesse econômico do estado* (DRAIBE, 2004 [1985]).

Além disso, a unidade da política e a centralização das decisões por parte da União não devem ser entendidas como de uma estrutura burocrático-administrativa estatal coesa e monolítica, os múltiplos órgãos criados, até mesmo pela sua sobreposição e diversidade de funções, mas havia um sentido na política econômica que era internalizando por estas ao longo do processo decisório e de solução de conflitos. O papel dos burocratas técnicos espalhados pelos inúmeros órgãos criados no período não era de ser um árbitro neutro, nem de determinar o projeto de unidade da política, função a ser desempenhada pelas forças de sustentação da presidência. A ação unificadora era exercida não somente quanto aos conflitos de interesses das classes sociais, mas também buscava a unificação da própria burocracia mobilizando os setores técnicos do estado ao caminho do projeto econômico e aos desafios impostos pela política (DRAIBE, 2004 [1985]).

Tal análise corrobora ao proposto na construção da EPI, e no Estado Desenvolvimentista, que considera a política e o estado como *embedded* na sociedade, devendo ser considerado como uma instituição e, portanto, constituído pelas ideias e visões de mundo, ou hábitos de pensamento, na perspectiva de Veblen, e pela sua influência sobre as motivações e percepções individuais sobre seus próprios interesses e a margem de atuação para política. Ademais, o mercado, no caso da trajetória institucional brasileira, mostra que não pode ser desvinculado da política, já que a política lhe dá forma e possibilita o seu desenvolvimento. O aparelho do estado abre mercados, regula-os, organiza-os e permite ou não a sua evolução.

A nova estrutura do estado ganha caráter de instituição ao legitimar suas ações, normas e rotinas, desenvolvidas em seus espaços de interação, atuando sobre as motivações dos agentes e seu comportamento por meio da resolução de conflitos e do gerenciamento das ações individuais em prol do coletivo. Os agentes econômicos passam a enxergar no seu aparelho um instrumento para o desenvolvimento econômico.

A centralização do poder decisório é um importante aspecto da mudança da organização institucional no país. Não somente unificando o poder político dos estados na União e realocando as esferas de decisão para o âmbito nacional, mas também por criar arranjos institucionais novos e a transformação das antigas estruturas por meio da

modernização, burocratização e racionalização que permeiam a ideia de administração pública do período.

Draibe (2004 [1985]) aponta que há um reordenamento institucional fundamentando a centralização por meio da construção de um arcabouço jurídico estatal que o enfatiza como centro político a nação e incorpora nele a ideia de igualdade dos cidadãos, viabilizando o estado como defensor do “interesse geral”. Conjuntamente, edifica-se um aparelho burocrático-administrativo que, através da intervenção, regulação e controle, organiza as bases que guiam as ações, permeando-as de uma nova visão de mundo, e as novas formas de dominação social, legitimando-as em sua estrutura.

Nos termos da EPI, o estado busca legitimar a sua construção institucional desenhando estas de maneira a atuar sobre a visão de mundo dos agentes que passam a enxergar na ação estatal seu futuro e seus interesses. Dessa maneira, o arranjo institucional criado corporifica-se em diferentes mudanças levadas a cabo pelos próprios agentes econômicos.

Com isso, pode-se perceber que o estado que emerge assume as quatro funções da proposta de Estado Desenvolvimentista de Chang (1999): a coordenação da mudança na estrutura produtiva, fornecendo uma visão de futuro, construindo instituições que facilitassem a consecução dessa visão e buscando gerenciar os conflitos que surgiam. A construção de sua ossatura material em vista da mudança institucional mostra que o estado realmente criou um conjunto de alternativas novas frente às instituições existentes, mesmo que determinadas tradições ainda permanecessem.

4.1 UMA NOVA CONSTITUIÇÃO DA ESTRUTURA ESTATAL: CENTRALIZAÇÃO, DECISÕES TÉCNICAS E O ESTADO EMPRESÁRIO

Apesar da inexistência de uma política de planejamento, considerando o sentido mais estrito da palavra – estabelecimento de objetivos, metas e instrumentos concatenados – e uma clara definição acerca da concepção de projeto de desenvolvimento nacional, a forma como evolui a estrutura do estado neste período evidencia uma política consciente e deliberada visando à industrialização (FONSECA, 2003). Como já mencionado anteriormente, o estado pós-1930 assume funções inéditas na história brasileira, aprofundando seu grau de intervenção na economia. A mudança na estrutura governamental e da administração pública caminha nesse sentido de ampliação do intervencionismo através da burocratização,

racionalização e centralização (FONSECA, 2014 [1989]; DRAIBE, 2004). A criação de diversos órgãos públicos para diversos setores produtivos que se inicia nesta fase enquadra-se na questão da centralização em torno do executivo de todas as decisões relativas aos assuntos considerados fundamentais ao desenvolvimento da economia brasileira, unificando seu sentido, mas descentralizando as esferas decisórias.

A burocratização do estado surge em um contexto de crítica à política como fonte de solução dos problemas, passando a ser defendida a predominância das decisões técnicas. Conjuntamente, a ideia de modernização do seu aparelho estava relacionada à percepção da complexificação da economia e do atraso das instituições jurídicas que não atendiam ao estágio de desenvolvimento econômico brasileiro (FONSECA, 2014 [1989]).

Os órgãos criados, através de seu poder de direcionar as decisões sobre produção e distribuição, além de política econômica e de resolver conflitos, conseguem incorporar, na sociedade, primeiramente, uma visão pró-nação ao invés de interesses regionais – a “política dos governadores” – e os ideais de diversificação da produção apontam para a industrialização e fortalecimento do mercado interno.

A criação do Conselho Nacional do Café, em 1931, posteriormente substituído pelo Departamento Nacional do Café (DNC), em 1933, deve ser examinada em um contexto mais amplo de mudança na forma de exercer políticas do estado ao abordar a política de valorização do café não mais aos moldes de defesa dos interesses regionais como anteriormente, mas agora objetivando o interesse nacional dada a dependência da economia do país para com este produto. Além disso, as políticas desse departamento acabaram por agir no sentido de enfraquecer o setor, corroborado pelo fato da crescente oposição dos cafeicultores, que no momento de recuperação da economia apontavam para uma extrapolação na função que o departamento pretendia-se, qual seja, de promover o equilíbrio entre a oferta e a demanda, causando a diminuição excessiva da produção e perdas por parte dos produtores (SAES, 1997).

No mesmo sentido de resposta a uma circunstância que se impõe, é criado o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), em 1933, apesar de sua criação partir de pedidos da própria oligarquia açucareira do nordeste, para executar de forma mais organizada a defesa do produto¹⁶ que desde meados de 1930 passava por problemas de superprodução. Portanto, seu

¹⁶ O governo já logo após a revolução de 1930 teve a percepção pelo qual o setor passava evidenciado pelos Decretos nº 19.717 de 1931 e nº 20.401, de 1931, que buscavam fomentar a produção e o uso do álcool no país.

objetivo era evitar a expansão do setor do centro-sul que tinha vantagens competitivas seja por tecnologia seja por proximidade com o mercado, proibindo novas unidades de produção especialmente nesta região, protegendo as oligarquias dominantes da região e a produção tradicional nordestina (VENÂNCIO FILHO, 1968; DRAIBE, 2004 [1985]).

O Instituto agia controlando todas as áreas do setor: estabelecia a produção, definia a comercialização e as exportações. Deve ser salientado ainda que uma das formas encontradas para a resolução do problema do açúcar foi a sua transformação em álcool, conjuntamente com medidas tomadas para ampliação do uso do álcool para fins energéticos e combustíveis, tendo o IAA amplos poderes para construção de destilarias (VENÂNCIO FILHO, 1968). Nada obstante, o fato de buscar a proteção de uma cultura voltada à agroexportação e defesa de um grupo oligárquico regional não indicaria mudança quanto à política do governo anterior, mas as soluções postas pelo IAA foram no sentido de dar importância à agroindústria do álcool como saída para o setor.

Fonseca (2003) assinala que a maior parte dos órgãos criados vincula-se à agroindústria, e esta perfazia mais de 80% do valor agregado pela indústria de transformação. Como já visto, nos anos iniciais do primeiro governo Vargas, predominavam as ideias de diversificação da estrutura produtiva e a contraposição entre “indústria natural” e “indústria artificial”. Dessa maneira, no período estabeleceram-se diversos órgãos nesse sentido buscando a organização e o fomento de tais ramos de produção: Instituto do Cacau da Bahia, 1931; Instituto Nacional do Mate, 1938, Instituto Nacional do Pinho, 1941; Instituto Nacional do Sal, 1941.

Os avanços e recuos na mudança da política econômica demonstram a interação das novas instituições com o arranjo institucional existente. A característica estável das instituições constituídas no período anterior com a predominância da política regional, impingidas sobre a sociedade e enraizadas nas ideias da elite que assume o poder, impõe barreiras a uma transformação de modo unívoco.

Como já abordado anteriormente, uma questão-chave da expansão do estado no aspecto econômico foi a sua regulamentação para o trabalho. O MTIC, criado em 1930, é o órgão que leva adiante as políticas voltadas para esta área. Nele tem-se abundante atividade legislativa relativa às relações de trabalho e capital. Desta forma, assume parte importante no que concerne à constituição de visão de mundo dos agentes, principalmente na questão social, mudando o padrão cultural de inserção do trabalhador no aparelho do governo e na sociedade. Dentro do ministério, existiam estruturas que se voltavam para esferas específicas como o

Departamento Nacional de Trabalho¹⁷, de 1931, que englobava o anterior Conselho Nacional do Trabalho e durante o decorrer do tempo assumiu uma função crescente de execução de políticas voltadas à previdência e ao Conselho de Imigração e Colonização, de 1938, que coordenava as questões relativas à entrada de estrangeiros, como quotas de admissão¹⁸. A burocracia do Ministério tinha um papel ativo e dinâmico sobre a arbitragem de conflitos através das comissões mistas de conciliação podendo nessas serem capturados e coordenados os rumos dos dissídios conforme a política econômica geral do executivo federal.

