

Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil

Pedro Cezar Dutra Fonseca

O “desenvolvimentismo” normalmente associado à década de 1950, Vargas e JK, se expandiu mesmo para os governos militares. O desenvolvimentismo é confundido muitas vezes com fenômenos associados a ele - protecionismo, intervencionismo, planejamento, Estado empresário, nacionalismo, e assim por diante.

Busquemos recuperar de forma mais sistemática as origens do desenvolvimentismo no Brasil, distinguindo de início dois planos - o primeiro das ideias, que se associou ao que se convencionou chamar de “desenvolvimentismo”, e entendido como um núcleo duro de industrialização, intervencionismo pró-crescimento e nacionalismo, embora este último seja muito variado.

O segundo plano é o das políticas econômicas implementadas, indagando quando um governo se torna “desenvolvimentista”, as experiências históricas, pontos de inflexão, e o ponto de corte, pois as ideias do primeiro plano são muito anteriores à metade do século XX.

Simples declarações não são suficientes. Nem sempre os três elementos do primeiro plano aparecem associados, tendo demorado a se associar. O intervencionismo nem sempre foi pró-industrial, e a industrialização nem sempre se associou à intervenção.

A primeira necessidade, então, é uma associação de ideias; a segunda é um *guia de ação*, como se viu na América Latina, voltado a ações governamentais conscientes. Sem uma política *deliberada*, não se pode falar em desenvolvimentismo.

O salto maior é quando este conjunto de ideias passa a justificar a si mesmo, defendendo ser a *principal tarefa* ou *razão de ser* do governo.

Demonstra-se também a importância do *positivismo*, aliado às outras correntes de pensamento, como elo que une o ideário e torna o desenvolvimento econômico a principal razão de ser do governo, por ser uma *condição* para a superação de outros desafios. A reversão do *atraso* não viria naturalmente, mas deveria ser *construída*, exigindo vontade e racionalidade burocrática e política. É uma ideologia, e como tal constrói um *programa de ação*.

Defende-se, adiante, estas ideias, assim como uma outra - a que o ponto de inflexão ocorreu em 1928, com a ascensão de Vargas ao governo do Rio Grande do Sul.

Os precursores teriam sido, portanto, os **nacionalistas**, os **defensores da indústria**, os **papelistas** e os **positivistas**. Sua relação não é necessária, e sim um acontecimento com historicidade certa.

1 Nacionalistas

Esta é a mais antiga corrente, remetendo ao período colonial como crítica ao exclusivismo metropolitano ou aspectos pontuais da condição colonial, consagrada nas “revoltas nativistas” desde o final do século XVII (Amador Bueno, Beckman) até o século XVIII (Emboabas, Mascates, Motim do Maneta), embora sem a proposta

clara de independência. A insatisfação com a metrópole é, em geral, a forma mais embrionária do nacionalismo, apontando a diferença de interesses entre brasileiros e portugueses.

A partir do século XVIII o nacionalismo se tornou mais claro, nas conjurações mineira, baiana e pernambucana. Cipriano Barata, nacionalista radical e liberal, criticou a monarquia mesmo após a independência. A década de 1820 foi a de nacionalismo mais exacerbado, nos partidos “português” e “brasileiro”.

Nesse momento nacionalismo e liberalismo não se opõem, como farão mais tarde. O nacionalismo expressava a quebra dos laços com Portugal, repúdio a leis monopolistas e outras regulações econômicas - que dependiam do estabelecimento de representação brasileira sobre o Imperador, o que culminou com a abdicação de D. Pedro I e ascensão dos regentes (brasileiros) do Segundo Império.

A discussão da política tarifária de Alves Branco foi permeada por forte nacionalismo, já buscando “proteger os capitais nacionais” - nesse sentido, este nacionalismo não era radical, mas *já associado à defesa da indústria*. Alves Branco considerava que a indústria deveria ser defendida, e não se opunha, mas *complementava* as atividades primárias.

Nesse sentido Branco antecipou em um século o entendimento posterior de que a indústria brasileira deveria ser protegida, mas sem romper com outros países - uma oposição “fraca”. A partir desta época os defensores da indústria tiveram no nacionalismo um argumento recorrente.

