

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

**CATARINA DE MIRANDA SCHERER**

**CARACTERIZAÇÃO DO AMBIENTE INSTITUCIONAL E SUA MUDANÇA NO  
BRASIL ENTRE 1889 E 1945**

**Porto Alegre  
2007**

**CATARINA DE MIRANDA SCHERER**

**CARACTERIZAÇÃO DO AMBIENTE INSTITUCIONAL E SUA MUDANÇA NO  
BRASIL ENTRE 1889 E 1945**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Monteiro

**Porto Alegre  
2007**

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)  
Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da  
UFRGS

S326c Scherer, Catarina de Miranda  
Caracterização do ambiente institucional e sua mudança no Brasil entre 1889 e  
1945 / Catarina de Miranda Scherer. – Porto Alegre, 2007.  
207 f.

Orientador: Sérgio Monteiro.

Ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-  
Graduação em Economia, Porto Alegre, 2007.

1. Economia institucional : Brasil. 2. Desenvolvimento econômico :  
Brasil. 3. Economia : Brasil. 4. Governo Getúlio Vargas : 1930-1945. I.  
Monteiro, Sérgio. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.  
Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em  
Economia. III. Título.

CDU 338.22 (81)

**CATARINA DE MIRANDA SCHERER**

**CARACTERIZAÇÃO DO AMBIENTE INSTITUCIONAL E SUA MUDANÇA NO  
BRASIL ENTRE 1889 E 1945**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, 31 de outubro de 2007.

---

Prof. Dr. Octavio Augusto Camargo Conceição  
UFRGS

---

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca  
UFRGS

---

Prof. Dr. Nali de Jesus de Souza  
PUC-RS

## RESUMO

Pelo menos até o primeiro governo Vargas, a dinâmica da economia brasileira era ditada pela produção primária para exportação, numa sucessão de produtos que culminou com a produção cafeeira. Esse quadro foi, porém, completamente alterado durante a década de 1930, quando se caracterizou um momento de inflexão econômica e institucional de grandes dimensões, que transformou a dinâmica de toda a economia. A solidificação da nova forma da economia só foi possível por ter sido acompanhada de uma alteração na estrutura institucional do país, tornando os sistemas financeiro, tributário e educacional, além das relações de trabalho, mais adequados a este novo panorama. Instituições são as regras do jogo em uma sociedade que moldam a interação entre os homens e, assim, fornecem estruturas estáveis para que as transações ocorram. Conhecer as características institucionais históricas de cada país pode trazer uma melhor compreensão de suas deficiências atuais e das alternativas viáveis de mudança para superá-las. O presente trabalho pretende caracterizar o ambiente institucional brasileiro do período entre 1889 e 1945, com base na Nova Economia Institucional, identificando, também, os efeitos destas instituições sobre o desempenho econômico e os processos de mudança institucional do período, especialmente a mudança ocorrida após a Revolução de 1930. Mostra-se que a nova estrutura institucional, então criada, permitiu a continuidade do processo de industrialização, com maior intervenção do Estado na economia, o qual dispôs de melhores instrumentos para alcançar seu objetivo industrializante e com regras mais claras, seja para o sistema financeiro e a concessão de crédito, seja para a contratação de mão-de-obra. Permitiu, ademais, que a economia brasileira se tornasse mais robusta, deixando de ser tão vulnerável às flutuações externas. As mudanças desta época foram importantes para o crescimento do período posterior por criar uma base mais sólida tributária, financeira, de relações de trabalho e de educação.

**Palavras-chave:** Nova Economia Institucional, Primeira República, Primeiro Governo Vargas, Revolução de 1930, Ambiente Institucional, Mudança Insitucional.

## ABSTRACT

At least until the first Vargas government, the dynamics of the Brazilian economy was dictated by the primary production for exportation, in a succession of products that culminated with coffee. This situation was, however, completely modified during the decade of 1930, when a moment of economic and institutional inflection of great dimensions was characterized, that transformed the dynamics of the whole economy. The solidification of the new form of the economy was only possible because it came along with an alteration in the institutional structure of the country, rendering the financial, educational, tributary systems and work relations more adjusted to this new panorama. Institutions are the rules of the game in a society that shape human interactions, establishing stable structures for the occurrence of transactions. To know the historical institutional characteristics of the country can provide a better understanding of its current deficiencies and suggest the viable alternatives to surpass them. The present work intends to characterize the Brazilian institutional environment of the period between 1889 and 1945, on the basis of the New Institutional Economics, identifying, also, the effect of these institutions on the economic performance and the processes of institutional change of the period, especially those that occurred after the Revolution of 1930. It is shown that the then created institutional structure allowed the continuity of the industrialization process, with stronger intervention of the State in the economy and with clearer rules, both for the financial system and the concession of credit, and for hiring labor. The government had available better instruments to reach its industrializing objective. Moreover, it allowed the Brazilian economy to become more robust, becoming less vulnerable to the external fluctuations. The changes of this period were important for the growth of the following decades for it created a more solid tax, financial, educational and work relations structure.