Com o advento do Estado Novo, em novembro de 1937, como destaca Fonseca (2014 [1989]), radicaliza-se o intervencionismo estatal associando-lhe a ideia de possibilitador da construção de futuro da nação que ao mesmo tempo convertia-se no reforço da centralização por parte do governo federal. A intervenção era defendida no plano ideológico pela eficiência em contraposição à forma democrática liberal, que impossibilitaria a elaboração de projetos para o desenvolvimento devido aos meandros que compunham o processo político, ao invés de basear-se em critérios técnico.

A ação do estado, que assume a responsabilidade de coordenar os esforços individuais na direção de sua visão de futuro, passa a ter o desenvolvimento econômico como foco e concomitantemente a industrialização destaca-se como um meio para o seu alcance. Na retórica de Getúlio, o desenvolvimento econômico é utilizado como forma de romper com a dependência, com a assimilação da ideia de fragilidade de países voltados para a exportação de produtos agrários (FONSECA, 2014 [1989]).

A situação dos países imediatamente dependentes da exportação de matérias-primas e cuja balança comercial está sujeita, imediatamente, ao mercado mundial, vive a mercê de colapsos frequentes nas suas forças econômicas. Os preços mundiais tornam-se cada vez menos remuneradores para os países fornecedores de matérias-primas e gêneros de alimentação (VARGAS, 1942¹⁹ apud FONSECA, 2014 [1989], p. 269).

Com esse avanço ideológico do intervencionismo e da maior compreensão da complexidade da economia brasileira surge na própria Constituição de 1937 uma tentativa de estabelecer um órgão de planejamento econômico englobando todas as áreas da economia, o Conselho de Economia Nacional (CEN). Apesar de mostrar intencionalidade neste sentido, o

¹⁷ Mais sobre as funções do Departamento, decreto nº 19.671, de 1931.

¹⁸ Mais sobre as funções do Conselho, decreto-lei nº 406 de 1938.

¹⁹ VARGAS, G. A nova política do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio, 1942.

funcionamento do órgão só foi efetivado em 1945, embora atribuindo outras funções do que aquelas além daquelas estabelecidas em 1937.

Para Draibe (2004 [1985]), foi no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado em 1938, as primeiras tentativas de elaboração de planos globais para ação industrializante do estado. A autora cita o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional de 1939, que distinguia o orçamento para custeio do orçamento para investimento público. Os investimentos contemplados voltavam-se para infraestrutura, indústria de base e aparelhamento das forças armadas. Porém, o plano era estritamente uma proposta orçamentária, o que não demonstraria o caráter coordenador da ação do estado. Apesar das múltiplas tarefas realizadas pelo DASP, o objetivo do órgão era atender à complexificação do aparelho estatal, buscando organizar a burocracia, modernizando-a através de critérios de mérito e competência, em acordo com a ideologia do Estado Novo de substituir a política pela administração e pela técnica. Assim, o DASP viria assessorar o executivo quanto a sua acumulação de funções devido, principalmente, ao contexto de dissolução do legislativo e à criação de diversos conselhos, comissões e departamentos por parte do governo ditatorial (PAIVA, 2009). Warlich (1984) aponta como resultado da criação do DASP: a melhoria da qualidade dos funcionários públicos, devido a treinamentos e método de seleção; à institucionalização da função orçamentária; e à simplificação, padronização e aquisição racional dos insumos do governo.

O DASP refletiria a interação institucional dentro do processo de mudança decorrente. A centralização por parte do estado sobre as decisões econômicas complexificam-no à medida que a economia também se complexifica. Seu aparelhamento evolui conforme a mudança estrutural da economia, fazendo com que ocorra também uma evolução na forma da administração pública, emergindo novas instituições relacionadas à burocratização e à racionalização, estabelecendo novos métodos e visões de mundo dos próprios agentes que organizam a estrutura estatal e integram os diversos órgãos públicos.

Conforme Draibe (2004 [1985]), o processo de concentração no governo federal também contou com a modernização e centralização dos instrumentos da informação. Em 1938 é criado o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) reunindo e incorporando as funções de diversos órgãos voltados à informação estatística e geográfica anteriormente estabelecidos, centralizando a coordenação do serviço de informação. O estado passa a ser a autoridade máxima de controle de informação da realidade nacional, tendo o seu monopólio ao mesmo tempo em que se vê melhor suportado quanto à formulação de suas políticas.

Nesse sentido tem-se a constituição do Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF) o qual tinha como atribuição extrair informações sobre a situação econômica e financeira dos níveis subnacionais a fim de viabilizar correções a partir da fiscalização e transferir ao governo federal o controle das contas externas. Além disso, ainda cabia-lhe a elaboração de relatórios com relação à tributação, legislação bancária e monetária, incentivos fiscais e política energética.

Com o passar do tempo, o CTEF extrapolou as suas funções formais e foi chamado a se envolver, conforme Draibe (2004 [1985]), em atividades como siderurgia, petróleo e até mesmo na tentativa de estruturação de um banco central. Diniz (1978) ressalta o papel do Conselho quanto à elaboração de um projeto de fundo de previdência para desenvolvimento de setores produtivos novos, de maneira a se enquadrar na política de fomento de diversificação à produção.

O Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE) é criado em 1934 com um objetivo de centralizar a elaboração de políticas de comércio exterior, apesar de em sua fase inicial já elaborar diversos projetos de coordenação sobre diversas questões da economia. Em 1937, acontece a ampliação de suas funções, assumindo embrionariamente o papel de um órgão central de coordenação aos moldes do que foi proposto pela Constituição de 1937, visto a evolução nas suas atividades nos anos anteriores (MONTEIRO; CUNHA, 1974; DRAIBE 2004 [1985]). Em 1938, ele ganha funções de coordenação e fomento da atividade produtiva em geral. As suas soluções técnicas ratificam o papel centralizador e intervencionista do estado sobre a mudança estrutural.

Para Diniz (1978), o CFCE foi um dos principais espaços de reivindicação por parte dos industriais, principalmente nos assuntos de produção, atração e regulação do capital estrangeiro, crédito e fomento do setor. Porém, nem sempre como no caso da elaboração do tratado com os Estados Unidos as políticas elaboradas foram a favor dos seus interesses. Entretanto, é de se salientar que o órgão, particularmente pelas ideias dos seus componentes, exercia o papel de difundir ao nível da elite governante, em outros órgãos governamentais, orientações genéricas favoráveis ao setor industrial. Além do seu papel de intermediador dos interesses industriais, Monteiro e Cunha (1974) apontam seu papel singular na intermediação entre ministérios e desses com a presidência. Assim sendo, o Conselho assumia grande parte da atribuição de integração de sentido da política econômica dotada de visão de futuro com o objetivo do desenvolvimento econômico.

Com o advento da 2ª Guerra Mundial e a situação especial que se impõe à economia em termos de comércio exterior, é criado, por parte do CFCE, o Plano de Ação para Defesa da Economia, que tinha por objetivo planejar aspectos voltados ao setor externo. Como um dos resultados deste plano, criou-se a Comissão de Controle de Abastecimento e a Comissão da Defesa da Economia Nacional. A primeira visava à necessidade de assegurar, enquanto perdurasse o estado de emergência econômico existente no mundo, o suprimento regular de utilidades indispensáveis à manutenção da população do país, atendendo a conveniência de coibir a elevação exagerada dos preços de venda daquelas utilidades. A segunda reforçava o descrédito do livre mercado, negando todos seus supostos, pela situação e evolução da economia internacional no comércio exterior em todos os aspectos possíveis.

Com o contexto de guerra, cresceu o requerimento de esforços para a organização da vida econômica do país. Assim, em 1942, o governo ditatorial cria Coordenação de Mobilização Econômica (CME) de maneira a estender seu controle sobre todos os órgãos de regulação, ordenando-os hierarquicamente, e alocando sob sua esfera de influência todos os setores da economia, privados ou públicos (DRAIBE, 2004 [1985]). Como aponta Ianni (1979), a situação de estado de guerra justificava a amplitude da ação estatal através deste órgão indo desde a mobilização de trabalhadores para seringais na Amazônia, ao controle de preço, produção e fixação de salário-mínimo. A constituição de tal Coordenação era dotada de uma visão de noção de conjunto da economia e sociedade e perseguia uma ideia de ação unificada, de maneira que acabava por englobar atributo de outros órgãos, tais como a elaboração de políticas de comércio exterior entre outras do próprio CFCE.

De acordo com Draibe (2004 [1985]), certamente o CME não representa um esforço de planejamento de longo prazo em vistas de um projeto de desenvolvimento. O contexto histórico é que acabava por definir as suas prioridades, sejam elas mobilizar recursos para segurança e defesa seja buscar através da racionalização resolver os problemas de escassez devido à restrição externa por meio do estabelecimento de prioridades no controle de importações.

Ianni (1979) destaca o Setor de Planejamento Industrial vinculado ao CME, que tinha por atribuição a planificação setorial da indústria mediante o controle de estoques, de capacidade instalada, e do controle da estrutura produtiva em geral, visando não somente ao esforço de guerra como também a manutenção da produção em um período de dificuldades econômicas.

Há de se apontar neste ponto que já era representativa uma mudança institucional na economia brasileira. Com a expansão do estado durante este período, foi se consolidando entre os diversos atores da sociedade uma transformação das ideias quanto à forma aceita de atuação estatal, representando uma mudança no quadro cognitivo fornecido pelas próprias instituições. Ianni (1979) aponta que as crises que foram afetando o sistema econômico, social e político, criaram ao mesmo tempo as condições para inovações quanto às técnicas de ação estatal. Mesmo que as tentativas de planejamento não tenham agido de maneira a alcançar um nível de integração como um todo na economia e que tenham gerado controvérsias entre os diversos grupos de interesses e até mesmo dentro destes – o que pode ser explicado pelo enraizamento e estabilidade das visões de mundo dos agentes - não se pode negar o fato de que os novos setores dominantes como a burguesia industrial, comercial e bancária passaram a reconhecer a importância da política para o desenvolvimento econômico.