O nacionalismo agrário enaltecia o setor primário com referência a uma “vocação” ufanista, com base na ideia de vantagens comparativas. Américo Werneck não via oposição entre agricultura e indústria, mas acreditava que a primeira deveria receber prioridade - condenando o cres-

cimento da época do Encilhamento como artificial e causador de inflação. Não era propriamente liberal, defendendo a proteção de produtos agrícolas e, em alguns trabalhos, da indústria.

Eduardo Frieiro e Alberto Torres eram mais radicais. Frieiro assumia um “nacionalismo fisiocr  tico”, condenando a vida urbana e indústria, idealizando o “sertão” e criticando a agitação social, protecionismo e inflação, que via como fen  menos europeus que não deveriam ser copiados; Torres foi o autor de maior impacto, militante até as décadas de 1920 e 1930. De teses biológicas e evolucionistas, argumentou pela ordem racial, chegando a condenar a imigração. Influenciou muito, inclusive, o Estado Novo, apesar de seu anti-industrialismo. Ao mesmo tempo que o ufanismo artístico explodia, se manteve sempre ao lado mais conservador da luta entre comunistas e fascistas, embora condenasse qualquer solução que “viesse de fora”.

Contra esse nacionalismo agrário opunha-se outra corrente - os defensores da indústria.

2 Defensores da indústria

O fim do Império e começo da República foi bastante rico nas ideias relativas à indústria, que por vezes reivindicavam o “  s  rito republicano”, associando o Império ao rural, ao atraso e    escravidão. Acirrou-se a crise do Encilhamento, dividindo opiniões sobre o futuro do país.

Nessa época surgiram os conceitos de indústria *natural* e *artificial*, ou seja, o beneficiamento de m  teria-prima local, contra os outros ramos, vistos como s   viáveis se fortemente protegidos. Denunciava-se o artificialismo pelo alto volume de capital exigido, a estreiteza do mercado interno, que aumentava os custos frente a produtos importados, escassez de mão de obra qualificada e prejuízo ao consumidor nacional. Até

o século XX, se culpou inclusive o setor secundário pela inflação, como no discurso da UDN que criticava os governos Vargas.

Um pioneiro é Antônio Felício dos Santos, que atacou o liberalismo como doutrina por condenar o Brasil à produção primária. Amaro Cavalcanti, Alcindo Guanabara e Felisbello Freire depois surgiram. Em seus traços em comum estão a associação da indústria à independência, com um tom nacionalista. Correa mencionava que a situação colonial era própria dos países *exclusivamente* agrários, embora não condenasse a agricultura. O grande vilão era o comércio, criticado por dos Santos e Cavalcanti - que percebia uma relação entre especialização primária e crise do balanço de pagamentos.

Todos estes autores eram nacionalistas, embora a relação não seja necessária. A crítica à situação “colonial” não era tampouco um desprezo pelo capital estrangeiro - lamentava-se, porém, a omissão dos governos, se buscando maior intervencionismo, mas desaconselhando medidas radicais que prejudicassem as relações com os grandes centros. Buscava-se, mais do que rompimento, a convivência entre produção nacional e importação.

Este pragmatismo era também auto-percebido pelos autores, que criticavam o livre comércio como “teóricos”, e viam a si próprios como coerentes com a “vida real”. Buscaram construir uma imagem moderada, procurando adeptos em ambos os lados da discussão. O intervencionismo não seria uma dedução abstrata - e sim uma necessidade da *experiência histórica* de “todos os governos civilizados”.

Criticavam as leis gerais *a priori* sobre a igualdade de povos e nações, que não se curavam da relatividade dos fatos - as vendo como vícios de teóricos puros sem conhecimentos positivos, “mais literatos que homens da ciência”.

Na mesma linha, Cavalcanti criticava os *economistas ortodoxos*, que identificava com os individualistas mais exagerados. Recorriam, ainda, a autores clássicos, como Smith e Mill, demonstrando que aceitavam a intervenção; se opunham a pretensas leis *naturais*. A intervenção diria respeito à própria natureza da economia - como economia política, do Estado em si.

Para rejeitar teses ortodoxas, recorriam à experiência e aos fatos, revendo a história dos “povos mais adiantados”, buscando aprender com a experiência alheia com a industrialização, um pensamento que divergia da radical ideia de que cada país deve buscar seu próprio caminho.