Como evidencia Ianni (1979), com base nos discursos por parte destes no primeiro Congresso Brasileiro de Economia, realizada em 1943, a participação das classes nos espaços de formulação de políticas é notabilizada, como aponta o discurso do empresário João Daudt de Oliveira:

Aos governos cabe coordenar de um plano superior, os elementos dispersos dessa obra e nisso esta justificada a necessidade de participação dos representantes da produção em seus conselhos e gabinetes.

Será impossível, porém, qualquer construção construtiva no terreno econômico, na esfera de ação privada, se não houver um sentido comum dominando espiritualmente as atividades de cada chefe de empresa.

É imprescindível a existência de uma política econômica na consciência de todos, que represente a última decisão para os seus conflitos de interesses, e também o maior dos interesses em meio às suas decisões. (OLIVEIRA, 1943 apud IANNI, p. 52, 1979).

A defesa da ampliação do papel do estado na industrialização também se afirma com o discurso de Roberto Simonsen:

Que se sugira ao Governo Federal a conveniência de serem as indústrias básicas organizadas, na falta de iniciativa particulares, com a participação do Estado, ou com o seu amparo. O Estado, neste caso, participara de sua administração, ou tabelara seus produtos, mediante fiscalização adequada, de modo que concilie o incentivo devido a produção, com os interesses dos consumidores. (SIMONSEN, 1943 apud IANNI, p. 54, 1979).

Com isso, evidencia-se que choques externos ao ambiente institucional e o desenvolvimento material tiveram efeitos sobre a mudança institucional, corroborando a legitimidade das novas instituições e agindo sobre a internalização de novos valores sobre os diferentes segmentos sociais.

O encaminhamento do fim da guerra e as perspectivas de seu impacto sobre a economia nacional destacam a intervenção estatal como expediente para a fase de transição, principalmente por parte dos industriais. Nesse contexto surge o CNPIC, criado em 1943, proposto pelo ministro do MTIC, Marcondes Filho, com a urgência de se definir uma política comercial e industrial que visasse a proteção dos setores industriais estabelecidos e hierarquizasse aqueles que mereciam fomento por parte do estado, com a preocupação de estabelecer diretrizes para a decorrente economia de paz. A criação deste conselho surge como uma tentativa de composição do governo executivo, na pessoa do ministro, com a burguesia industrial que almejava maior espaço de influência para as decisões governamentais.

Nesta trajetória, buscava aprofundar a sua interferência sobre as decisões de política que já era permeada pelos conflitos de grupos de interesses dominantes quando da representação destes nos órgãos. Para Diniz (1979), a importância do CNPIC não é pelos seus resultados quanto ao seu objetivo de ser um órgão de planificação central da economia, mas pelo confronto que surge entre dois projetos de intervenção do estado resultante de sua criação. Apesar das diversas formas de atuação estatal e de coordenação da economia com os diversos outros órgãos criados no período, o projeto defendido pelo Conselho em cima de ideias dos principais industriais ali representados, como Roberto Simonsen, era a institucionalização da planificação.

Em contrapartida, em 1944, é criada a Comissão de Planejamento Econômico (CPE) o qual, subordinado ao Conselho de Segurança Nacional do Ministério da Defesa, tinha por objetivo estabelecer em bases permanentes as funções exercidas pela CME. Essa comissão teve como uma de suas principais pautas a avaliação do projeto de planificação do CNPIC. Os relatórios do CPE e seu representante, Eugênio Gudín, iam de encontro ao modo intervencionista do projeto do CNPIC, dado que afirmavam a importância da redução de investimento estatal e do crédito no período pós-guerra, assumindo uma orientação liberal, e combatendo a planificação, defendida pelo CNPIC e por Roberto Simonsen, considerando-a como uma forma de proteção dos interesses da burguesia industrial e propondo que, ao invés

disso, para o desenvolvimento do país, deveriam ser defendidas políticas de aumento da produtividade agrícola.

Diniz (1978) considera que a expectativa por parte das representações dos industriais no CNPIC é que a aprovação governamental do seu projeto seria uma redefinição da política econômica do governo, outorgando um comprometimento maior dos seus interesses. O motivo da negativa sobre a proposta de extensão de intervenção do estado seria o ambiente internacional que no “pós-guerra” passou a ser dominado pelo retorno da retórica do livre comércio. Ademais, deve ser considerada a existência de fatores idiossincráticos na propagação e absorção das ideias corporificadas pelo novo arranjo institucional, como proposto pela EPI, não afetando da mesma maneira todos os agentes econômicos, cristalizando tal característica nos conflitos ideológicos surgidos no processo de mudança.

O problema das indústrias de base e da indústria pesada, no decorrer do período aqui analisado, intensifica-se conjuntamente com a percepção do seu caráter estratégico ao desenvolvimento econômico pela superação da dependência das importações de insumos as que a expansão industrial fica exposta. A incapacidade do setor privado em financiar e levar a cabo tal empreitada e o cenário internacional de radicalização e iminência de guerra viabiliza a tomada por parte do estado destes empreendimentos.

No final da década de 1930, o governo passou a assumir um modo de intervenção que até então era visto com desconfiança, agindo diretamente sobre a atividade produtiva. A partir de então, diversas empresas estatais começam a ser colocadas em discussão e criadas como: a Fábrica Nacional de Motores (FNM), 1940; Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), 1941; Comissão Vale do Rio Doce (CVRD), 1942; Companhia Nacional de Álcalis (CNA) e Usina Siderúrgica de Volta Redonda (USVR), 1943. O cenário externo abriu uma janela de oportunidades para obtenção de financiamento, como foi o caso da siderurgia, no qual Vargas utilizou o poder de barganha entre os Estados Unidos e a Alemanha de maneira a financiar a fundação da CSN e a posterior construção da USVR (FONSECA, 2014 [1989]).

Dada a inviabilidade dos projetos de indústria de base financiados por capitais privados nacionais e de propriedade estrangeira, a mudança institucional que as empresas estatais trazem consigo tomam a característica de instituições “possibilitadoras” (*enabling*) do desenvolvimento industrial.

Além disso, a questão da siderurgia não responde somente ao interesse do desenvolvimento econômico e ao nacionalismo por parte dos industriais. A questão da defesa

nacional impõe-se como justificativa em contexto de guerra, sendo objeto de estudos e propostas frequentes por parte dos militares, devido à dependência de fornecimento exterior de produtos bélicos o que, em caso de uma restrição de importações, poderia prejudicar a defesa do país.

Corsi (2007) aponta que, apesar do aprofundamento do nacionalismo no final da década de 1930, depois da percepção da impossibilidade de tocar o projeto que viabilizaria o desenvolvimento “autônomo”, Vargas, a despeito de sua política externa independente, busca capitais externos para viabilizar os projetos que considerava essenciais para seu projeto de futuro.

Do mesmo modo, a FNM é viabilizada pelo contexto de guerra, visto que foi financiada através de um *lendleaseact* dos Estados Unidos que concedia financiamento aos países aliados para fortalecer setores ligados à defesa. Em um primeiro momento, focou-se na fabricação de motores de avião; contudo, posteriormente, passou a fabricar peças para máquinas em geral conforme demanda de outras indústrias de bens de capital e bens de consumo durável (PAIVA, 2005).

A assunção de atividades produtivas por parte do estado brasileiro demonstra dois aspectos relevantes da mudança institucional que vinha ocorrendo. A agência por parte do governo Vargas mostrou-se fonte de deslocamento na trajetória histórica do Brasil, seja na sua atuação para implantação das indústrias de base seja pela proposição de novas instituições que direcionariam a mudança estrutural da economia brasileira. Ademais, a capacidade crescente de empreendedor que o estado assume demonstra que o fortalecimento da propriedade privada e sua exclusividade não permitiriam a transformação que ocorreu na economia brasileira.

De modo geral, as mudanças institucionais levadas a cabo no período tiveram o sentido de incorporar uma visão nacionalista, enfatizar a relevância do setor industrial para o desenvolvimento econômico e de promover um estado paternalista, que se consolida como necessário para a resolução de conflitos e distribuição de direitos, tornando-se com isso sua intervenção legítima nos diversos aspectos sociais e econômicos. Pela abordagem da Economia Política Institucionalista, a incitação ideológica e as modificações nas instituições que cercam os indivíduos e servem de espaço para suas contestações agiram no sentido de mudar a direção de suas motivações de maneira cumulativa, alterando não somente suas aspirações, mas também o modo como concebiam como legítimo para alcançá-las.

4.2 CONSELHO FEDERAL DE COMÉRCIO EXTERIOR

A escolha do CFCE como forma de corroborar a análise da mudança institucional pela qual atravessou a economia brasileira alicerça-se no fato de ser um órgão cuja existência perpassa a maior parte do período analisado indo de 1934 até o seu final, pelas funções gerais que ele assume evidenciando, através das suas atividades, os rumos pretendidos para a evolução da economia pelo governo de Vargas. Além disso, as transformações pelas quais ele passa, dada a existência de três fases relativas à ampliação crescente de suas funções, acabam indo ao encontro não somente do processo de desenvolvimento material, mas também da mudança institucional que transcorreu no período em favor de maior legitimação da ação estatal como forma de alcançar aspirações individuais.

Não cabe neste trabalho avaliar o seu mérito de forma isolada quanto da mudança na estrutura econômica brasileira no período e seus desdobramentos. Contudo, nele pode ser identificada a construção de um Estado Desenvolvimentista, dado o seu papel coordenador, a visão de futuro que permeia as suas decisões, em prol do desenvolvimento econômico que tem como meio necessário a industrialização, e a própria construção de instituições, visto que diversas soluções construídas pelo Conselho resultam em legislações por parte do governo e a criação de outros órgãos governamentais voltados para a mudança estrutural da economia e para o direcionamento das soluções de conflitos.

Pereira (1975) ressalta a importância do órgão pelo fato de passarem por ele praticamente todos os grandes projetos que poderiam dar impulso ao desenvolvimento econômico brasileiro. Dentre eles, a questão da siderurgia, da energia, do petróleo, da diversificação das exportações, entre outros.

O CFCE foi criado através do Decreto nº 24.429 de 20 de junho de 1934. E, apesar de ser locado na estrutura do Ministério das Relações Exteriores, era articulado com todos os ministérios e subordinado diretamente ao presidente da república. Era composto em sua primeira fase, além de Vargas, por nove membros, sendo um representante do ministério de Relações Exteriores, da Fazenda, da Agricultura e do MTIC, e do Banco do Brasil e da associação comercial; os outros três eram pessoas de reconhecida competência escolhidos diretamente pelo presidente. Além desses, quatro consultores técnicos que só teriam direito a voto na substituição de algum dos membros ausentes (BRASIL, 1940).

Em sua primeira fase, tinha como objetivo estabelecer diretrizes de política econômica de soluções específicas de problemas relacionados à atividade produtiva ligadas ao comércio exterior. Apesar disso, Vargas buscava, por meio de sua criação, um organismo que coordenasse e centralizasse a geração de política econômica.

A falta de um organismo centralizador, para onde convergissem e de onde irradiassem todas as medidas de estímulo e defesa da nossa produção e da sua colocação nos mercados nacionais e estrangeiros, tornava praticamente impossível o exame ponderado e o conhecimento seguro das necessidades primordiais da economia nacional. [...] Os diferentes Ministérios, as numerosas repartições federais e estaduais, as diversas Associações fundadas para incrementar o desenvolvimento das fontes de produção e consumo funcionavam como verdadeiros compartimentos estanques, sem um ponto de referência, capaz de orientar-lhes a atividade. O Conselho Federal e, por excelência, um instrumento disciplinador (VARGAS, 1934²⁰ apud BRASIL, 1940, p. 6).

A criação do CFCE entraria, portanto, no contexto do florescimento das ideias de centralização e de intervenção do estado, sendo justificada por Vargas como uma ferramenta necessária para a superação da crise mundial, utilizando a coordenação estatal para defesa do interesse da nação (VARGAS, 1934 apud BRASIL, 1940). O Conselho nesta fase realizou diversos estudos voltados para a política de produtos de exportação, principalmente primários, mas já executava também diversas análises quanto à agroindústria, como o caso da celulose. Em 1935, também buscou uma solução para a unificação das estatísticas oficiais de maneira a racionalizar o processo de tomada de decisão das estruturas do estado (BRASIL, 1940).

Pereira (1975) aponta que a ideia inicial das funções do Conselho era de coordenação dos problemas do comércio exterior. Mas, no contexto da economia brasileira, esses compreendiam uma grande gama de questões relativas ao comércio interno, à produção nacional e até mesmo a questões políticas. Mesmo que ao longo do tempo tenha visto suas atribuições ampliadas, sempre suas atividades e seus estudos abarcavam boa parte da economia do país, até mesmo atividades financeiras relacionadas a câmbio e crédito.

Apesar de demonstrar em suas atividades iniciais um viés pró-mudança estrutural da economia, conflitos de interesses entre a burguesia industrial e a cafeeira são os grandes definidores da dinâmica das atuações do Conselho, devido ao espaço dado aos representantes de classe. A questão da proteção aduaneira é um exemplo. Os industriais, a partir da representatividade de Roberto Simonsen, utilizavam seu espaço para criticar a política de liberalização comercial por parte do governo propondo ao mesmo tempo a virada da política

²⁰ Discurso proferido na abertura da primeira sessão do CFCE, em 1934.

tarifária em direção a um programa de desenvolvimento industrial. De outro lado, os cafeeiros viam as tarifas aduaneiras impostas pela reforma tarifária de 1934, em atendimento aos reclames dos industriais, como um dos fatores da elevação do custo de vida. Diniz (1978) aborda que, nesse sentido de múltiplas pressões de interesses distintos e ainda tendo em parte um comprometimento com uma base exportadora, o governo não formula uma tarifa protecionista e o CFCE responde, por meio dos seus estudos, da mesma maneira, só mudando seu comportamento com a implementação do Estado Novo.

Já em 1935, os industriais haviam levado ao Conselho o projeto de criação de um Instituto Nacional de Exportação que teria o objetivo principal de controle de importações essenciais visando proteger a indústria, assumindo funções de planejamento e coordenação fundamentada pelo princípio do similar nacional. A proposta seria reprovada no Conselho que adotou uma linha que ia ao encontro do acordo comercial assinado com os Estados Unidos, em 1935, em direção a uma maior liberalização do comércio do exterior, como o apoiado pela classe dos produtores rurais. No entanto, em 1937, deve-se notar que uma proposta dos industriais de uma política cambial de escala de prioridades, levadas ao órgão, é posteriormente executada pelo governo federal tornando-se uma verdadeira proteção à indústria.

Percebe-se, dessa maneira, que as batalhas ideológicas e mudanças nos grupos de interesses permeavam o processo de mudança institucional levado a cabo pelo CFCE, assim como pelo governo federal. Isso demonstra o padrão cultural que está internalizado na tomada de decisão por parte da estrutura burocrática que muda gradualmente num processo de avanços e retrocessos. Dada a maneira como é formado o Conselho, este incorpora valores e ideologias das diversas classes que o compõem, o que dá este seu caráter dúbio na definição política.

A fase dois acontece com uma reorganização dada pelo Decreto-Lei nº 74, de 16 dezembro de 1937, quando ocorre a radicalização do intervencionismo e corporativismo com o advento do Estado Novo. É ampliado o seu grau de ação e sua composição com técnicos especializados nas áreas de tarifas alfandegárias, estatísticas, transportes, economia rural e direito comercial. Ressalta, em suas atividades, além de buscar mercados para a produção agrícola existente, também medidas voltadas para a importação de máquinas, resoluções para a criação do Instituto Nacional do Mate e o Conselho Nacional do Petróleo (CNP) (BRASIL, 1940).

Pereira (1975) cita o período iniciado nesta fase como aquele em que o Conselho assume o papel deliberativo. Praticamente todas suas deliberações transformavam-se em decisões de governo cristalizadas em decretos-leis sendo na ausência da assembleia legislativa, dado o contexto político de ditadura, o principal órgão instituidor de legislação econômica. A partir desta fase, os resultados dos estudos, em sua maioria, já viriam acompanhados do texto legal.

Em 1938, Vargas encaminha pedido ao Conselho de análise dos projetos de implementação de grande siderurgia no país. Este acaba por constituir uma comissão especial dada a urgência proposta para a tarefa (BRASIL, 1940). Antes deste período, como aponta Silva (1998), ocorreram diversas comissões e tentativas de achar uma solução para a questão da siderurgia nacional. Existiam dois projetos em pauta, um mais nacionalista e completamente avesso à participação estrangeira em linha com as ideias militares, que consideravam a importância da siderurgia para a defesa nacional, e outra proposta aberta ao capital estrangeiro ponderando a inexperience do capital nacional frente a tal tarefa. Não se chegando a um parecer conclusivo no CTEF, as propostas foram repassadas para a análise do CFCE.

Conforme Wirth (1970), assim como em outras situações, Vargas estava acostumado a manipular o CFCE de modo a construir um consenso sobre uma determinada política a ser executada; portanto, nessa situação, ele delegou a questão ao Conselho na tentativa de legitimar o projeto defendido pelos militares de maneira a compartilhar a responsabilidade da decisão a ser tomada. Dessa maneira, em concordância com os termos da EPI, as decisões do CFCE podem ser compreendidas como uma maneira de legitimar as instituições a serem constituídas. Cabe lembrar que a defesa da importância da expansão da siderurgia por parte de Vargas, pela questão militar e de dependência do país de suas importações, perpassa pelo período de formação do programa de governo da Aliança Liberal e se estende durante todo o seu governo (FONSECA, 2014 [1989]).

Dito isso, a avaliação final do Conselho foi de que o governo poderia empreender a ação do estabelecimento estatal da siderurgia nacional, também admitindo soluções para-estatais servindo tal parecer de fundamento para os desdobramentos posteriores para a implementação da CSN, que passaram pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e pela Comissão Executiva do Plano de Siderurgia (SILVA, 1998).

Outra pauta importante que relaciona diretamente o CFCE com a transformação da estrutura produtiva brasileira é o encaminhamento para este da questão do petróleo. O pedido

de estudo sobre a área foi encaminhado por Vargas como uma questão nacional, advindo de projetos anteriores realizados por repartições do exército: “Coube-lhe a tarefa, por recomendações do presidente da República, de examinar as sugestões, muito gerais, vindas dos órgãos militares, e levá-las ao terreno concreto das execuções, dando o cunho que a política do petróleo assume desde então” (PEREIRA, p. 55, 1975). As suas deliberações e recomendações resultaram no Decreto-Lei nº 395 de 1938, que estabelecia diretrizes para a coordenação de diversos aspectos da indústria do petróleo.

O caráter tomado por essa resolução era nitidamente nacionalista, enfatizando a importância da questão para a defesa militar e econômica do país. Nacionaliza-se a refinação do petróleo e centraliza-se o controle do comércio, produção e distribuição, bem como da autorização do processamento no governo federal, além de criar o CNP. Posteriormente, o CFCE dá as diretrizes para a institucionalização deste organismo que teria como tarefa a coordenação, a organização e políticas voltadas ao setor.

Em 1939, é inaugurada a terceira fase do Conselho pelo Decreto-Lei nº 1.163, de 17 de março de 1939, novamente aprofundando a sua aplicação aos mais diversos setores da economia, além de ampliar suas funções de órgão coordenador de administração pública de maneira a integrar e difundir o sentido da política do estado pelos diversos aparelhos estatais criados. O Conselho agora era regido por juntas de coordenação e os assuntos a ele submetidos tinham que ter parecer previamente aprovados nas câmaras designadas, aumentando, desta maneira, sua estrutura burocrática e seus níveis de decisão internos (BRASIL, 1940).