3 Papelistas

Sua importância é muitas vezes negligenciada, pois os papelistas afrontavam o princípio basilar da economia clássica - o das *finanças sadias* baseadas em equilíbrio orçamentário e o padrão-ouro. Os papelistas modificavam não os fins, mas os meios da política econômica. O princípio das finanças sadias era, à época, tão pacífico que não havia qualquer discussão a seu respeito nas faculdades de Direito. Os papelistas admitiam o *crédito*, o *déficit público* e os empréstimos como indispensáveis para alavancar a economia. A defesa ganhou maior envergadura, se afastando de uma ideia cíclica, argumentando pela **necessidade** de tais meios para o crescimento econômico.

Sua discussão remonta ao império, remetendo às políticas monetária e cambial. Sem um corpo teórico como o dos clássicos metalistas, os papelistas recorriam à razão prática da dificuldade de estabelecer uma moeda conversível, reduzindo muito as oportunidades de investimento produtivo. As críticas à conversibilidade entre produtores eram comuns desde a época da escravidão.

Citam-se, entre os metalistas, Francisco Beli-

zário, Torres Homem e Joaquim Murinho, e entre os papelistas Souza Franco, o Barão de Mauá, João Alfredo e o Conselheiro Lafaiete. Não chegam a negar a conversibilidade, embora advoguem por um afrouxamento temporário da regra como nas crises e safras. Um grupo mais radical de papelistas inclui Rui Barbosa, que criticava qualquer regra de conversibilidade.

Para os metalistas, a prioridade era a estabilização e a política cambial, subordinando uma à outra. A taxa de juros era por eles vista como fenômeno *real*, e se opunham a “confundir moeda com capital” e buscar manipular os juros.

Para os papelistas, a maior preocupação era com a *atividade econômica*, e Mauá defendia o requisito da elasticidade: oferta de moeda flexível a ponto de não interferir negativamente nas atividades produtivas. Apresentavam-se como coerentes com o bom-senso.

Defendiam maior atenção à taxa de juros, não câmbio, de forma a tornar o crescimento a variável central da economia - subordinando a política cambial à monetária, e esta à produção. Deveria-se enfrentar as dificuldades de balanço não com restrições, mas com *mais crescimento*.

Com Rui Barbosa as medidas foram levadas ao extremo, com a permissão de emissão de moeda por bancos privados. A doutrina teve um papel importantíssimo nas origens do desenvolvimento, por romper com princípios básicos, e por inaugurar uma concepção que **tornava o Estado responsável pelo crescimento**.

Importante lembrar, porém, que não se confundiam com os nacionalistas ou com os defensores da indústria, não havendo referências específicas no núcleo da doutrina. Barbosa reconhecia a importância da indústria, mas a maioria dos papelistas associava suas ideias a uma indústria com “vocação agrícola”.

Fica claro, porém, que a defesa da regra das fi-

nanças sadias não é exclusiva dos liberais nem se associa exclusivamente aos interesses cafeeiros ou primários, e os papelistas inovaram muito ao propor maior presença do Estado na defesa da produção. Faltava ainda, porém, uma **intervenção com propósito de construir um futuro desejável**, lacuna preenchida pelo positivismo.

4 Positivistas

Principal doutrina opositora ao liberalismo, inspirado em Comte, St. Simon, Mill e Spencer, articulavam-se nas faculdades de Direito e nas forças armadas, formando blocos com certa coesão, o que lhes dava força no debate. Seus nomes mais fortes foram Benjamin Constant, e depois Deodoro da Fonseca.

Mesmo na primeira república, com o predomínio de partidos estaduais, os positivistas mantinham certa coesão *nacional*. No Rio Grande do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro, eram numerosos, e sob Júlio de Castilhos se tornou a doutrina oficial do Partido Republicano Rio-Grandense, estabelecendo uma “ditadura científica” na constituição do Estado, com a supremacia do Executivo, retirando do Legislativo o papel de legislar.

Marcado por divisões internas, incluía o positivismo *religioso*, o *científico* e o *político*. Aceitava a intervenção do Estado, embora não constituísse uma virtude em si mesma. Desconheciam os “direitos naturais” do liberalismo e associavam os direitos à evolução social, ou seja, com limitações que a própria sociedade determinava. Empiristas, desconfiavam de regras universais, fugindo da ideia de *teoria geral econômica*. Comte chegava a duvidar do caráter científico da economia política.