A percepção dos problemas de uma economia voltada a poucos produtos primários consolida-se nos pareceres do órgão, que passam a defender a diversificação das exportações, seja por novas culturas, e a industrialização de matérias-primas, seja na direção de indústria de base. Com isso, o documento das atividades do Brasil (p. 13, 1940) deixa claro ao salientar:

[...] a importância excepcional que representa, para a economia brasileira, a intervenção criteriosa do Governo, corporizada numa assistência contínua, numa ação de estímulo e de amparo junto às fontes nacionais de produção para dilatar e vitalizar os primeiros ensaios que ora se fazem para a conquista, com novos produtos, de novos mercados.

Neste mesmo sentido, dá-se o discurso do diretor geral João Carlos Muniz (1939, apud BRASIL, 1940, p. 16) na sessão inaugural pós-reformulação do governo “a economia que só se baseia na produção de matérias primas não passa de uma economia colonial precária, sem estabilidade e condenadas as piores formas de extorsão”. O contexto da estrutura econômica nessa fase já apresentava certa diferenciação, tendo a produção industrial apresentado significativo crescimento no período de 1933-1939, o que permitia uma melhor percepção das consequências sobre o desenvolvimento do país do fortalecimento desse setor, como demonstra a tabela 4.

Tabela 4 – Taxas médias anuais de crescimento da economia – 1920-1939

	1920-29 (%)	1929-33 (%)	1933-39 (%)
A - Setores Produtivos			
a - Produção Agrícola	4,1	2,4	2,0
a1 - Agricultura de exportação	7,5	3,1	1,2
b - Produção Industrial	2,8	1,3	11,3
c - Produto Físico	4,4	1,4	5,0
B - Composição de Produto Físico	100,0		100,0
Agricultura	79,0		57,0
Indústria	21,0		43,0

Fonte: Villela e Suzigan (1973, p. 180)

É nessa fase que também são abolidas as representações de ministérios, permanecendo somente as das classes produtoras, de maneira a construir uma relação direta de transmissão dos seus interesses para com o presidente Vargas (BRASIL, 1940). As circunstâncias materiais, mediante uma nova estrutura produtiva e de nova concepção de necessidades por parte dos agentes econômicos, condicionam o reconhecimento de ideias emergentes. A ideologia do desenvolvimentismo, dessa forma, consolida-se. As aspirações do governo e da sociedade, de desenvolvimento e industrialização, validam novos instrumentos de atuação do estado.

Entre o período de 1939 até o fim do primeiro governo do Vargas, cabe destacar: as medidas voltadas à exportação de rutilo que se transformou em um decreto-lei, regulamentando a proposta; a volta dos estudos para a celulose relativos ao aproveitamento de fibras têxteis e de madeiras nacionais para a produção do insumo reunindo um grande grupo de organizações industriais, agrícolas e técnicos de diversas regiões; o estudo sobre o carvão nacional buscando o seu melhor aproveitamento pela indústria que resultou na resolução da

presidência da República sobre este assunto; um plano para a organização da marinha mercante que o governo legislou; e a proposta de criação da Comissão de Defesa da Economia Nacional, que foi criada em 1939, em vistas da situação excepcional de guerra (BRASIL, 1940). Como apontam Monteiro e Cunha (1974), ocorreram diversas outras resoluções que tratam de assuntos não diretamente relacionados ao comércio exterior, conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1 - CFCE – Decisões não-triviais (1941, 1943, 1944)

1941	processo industrial: utilização de aparas de folha-de-flandres
	jazidas de cobre: levantamento da extensão e posse
	reforma da CREA do Banco do Brasil
	produção mineral e extrativa vegetal: as decisões do Ministério da Agricultura devem passar pelo CFCE antes de serem encaminhadas à Presidência
	refrigeradores: organização de empresa para venda
	pesca: organização da indústria em cooperativas
	banana: fomento do consumo interno
	trigo: transporte do trigo importado
	matérias-primas: fornecimento a indústria nacional
	frigorífico: concessão de favores à instalação de matadouro-frigorífico
	vidro plano: criação da indústria
1943	energia: elaboração do Plano Nacional do Suprimento Público de Eletricidade
	oiticicas: desenvolvimento do plantio
	babaçu: industrialização de amêndoas
	carne: concessões de instalação de estabelecimento de abate bovino
	propriedade agrícola: instituição do cadastro
1944	vidro plano: proteção a indústria nacional
	vidro plano: fixação de preços máximos de venda do produto nacional
	cacau: extensão à safra de 1945/46 das medidas da Coordenação de Mobilização Econômica (confisco da safra)
	autorização aos Institutos de Previdência para subscrição de ações da Cia. De Expansão Econômica Fluminense
	mate: criação da taxa especial para financiamento da produção
	pinho: plano de reconstrução de pinheirais
	hotéis: concessão de incentivos à construção

Fonte: Monteiro e Cunha (1974, p. 7)

Destaca-se nesse período, também, a iniciativa por parte de Vargas, com base nas resoluções do CFCE, da criação da Companhia Nacional de Álcalis (CNA), em 1943. O governo e os grupos dominantes empenhados em criar condições de infraestrutura visando o desenvolvimento econômico e a emancipação da dependência de insumos industriais da

economia despenderam esforços para a formulação da CNA pelo seu papel estratégico para a consolidação deste objetivo. Foram realizados estudos pela iniciativa privada que não obtiveram êxitos na elaboração de um projeto viável. Dada a urgência a qual se impunha ao problema da indústria de base, o governo assume a responsabilidade para si. A questão passa por diversos órgãos governamentais, mas a solução que enseja ao Decreto-Lei 5.684 de 43, que estabelece a CNA, provém da resolução sobre o tema por parte do CFCE.

Os estudos até então realizados, por iniciativa particular, para a fundação da indústria de álcalis no País, não lograram seu objetivo. Impondo-se, no entanto, à implementação dessa indústria, pela sua importância econômica e estratégica, fazia-se mister que o Estado tomasse para si tal empreendimento, a despeito dos óbices contrapostos pelas organizações estrangeiras que controlavam o mercado nacional de álcalis (CFCE, 1944²¹ apud IANNI, p. 28, 1979).

Conforme se dava o avanço do governo na indústria de base e o processo de industrialização complexificava-se, as atividades que aconteceram no CFCE refletiram o estágio avançado que se encontrava o processo de mudança estrutural da economia brasileira e a consolidação do projeto desenvolvimentista no vértice do executivo federal. Por exemplo, de acordo com Pereira (1975), a fase na qual se situava o desenvolvimento industrial brasileiro e o processo de urbanização não via correspondência na questão do desenvolvimento energético do país, visto o baixo crescimento da oferta energética em comparação ao crescimento industrial, como demonstrado na tabela 5, o crescimento médio de 1933 a 1939 da capacidade instalada foi de somente 1,07%. Por isso, no Conselho elaboram-se os primeiros estudos destinados a esta compatibilização, os quais indicavam a necessidade de planificação do sistema de energia elétrica provenientes do fato da forma esparsa e escassa como estava estruturada a oferta de energia elétrica no país não chegando a regiões não-centrais, mas que já haviam avançado também na industrialização e urbanização.

A diretriz estabelecida era de um órgão coordenador central que ensejou a criação do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE), em 1939, e a posterior elaboração do Plano Nacional de Suprimento Público de Eletricidade, em 1943. Os estudos feitos para esse setor geraram um levantamento estatístico de âmbito nacional que demonstrou os problemas enfrentados pela região norte, nordeste e centro-oeste. Destes estudos, posteriormente, sai o projeto para a Companhia Hidrelétrica de São Francisco (PEREIRA, 1975).

²¹ Conselho Federal de Comércio Exterior. Dez anos de atividades. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944.

Tabela 5 – Potencial de oferta de energia elétrica - 1929-1945

Anos	Capacidade Instalada (em kW)		Total
	Térmica	Hidráulica	
1929	138.589	621.747	760.336
1930	148.752	630.050	778.802
1931	153.325	646.086	799.411
1932	155.926	649.518	805.446
1933	159.301	658.316	817.617
1934	163.349	665.307	828.656
1935	173.430	676.699	850.129
1936	179.255	745.726	924.901
1937	192.381	754.629	947.010
1938	214.743	946.917	1.161.660
1939	224.060	951.976	1.176.036
1940	234.531	1009.346	1.243.877
1941	242.243	1019.015	1.261.258
1942	247.022	1060.646	1.307.668
1943	248.275	1067.163	1.315.438
1944	257.239	1076.969	1.334.208
1945	261.806	1079.827	1.341.633

Fonte: Baer (1983, p. 499)

Ainda na questão energética e relacionada à constituição da indústria de base, no Conselho dá-se pela primeira vez o equacionamento do problema do carvão pelo ponto de vista de política econômica. Novamente a solução encontrada corrobora a ideia de centralização da política do governo com a criação de um conselho que dirigisse a política para o setor de maneira ampla (PEREIRA, 1975).

O CFCE, igualmente, demonstra a mudança de posição do governo quanto à importância do mercado interno para a economia nacional, como o direcionamento do problema dos frigoríficos. Os estudos executados e as propostas de políticas que dele resultam apontam que as políticas de incentivo e fomento à instalação de frigoríficos de capital estrangeiro executada anteriormente visando a capacidade de exportação dessas empresas haviam passado por um desvirtuamento, dado que essas se voltaram para atividades relacionadas ao mercado interno, controlando inclusive a invernagem, e tendo parte crescente da sua produção direcionada para o mercado nacional, o que extrapolava o que era permitido pelas suas concessões (DINIZ, 1978)..

O CFCE apontava que esse controle sobre a produção, distribuição e consumo doméstico do setor seria lesivo às empresas nacionais, opinião defendida posteriormente por

Vargas na 2ª Conferência Nacional de Pecuária, em 1936. Os representantes dos frigoríficos nacionais passaram a defender no Conselho a necessidade do Governo controlar não só as exportações de carne, como também o fornecimento do mercado interno. O resultado dos estudos e da pressão por parte deste grupo de interesse resulta, em 1938, na formação de diretrizes por parte do CFCE posteriormente legisladas por Vargas que iam em direção ao maior amparo e controle do Governo no sentido de proteção da indústria brasileira (DINIZ, 1978).

Entre outras questões que também envolvem o setor, o mercado interno também passa a fazer parte dos anseios dos produtores nacionais que reivindicavam o monopólio por parte das empresas estrangeiras. Com o acirramento desses conflitos e já num período onde é assumida a importância de coordenação por parte do estado em vista das muitas tentativas de planejamentos gerais ou setoriais no início dos anos 1940, o CFCE passa a defender e a formular estudos em vistas de um Instituto Nacional da Carne para a capacidade de orientar e controlar esse setor, além de sugerir legislação protecionista (DINIZ, 1978). Com isso, o Conselho incorpora valores sociais, a virada para o mercado interno, criando, regulando e restringindo novas formas do mercado. A contestação, por parte dos agentes das instituições existentes, ressaltando o papel da agência humana, acaba por levar à mudança na correlação de forças, resultando na mudança institucional.

Do mesmo modo, pode ser explicada a posição dos industriais, que contestavam as instituições vigentes; porém, impunham limites a um novo arranjo institucional que rompesse em definitivo com o anterior. A dificuldade das mudanças institucionais reside justamente na estabilidade consequente da incorporação dos traços arcaicos do ambiente institucional na estrutura cognitiva dos agentes, dificultando a mudança de ideias, ideologias e visões de mundo.

Para Diniz (1978), o CFCE seria o espaço de maior atuação dos empresários nacionais que o procuravam, seja para incentivo, seja para reclamar a questão de fomento, de coordenação de mercados, seja de proteção de concorrência por parte do capital estrangeiro, principalmente pelas questões que envolviam o mercado interno. Entretanto, os seus reclames para atuação do estado eram relacionados a situações pontuais e limitados no tempo, dado que havia um temor da crescente participação estatal nas tomadas de decisão no setor envolvido.

Diferentemente, os técnicos, dado o ambiente institucional no qual estavam inseridos, isto é, numa estrutura estatal constituída de um sentido para a formulação política, tinham a visão predominante de que o amparo para os setores deveria ser através do aumento da

intervenção do estado nos moldes da política centralizadora como preconizado pelo executivo federal. Ademais, a questão nacional, com relação ao capital estrangeiro, era tratada pelos técnicos da mesma maneira que por Vargas, não negando a sua participação, mas sempre a tratando de forma flexível visando o interesse nacional, acabando, assim, por não constituir nesses uma visão de futuro geral e dominante quanto a sua forma de atuação.

Outro tema que gerou conflitos frequentes nas reuniões do Conselho, de acordo com Diniz (1978), foi a questão do crédito para a indústria. As soluções que foram sendo encontradas demonstram justamente o aspecto conflitioso no qual se inseriu a formação do ideário desenvolvimentista na estrutura governamental. Já em 1936, tal assunto era matéria de contenda nos espaços de debate do órgão. Os industriais, a partir de então, frequentemente objetavam a escassez de capital e inexistência de um banco de financiamento voltado ao setor industrial, sublinhando essa deficiência como uma barreira a expansão da indústria. A tentativa de resposta do governo, antes de 1940, foi a CREAMI, que tendeu a amenizar estas reivindicações, por fora dos debates no CFCE.

Todavia, após os anos 1940, o assunto voltou a ser tema através das reivindicações da representação industrial no Conselho relativo à insuficiência da CREAMI para a existência de um surto industrial. Com isso, a questão da constituição de um banco de investimento é levada para análise do conselho. A solução proposta e, posteriormente, executada por Vargas foi a transferência destes recursos dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP) para a CREAMI, aumentando sua oferta de crédito. Em 1943, Vargas imediatamente remete o parecer sobre a criação de um banco de investimento privado que vinha sendo proposto pelos empresários.

A avaliação do CFCE foi no sentido da impossibilidade da participação financeira por parte do estado neste empreendimento, salientando que as funções básicas deste deveriam ser de coordenação e controle e não de atividades diretas no sistema produtivo. Além disso, foi deliberada uma legislação especial que regularia a implantação e o funcionamento de instituições de financiamento industrial.

Como pode ser percebido, através dessa periodização, há avanços e recuos na questão até o período onde se delineava a mudança institucional que acontece no cenário externo com a expectativa do fim da guerra e o ressurgimento da controvérsia entre liberalismo e intervencionismo, refletida, como dito anteriormente, nos embates entre CNPIC e CPE, colocando sob dúvida a atuação do crédito em um contexto de estabilidade econômica por parte do segundo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho demonstrou que o estado formado a partir de 1930 expandiu suas funções de maneira a intervir em praticamente todos os aspectos da economia, não podendo, dessa forma, ser negada a sua importância para a mudança estrutural de vulto pela qual passou a economia brasileira durante o primeiro governo Vargas. O crescimento industrial de 11,2%, de 1933 a 1939, e de 5,4%, entre 1939 e 1945 e a diversificação das exportações com a queda da participação do café de 72,5%, de 1924 a 1929, para 32,5%, de 1940 a 1945 (VILLELA; SUZIGAN, 1973), ocorrem concomitantemente à formação de uma ampla estrutura material por parte do estado, com órgãos voltados para diversos setores da economia e com uma nova forma estabelecida de resolução de conflitos, seja pela composição de representação de classes nesses órgãos seja pelas novas regulamentações concebidas.

Para a tarefa à qual se propôs o trabalho, o arcabouço teórico da EPI mostrou-se adequado por possibilitar a interpretação do processo complexo de mudança institucional que ocorreu no período analisado, envolvendo interações multidirecionais de respostas aos conflitos entre grupos de interesses e das forças econômicas objetivas que se impunham. Ao considerar a função constitutiva das instituições na visão de mundo dos agentes, permitiu que, na análise aqui realizada, fosse entendido o papel que as novas funções do estado e seu aparelhamento tiveram na consolidação da ideologia desenvolvimentista concebida pelo governo de Vargas.

Além disso, a percepção da mudança institucional como resultado do próprio desenvolvimento econômico e da agência humana permitem a compreensão da própria evolução da formação do estado. A contestação crescente por parte dos industriais acerca do marco institucional vigente e também principalmente por parte da ação do governo Vargas e dos burocratas do aparelho estatal buscando dar sentido e unicidade à política revela a agência humana como fonte de mudança nas instituições.

Dado que as Constituições implementadas no período não eram reflexo direto de valores da sociedade a ela incorporados, não podendo ser vistas como dotadas de uma estabilidade e de legitimidade de maneira a restringir e moldar o comportamento dos indivíduos, a maneira como o estado expande-se busca influenciar a visão de mundo desses através da resolução específica de conflitos que emergem no decorrer do processo e por uma sustentação ideológica que ratifica a maior intervenção por sua parte.

A mudança institucional que se inicia em 1930 dá-se em um contexto de arranjo institucional estruturado sobre a predominância dos interesses do setor agroexportador e a “política dos estados”. As novas instituições são viabilizadas pelo choque externo decorrente da crise e da queda do liberalismo como ideologia hegemônica em escala global, além de um contexto interno onde o desenvolvimento material nacional já apresentava um crescimento das massas urbanas, um setor industrial incipiente e o esgotamento da possibilidade da política recorrente da “socialização das perdas”. Neste quadro, o poder passa a ser contestado por oligarquias regionais dissidentes até então pertencente ao próprio grupo no poder, que busca legitimidade popular e reivindica uma mudança nas instituições políticas para isso.

Para se consolidar frente ao passado, a mudança passa a ser justificada pelo “interesse nacional” e o estado se transforma na expressão deste, mostrando-se aberto aos interesses de todos os segmentos sociais. Neste aspecto, a questão da ideologia assume papel importante para legitimação das ações do governo e, por consequência, para mudança institucional que ocorre no período.

O estabelecimento de novas regulamentações demonstra que o estado altera as estruturas institucionais que fundamentam o funcionamento do mercado. Ao deslocar suas ações no sentido de fortalecimento do mercado interno, as alterações institucionais estabelecidas pelo estado modificam a própria instituição “mercado” e a maneira como seus agentes enxergam a realidade. Os códigos relacionados aos recursos estratégicos para o desenvolvimento econômico, como o de águas e de minas, atuam no sentido de restringir o comportamento, característica própria de uma lei, mas visando permitir a mudança estrutural e ensejando uma nova visão de futuro para a sociedade onde o que prepondera é o “interesse da nação”.

Em linha, a regulamentação do trabalho atuou no sentido de restringir a atuação política dessa massa emergente e a concessão de direitos assume a função de moldar a visão de mundo dos trabalhadores acerca do próprio papel do estado. Neste ponto também está implícita a assunção do papel de gerenciamento dos conflitos através do modo no qual se efetua a sindicalização tanto da burguesia industrial quanto dos trabalhadores e, com isso, evidencia-se o novo espaço de poder que ganham os industriais na influência da mudança institucional.

As regulamentações no sentido de proteção da indústria podem ser vistas como uma tentativa de possibilitar o desenvolvimento das indústrias nacionais; porém, a interação com o ambiente institucional anterior e a importância do setor cafeeiro para a economia levam a não-

linearidade e ao caráter não unívoco desta mudança institucional, demonstrando que os limites, determinados pelas contestações dos indivíduos, da atuação do estado no mercado são dados pela legitimidade que estas têm perante a sociedade.

Apesar de não fazer parte do objetivo principal do trabalho, a forma como passa a ser executada a política econômica instrumental é importante para uma análise da EPI pelas mudanças que dela sobrevivem e por que essas permeiam as decisões dos agentes, auferindo a estes uma própria visão de futuro quanto ao comportamento do governo e da economia. A questão da legitimidade da mudança e a sua contestação encontram-se também na modificação na forma como a gestão macroeconômica é executada por parte do Governo, a partir de 1930, visto que havia pressões internas por parte dos cafeeiros e externas por parte dos credores internacionais pela manutenção da ortodoxia.