Contribuiu com a compreensão do Estado como ente que deve *ajudar a sociedade a rumar para o progresso*. Desapegava-se das ideias de destino e “mão invisível”, e colocava importância na von-

tade humana na *construção da história*. Buscavam uma utopia - o progresso científico e moral. É, como o socialismo, uma das manifestações pós-Revolução Francesa mais importantes da história. Não é à toa que St. Simon, autor favorito de Vargas e mestre de Comte, era visto por Engels como um “socialista utópico” precursor do marxismo.

Distanciava-se do *laissez-faire*, conclamando seus adeptos à *práxis*. Substituíu a impessoalidade do mercado pela ação consciente do Estado, daí a ditadura “científica”. Não se confundem com nacionalistas nem com industrialistas, embora fossem a favor da diversificação da economia. Entretanto, discordavam frontalmente dos papelistas.

Defensores do intervencionismo por razões pragmáticas, ainda o limitavam às finanças sadias. Recorriam a critérios éticos para a “boa administração”, condenando empréstimos e dívidas. Marcavam não abrir mão deste princípio, assim como da austeridade e impessoalidade.

A separação entre o público e o privado chegou para os positivistas a se confundir com a própria causa republicana. A ideia de finanças sadias limitava o intervencionismo, de fato, e daí a importância dos debates sobre arrecadação à época.

Na área trabalhista, eram ambíguos, alinhando-se à integração do proletariado à sociedade moderna. Na Europa, isto significava reconhecer as consequências nefastas da Revolução Industrial, de forma que o liberalismo, ignorando questões sociais, abria espaço para o comunismo.

No entanto, não interviam diretamente na questão trabalhista privada, e sim *davam exemplo* a ele. Somente a partir da década de 1930 instrumentos mais diretos passaram a ser utilizados. O PRR em si resistiu a medidas de regulamentação do trabalho, defendendo que a proteção do

trabalho viria de maior esclarecimento. Admitiam, porém, legislação específica sobre acidentes de trabalho, proteção de mulheres e menores, etc., discordando de regras gerais sobre horas de trabalho ou férias.

Pragmaticamente, o positivismo ampliou a agenda do Estado, acenando a um futuro a ser buscado, entendendo a história como um processo e conclamando os governos a sua *construção*.

5 Nasce o desenvolvimentismo

Ao assumir o governo do Rio Grande do Sul em 1928, Getúlio Vargas deu início àquilo que seria, de fato, o primeiro *desenvolvimento*. Esta palavra gradualmente substituiu a de *progresso* de matriz positivista, mas herda a noção positivista de marcha evolutiva.

Não se trata de uma mera junção das ideias anteriores, mas um fenômeno novo, abandonando o orçamento equilibrado, a parcimônia creditória, e defendendo maior intervenção inclusive na organização de produtos e trabalhadores. O desenvolvimento, aos poucos, se tornou um *fim em si mesmo*.

O desenvolvimentismo construiu uma ideia de modernidade e contemporaneidade, e a palavra *marcha* era usada para revelar a vontade e intencionalidade do desenvolvimento. Uma nova relação entre o Estado e os produtores nasceria, para expandir a produção e enfrentar qualquer consequência nefasta do mercado.

O papelismo também não seria mais o mesmo, desaparecendo como expressão usual, para se tornar uma tese central do desenvolvimentismo apoiadora da proposta geral de intervencionismo.

Não refletia, tampouco, o nacionalismo radical, contando com renegociação de contratos externos. Reafirmava-se o nacionalismo pragmático dos industriais, que via como bem vindo o capital estrangeiro que colaborasse com o projeto.

A noção de uma política econômica desvinculada de regras clássicas deixou de opor correntes, com a extinção de metalistas e ascensão de uma ideologia de Estado. Os adversários seriam outros, não as correntes precursoras do desenvolvimentismo.

A importância do crédito se materializou com a criação do Banco do Estado do Rio Grande do Sul em 1928, que assumiria um papel de estímulo à produção, concedendo empréstimos de até 30 anos, financiamentos mais curtos, empréstimos sobre *warrants* e notas promissórias. A indústria ainda não estava no centro da proposta, embora seja mencionada.

A experiência regional articulou as quatro correntes e implementou suas teses mais caras - um fato que seria menos importante se seu agente não fosse o personagem central da política brasileira. O projeto teve grandes impactos em todas as políticas do país pelas cinco décadas seguintes.