A maneira com que Vargas procura legitimar a sua nova política frente a novos grupos de poder é por meio da manutenção da ortodoxia na questão fiscal, pelo menos na sua retórica, utilizando o crédito como ferramenta para estimular a economia sem romper com o marco institucional vigente. Nessa atitude percebe-se uma assunção por parte do estado de uma ação política para o fomento do desenvolvimento e a cristalização de uma nova relação entre governo e industriais com a criação da CREA. Esta pode ser interpretada através da EPI pela influência do desenvolvimento, até 1935, sobre as instituições vigentes, surgindo novos agentes com novas necessidades e tornando-se necessária a criação de instituições para a viabilização da mudança de maneira a haver compatibilidade com a realidade econômica.

Quanto à questão cambial, o estado assume novas funções, regulamentando sua soberania sobre a determinação de prioridades no uso das divisas, controlando, dessa maneira, a forma como se rompe o padrão de inserção da economia no cenário externo. A função da política cambial e das instituições formais que a sustentam é restringir o comportamento dos indivíduos para utilização deste mercado em prol do interesse coletivo nacional estabelecido pelo próprio estado.

O aparelhamento estatal reflete a sustentação ideológica das políticas de governo forte e centralizador que planeja e organiza os setores e tem amplos poderes de intervenção nos mercados. Este estado possui uma autonomia refletida na determinação de projeto de futuro para a nação e na sua ação para a consecução desse objetivo, mas é limitada pelos conflitos de classe e batalhas ideológicas que acabam internalizadas por ele no próprio modo de constituir da sua estrutura organizacional, com a representatividade de classe nas instituições criadas neste período.

O contexto do aparelhamento é de descrédito da democracia política como forma de obter o desenvolvimento econômico brasileiro sendo enfatizada, contrariamente, a eficiência da técnica. Por isso as estruturas criadas ganham caráter não somente de dar aparência técnica para a política do governo central, mas de basear e justificar uma legislação “tecnicamente”.

Os diversos órgãos que assumem variadas funções são dotados de sentido pelo ambiente institucional que o executivo cria, onde passa a existir uma nova hierarquia de interesses, priorizando àqueles voltados para a industrialização e, portanto, para o desenvolvimento econômico. Estes, apesar de não formularem o sentido da política, através da resolução de conflitos que acontece em sua estrutura, repassam-no aos agentes econômicos. Relativo a tal aspecto, a EPI permite analisar a motivação, através da incitação ideológica e de um novo arcabouço institucional, em prol de um interesse coletivo construído, entendendo a complexidade e multiplicidades das motivações individuais.

Os órgãos criados estabelecem a viabilidade da própria atuação estatal na economia e na mudança estrutural. Eles influenciam a atividade econômica porque as suas decisões conseguem mudar as estratégias e as visões dos agentes. Além disso, dão suporte ao desenvolvimento econômico mostrando como e quais políticas devem ser executadas e coordenando-as. A atuação destes também passa a refletir, através de causalidade circular, os valores e interesses das classes que se veem neles representados.

A partir de 1937, dada a radicalização da “apologia ao Estado” e o grau de complexidade em que se encontrava a economia, passou a ser incorporada a questão do planejamento no aparelho do estado. Órgãos como o CTFE, DASP, CFCE, CME, CNPIC e CPE corporificam essa questão em seus quadros não somente por iniciativa do governo federal, mas pelos próprios reclames da burguesia industrial que passa a reconhecer a essencialidade da ação estatal para o desenvolvimento.

Com isso, pode-se notar que a mudança institucional pela qual passou o estado e a economia brasileira refletiu-se na transformação das ideias que norteavam a atuação política da burguesia industrial. Deste modo, as instituições criadas agiram principalmente no sentido constitutivo, legitimando as inovações quanto às técnicas de atuação estatal. Tanto as mudanças quanto as funções que o aparelho estatal deveria executar e que aconteceram durante o primeiro governo Vargas refletem o caráter complexo e dinâmico das instituições, de suas inter-relações e da influência do próprio desenvolvimento sobre estas.

Da mesma forma, deve ser interpretada a assunção por parte do estado de atividades produtivas, principalmente no que tange as indústrias de base. A percepção de superação da dependência econômica e da preocupação em termos de defesa nacional com a perspectiva de guerra cria um ambiente propício através do apoio de grupos com capacidade de generalizar seus interesses, como o exército e a burguesia industrial, que já passava a apresentar suas reivindicações de maneira mais integrada e coesa.

Ademais, deve-se ressaltar que a agência humana mostra-se determinante na mudança de trajetória institucional nesta situação pela forma como Vargas age aproveitando-se do cenário internacional polarizado para o financiamento e realização desses projetos, dentro de um leque de alternativas que se abria não só para a sua viabilização, mas para o próprio desenvolvimento econômico brasileiro. Essa atuação direta por parte do estado na atividade produtiva surge como necessidade, pela incapacidade do setor privado nacional, o que corrobora a hipótese da EPI de que a simples recomendação do fortalecimento da propriedade privada, desconsiderando o papel dos outros tipos de propriedade, nem sempre é a melhor solução para a consecução do desenvolvimento.

Desta forma, pode se perceber que o estado assume as funções de Estado Desenvolvimentista como proposto por Chang (1999), coordenando o processo de mudança, promovendo uma visão de futuro, construindo instituições para alcançá-la e procurando resolver os conflitos que surgem neste processo, apesar de não ser no sentido de justiça na distribuição dos ganhos e perdas, mas buscando construir e consolidar o interesse coletivo e incorporando a “questão social” em sua pauta política.

A análise do CFCE demonstrou como este se constituiu em uma instituição que fundamentou e coordenou outras instituições, inclusive mercados, e a mudança institucional. Elaborou instituições tanto no sentido de regulamentações como propôs a criação de órgãos governamental para soluções de diversos problemas setoriais. Dessa forma, o CFCE agiu, do seu início ao fim, no sentido de direcionar a mudança estrutural da economia brasileira. Sua atuação teve função “possibilitadora” da consecução dos objetivos do estado e de parte dos interesses da burguesia industrial, ao mesmo tempo em que demonstrava os efeitos que o desenvolvimento proporcionava ao arranjo institucional com medidas voltadas a fortalecer o mercado interno, em um primeiro momento, e outras, posteriormente, voltadas a dar suporte a um processo de industrialização em consolidação, como o caso das suas deliberações para a solução do problema energético do país.

REFERÊNCIAS

- ALVARENGA JUNIOR, M.; MATTOS, F. A. M. A política econômica nos anos 1930: evidências de uma heterodoxia consciente. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 33, n. 64, p. 287-315, set. 2015. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro/2013/files_I/i3-56105375b0a46bbc46aaf57b18555ceb.pdf>. Acesso em: 30 maio 2017.
- BAER, W. **A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983.
- BASTOS, P. P. Z. A construção do nacionalismo econômico de Vargas. In: BASTOS, P. P. Z; FONSECA, P. C. D. (Org.) **A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade**. São Paulo: Editora Unesp, 2012a. p. 179-218.
- BASTOS, P. P. Z. Ortodoxia e heterodoxia econômica antes e durante a Era Vargas. In: BASTOS, P. P. Z; FONSECA, P. C. D. (Org.) **A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade**. São Paulo: Editora Unesp, 2012b. p. 179-218.
- BASTOS, P. P. Z; FONSECA, P. C. D. (Org.) **A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade**. São Paulo: Editora Unesp, 2012.
- BRASIL. Conselho Federal de Comércio Exterior. **Atividades do Conselho Federal de Comércio Exterior: 1934-1940**. Rio de Janeiro: Impr. Nacional, 1940.
- BRASIL. **Decreto nº 19.671, de 4 de fevereiro de 1931**. Dispõe sobre a organização do Departamento Nacional, do Comércio, criado pelo decreto n. 19.667, de 4 de fevereiro de 1931. Rio de Janeiro, 1931. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19671.htm>. Acesso em: 30 maio 2017.
- BRASIL. **Decreto nº 24.429, de 20 de junho de 1934**. Cria o Conselho Federal do Comércio Exterior. Rio de Janeiro, 1934a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24429-20-junho-1934-515178-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 30 maio 2017.
- BRASIL. **Decreto nº 24.642, de 10 de julho de 1934**. Decreta o Código de Minas. Rio de Janeiro, 1934b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d24642.htm>. Acesso em: 30 maio 2017.
- BRASIL. **Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934**. Decreta o Código de Águas. Rio de Janeiro, 1934c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm>. Acesso em: 30 maio 2017.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.163, de 17 de março de 1939**. Dispõe sobre o Conselho Federal de Comércio Exterior. Rio de Janeiro, 1939. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1930-1939/decreto-lei-1163-17-marco-1939-349141-republicacao-72226-pe.html>>. Acesso em: 30 maio 2017.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 24.343, de 5 de junho de 1934**. Determina o recolhimento integral ao Tesouro Nacional do produto do imposto adicional de 10% sobre os direitos de importação realmente devidos e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1934d. Disponível em:

<http://planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del2619impressao.htm>. Acesso em: 30 maio 2017.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 395, de 29 de abril de 1938**. Declara de utilidade pública e regula a importação, exportação, transporte, distribuição e comércio de petróleo bruto e seus derivados, no território nacional, e bem assim a indústria da refinação de petróleo importado em produzido no país, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1938a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del0395.htm>. Acesso em: 30 maio 2017.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 406, de 4 de maio de 1938**. Dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional. Rio de Janeiro, 1938b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-406-4-maio-1938-348724-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 30 maio 2017.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.684, de 20 de julho de 1943**. Autoriza a criação da Companhia Nacional de Álcalis, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1943. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5684-20-julho-1943-415717-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 30 maio 2017.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 74, de 16 de dezembro de 1937**. Dispõe sobre a organização do Conselho Federal de Comércio Exterior. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-74-16-dezembro-1937-354973-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 30 maio 2017.

BUSH, P. D. The methodology of institutional economics: a pragmatic instrumentalist perspective. In: TOOL, M. (Org.). **Institutional economics: theory, method, policy**. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1993. p. 59-107

CARONE, E. **A República Nova (1930-1937)**. São Paulo: DIFEL, 1982.

CAVALCANTE, C. M. A economia institucional e as três dimensões das instituições. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 373-392, set./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rec/v18n3/1415-9848-rec-18-03-00373.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2017.

CHANG, H. J. **Globalisation, economic development and the role of the state**. London: Zed Books, 2004.

CHANG, H. J. Rompendo o modelo: uma economia política alternativa à teoria neoliberal do mercado e do Estado. In: ARBIX, G. et al (Org.). **Brasil, México, África do Sul e China: diálogo entre os que chegaram depois**. São Paulo: Editora UNESP, 2002. p. 99-135.

CHANG, H. J. State, institutions and structural change. **Structural Change and Economics Dynamics**, [S.l.], v. 5, n. 2, 1994. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0954349X9490006X>>. Acesso em: 30 maio 2017.

CHANG, H. J. The economic theory of the Developmental State. In: WOO-CUMINGS, M. (Org.). **The Developmental State**. Ithaca: Cornell University Press, 1999. p. 182-199.

CHANG, H. J. **The political economy of industrial policy**. Hampshire: Palgrave Macmillian Press, 1996.

- CHANG, H. J. Um estudo sobre a relação entre instituições e desenvolvimento econômico – algumas questões teóricas fundamentais. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 10, p. 13-31, 2008. Disponível em: <<http://www.revistaioikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewArticle/117>>. Acesso em: 30 maio 2017.
- CHANG, H. J.; EVANS, P. **The role of institutions in economic change**. Paper for the meeting of the “Other Canon” group. Oslo, 2000. Disponível em: <<https://dagoodtown.files.wordpress.com/2011/05/ch5-chang-evans-reimagining.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2017.
- CHANG; H. J.; GRABEL, I. **Reclaiming development: an alternative economic policy manual**. London: Zed Books, 2004.
- COLANDER, D. New Institutionalism, Old Institutionalism, and distribution theory. **Journal of Economic Issues**, Philadelphia, v. 30, n. 2, p. 433-442, June 1996. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/4452242>>. Acesso em: 30 maio 2017.
- CONCEIÇÃO, O. A. C. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 119-146, jul./dez. 2002. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/23117>>. Acesso em: 30 maio 2017.
- CORSI, F. L. Política externa e desenvolvimento no Estado Novo. **Locus, Revista de História**, Juiz de Fora, v. 13, n. 2, p. 247-260, 2007. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/locus/files/2010/02/141.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2017.
- DATHEIN, R. (org.). **Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.
- DEQUECH, D. Instituições e a relação entre economia e sociologia. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 41, n. 3, p. 599-619, jul./set. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612011000300005>. Acesso em: 30 maio 2017.
- DEQUECH, D. The demarcation between the “Old” and the “New” Institutional Economics: recent complications. **Journal of Economic Issues**, Philadelphia, v. 36, n. 2, p. 565-572, June 2002. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/4227808>>. Acesso em: 30 maio 2017.
- DINIZ, E. **Empresário, estado e capitalismo no Brasil: 1930/1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil (1930-1960)**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004 [1985].
- FAUSTO, B. A Revolução de 1930. In: MOTA, C. G. **Brasil em perspectiva**. São Paulo: DIFEL, 1982. p. 227-255.
- FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.
- FONSECA, P. C. D. A gênese regional da “Revolução de 30”. **Estudo Econômicos**, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 113-127, 1999. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/ee/article/viewFile/117213/114818>>. Acesso em: 30 maio 2017.

FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: DATHEIN, R. (org.). **Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 13-72.

FONSECA, P. C. D. Gênese e precursores do desenvolvimento no Brasil. **Revista Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 225-256, 2004. Disponível em: <http://professor.ufrgs.br/pedrofonseca/files/genese_e_precursos_do_desenvolvimentismo_no_brasil.pdf>. Acesso em: 30 maio 2017.

FONSECA, P. C. D. O método como tema: controvérsias filosóficas, discussões econômicas. In: CORAZZA, G. (Org.). **Métodos da ciência econômica**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. p. 17-34.

FONSECA, P. C. D. Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 1, p.133-147, jan./mar. 2003. Disponível em: <<http://professor.ufrgs.br/pedrofonseca/publications/sobre-intencionalidade-da-pol%C3%ADtica-industrializante-do-brasil-na-d%C3%A9cada-de>>. Acesso em: 30 maio 2017.

FONSECA, P. C. D. **Vargas: o capitalismo em construção 1906-1954**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 2014 [1989].

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GOMES, A. C. Autoritarismo e corporativismo no Brasil: o legado de Vargas. In: BASTOS, P. P. Z; FONSECA, P. C. D. (Org.) **A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade**. São Paulo: Editora Unesp, 2012. p. 69-92.

GRAZZIOTIN, H. A.; AVILA, R. I.; HERRLEIN Jr., R. A Economia Política Institucionalista e o desenvolvimento. In: DATHEIN, R. (org.). **Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 113-156.

HODGSON, G. M. Choice, habit and evolution. **Journal of Evolutionary Economics**, Berlin, v. 20, n. 1, p. 1-18, Jan. 2010. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s00191-009-0134-z>>. Acesso em: 30 maio 2017.

HODGSON, G. M. Cometary by Geoffrey Hodgso. In: In: TOOL, M. (Org.). **Institutional economics: theory, method, policy**. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1993. p. 108-118.

HODGSON, G. M. **How economics forgot history: the problem of historical specificity in social science**. London: Routledge, 2001.

HODGSON, G. M. John R. Commons and the foundations of institutional economics. **Journal of Economic Issues**, Philadelphia, v. 37, n. 3, p. 547-576, Sept. 2003. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/4227921>>. Acesso em: 30 maio 2017.

HODGSON, G. M. The approach of institutional economics. **Journal of Economic Literature**, Pittsburgh, v. 36, n. 1, p. 166-192, Mar. 1998. Disponível em: <<http://neweconomist.ru/files/Approach.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2017.

HODGSON, G. M. The mirage of microfoundations. **Journal of Management Studies**, Oxford, v. 49, n. 8, p. 1389-1394, Dec. 2012. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-6486.2012.01079.x/abstract>>. Acesso em: 30 maio 2017.

HODGSON, G. M. What are institutions?. **Journal of Economic Issues**, Philadelphia, v. 40, n. 1, p. 1-25, Mar. 2006. Disponível em: <<http://www.geoffrey-hodgson.info/user/image/whatareinstitutions.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2017.

HODGSON, G. M. What is the essence of institutional economics. **Journal of Economic Issues**, Philadelphia, v. 34, n. 2, June 2000. Disponível em: <<http://www.geoffrey-hodgson.info/user/image/essenceinstecon.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2017.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil: 1930-1970**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

LAAN, C. R. V.; CUNHA, A. M.; FONSECA, P. C. D. Os pilares institucionais da política cambial e a industrialização nos anos 1930. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 32, n.4, p. 597-614, out./dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572012000400004>. Acesso em: 30 maio 2017.

LEOPOLDI, M. A. P. **Política e interesses na industrialização brasileira: as associações industriais, política econômica e o Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

LOPES, H. C. Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglas North. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 33, n. 4, p. 619-637, out./dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572013000400004>. Acesso em: 30 maio 2017.

MONTEIRO, J. V; CUNHA, L. R. A. Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico do Brasil (1934-1963). **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, fev. 1974. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/688>>. Acesso em: 30 maio 2017.

MOTA, C. G. **Brasil em perspectiva**. São Paulo: DIFEL, 1982.

PAIVA, E. N. Fábrica Nacional de Motores (FNM): historiando e considerando a ideia de um contra-laboratório na indústria automotiva brasileira. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA- ANPUH, 23., 2005, Londrina. **Anais...** Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2005.

PEREIRA, J. P. **Petróleo, energia elétrica, siderurgia: a luta pela emancipação, um depoimento de Jesus Soares Pereira sobre a política de Vargas**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 2012.

RUTHEFORD, M. Veblen's evolutionary programme: a promise unfulfilled. **Cambridge Journal of Economics**, London, v. 22, p. 463-477, 1998. Disponível em: <<https://academic.oup.com/cje/article-abstract/22/4/463/1729866/Veblen-s-evolutionary-programme-a-promise?redirectedFrom=PDF>>. Acesso em: 30 maio 2017.

SAES, D. **Classe média e sistema político no Brasil**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1984.

SAMUELS, W. J. The presente state of institutional economics. **Cambridge Journal of Economics**, London, v.19, p. 569-590, 1995. Disponível em: <<https://academic.oup.com/cje/article-abstract/19/4/569/1687117/The-present-state-of-institutional-economics?redirectedFrom=PDF>>. Acesso em: 30 maio 2017.

SARAMAGO, J. **Ensaio sobre a cegueira**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SILVA, E. M. S. **Um construtor do nosso tempo**: depoimento ao CPDOC. Rio de Janeiro: Fundação CSN, 1998.

TAVARES, M. C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

VEBLEN, T. **A teoria da classe ociosa**. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1983.

VEBLEN, T. Why is economic not na evolutionary Science. In: VEBLEN, T. **The place of science in modern civilization and other essays**. New York: B. W. HUEBSCH, 1919 [1898]. p. 56-82.

VENANCIO FILHO, A. **A intervenção do estado no domínio econômico**: o direito público econômico no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 1968.

VILLELA, A. V.; SUZIGAN, W. **Política do governo e crescimento da economia brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973.

WAHRLICH, B. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas – uma apreciação geral. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, jan./mar. 1984. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/10623> >. Acesso em: 30 maio 2017.

WIRTH, J. Tenentismo in the brazilian revolution of 1930. **The Hispanic American Historical Review**, [S.l.], v. 44, n. 2, p. 161-179, May 1964. Disponível em:

<<https://www.jstor.org/stable/2511595>>. Acesso em: 30 maio 2017.

WIRTH, J. **The politics of brazilian development 1930-1954**. Stanford: Stanford University Press, 1970.

WOO-CUMINGS, M. (Org.). **The Developmental State**. Ithaca: Cornell University Press, 1999.