**Keywords:** New Institutional Economics, First Republic, First Vargas Government, 1930 Revolution, institutional environment, institutional change.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 4.1: Evolução do produto agrícola e industrial no Brasil: 1900 a 1946 .....	112
Gráfico 4.2: Crescimento da matrícula dos diversos graus de ensino: Brasil, 1907-45 .	175
Quadro 2.1: Esquema de quatro níveis de Análise Social .....	27
Quadro 2.2: Esquema de determinação institucional endógena .....	33
Quadro 2.3: Atributos dos três modos de governança .....	40
Quadro 3.1: Tributos e Competências: 1891 .....	59
Quadro 4.1: Tributos e Competências: 1934 .....	131
Quadro 4.2: Sistema de Partilha e Transferências: 1934 .....	132
Quadro 4.3: Tributos e Competências: 1937 .....	134
Quadro 4.4: Sistema de partilha e transferências: 1937.....	134
Quadro 4.5: Diferenças entre os ambientes institucionais dos dois períodos .....	181
Tabela 3.1: Capitalização de Mercado no Brasil (preços correntes) .....	77
Tabela 4.1: Dados Populacionais e Analfabetismo - Brasil.....	164
Tabela 4.2: Participação dos graus de ensino no total de matrículas: Brasil, 1907-45..	175

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL.....</b>	<b>13</b>
2.1	Hipóteses Principais da Nova Economia Institucional .....	16
2.2	Instituições .....	23
2.3	Mudança Institucional.....	41
<b>3</b>	<b>ESTRUTURA E MUDANÇA INSTITUCIONAL NA PRIMEIRA</b>	
	<b>REPÚBLICA .....</b>	<b>45</b>
3.1	Instituições Políticas .....	50
3.2	Instituições Econômicas e Sociais .....	57
3.3	O Ambiente Institucional do Primeiro Período Republicano .....	101
<b>4</b>	<b>O PRIMEIRO GOVERNO VARGAS E A FORMAÇÃO DE UMA NOVA</b>	
	<b>ESTRUTURA INSTITUCIONAL DESENVOLVIMENTISTA.....</b>	<b>105</b>
4.1	Antecedentes .....	105
4.2	Instituições Políticas .....	117
4.3	Instituições Econômicas e Sociais .....	128
4.4	O Ambiente Institucional do Primeiro Governo Vargas .....	177
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>183</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>188</b>



## 1 INTRODUÇÃO

Pelo menos até o período do primeiro governo Vargas, a dinâmica da economia brasileira era ditada pela produção de produtos de natureza primária para exportação, numa sucessão de produtos que culminou com a produção cafeeira no final do séc XIX e início do XX. A produção do café iniciou-se, principalmente, na região do Vale do Paraíba, seguindo, então, para o oeste paulista. Nesta mudança de área geográfica, também a mentalidade e os objetivos dos grupos que produziam o café sofreram alterações, levando a uma mudança na forma de organização da produção, o que permitiu uma diversificação da atividade econômica. A República possibilitou a solidificação do poder, tanto econômico, quanto político dos cafeicultores, com o estabelecimento do federalismo, que dava ampla autonomia aos estados e do “Pacto Oligárquico”, que definiu as bases do sistema de controle político e centralização de poder.

Na década de 1930, a mudança no panorama internacional foi abrupta. Em muitos países, o Estado Liberal foi substituído por ditaduras totalitárias e a instituição central do século anterior – produção baseada em mercados livres – foi substituída por novas formas de economia. Ademais, estavam em formação novas bases institucionais para sustentar estas novas formas de economia. Estas mudanças refletiam-se também no Brasil. Após a Primeira Guerra Mundial, a estrutura política havia começado a ruir, culminando em um golpe de Estado que impôs rupturas drásticas, centralizando o poder nas mãos de Vargas a fim de promover mudanças na vida política e econômica. Ao mesmo tempo, aumentava-se a participação da indústria, possibilitando uma verdadeira transformação da dinâmica econômica brasileira.

Essa mudança econômica e institucional foi de grandes dimensões. Nos estudos sobre o período são destacados, principalmente, a virada “para dentro” da produção e o crescimento da participação da indústria e dos serviços no produto nacional. Destacam-se, ademais, mudanças nas relações de poder no governo, com a redução do poder dos estados, centralizado na esfera federal, além da própria concepção do papel do Estado na economia, marcado por uma mudança de ideologia.

A grande inflexão ocorrida durante a década de 1930 foi causada pela transformação na dinâmica de toda a economia: o Brasil deixaria de ser um país exclusivamente agro-exportador, passando a dinâmica a ser dada pela produção industrial, voltada, principalmente, para o mercado interno, gerando uma economia menos dependente de flutuações externas. Estas mudanças só foram possíveis, pois foram acompanhadas de uma mudança na estrutura institucional do país, que precisou ser readequada às novas condições. Entre as principais áreas transformadas no período, as mudanças no sistema financeiro, especialmente para a concessão de crédito e a manipulação do câmbio com objetivos protecionistas, e no sistema tributário e educacional, além das relações de trabalho, mais adequados a este novo panorama, são destacadas na literatura<sup>1</sup>.

A importância da mudança institucional, que foi incentivada por mudanças econômicas, e como a nova estrutura institucional, formulada durante o primeiro período Vargas possibilitou o grande salto qualitativo da economia brasileira são questões a serem tratadas neste trabalho. Cabe, também, analisar quais foram as instituições-chave deste período para o desempenho econômico brasileiro e como ocorreu esta mudança. Para isso, utilizamos a Nova Economia Institucional como arcabouço teórico.

O papel das instituições como fator determinante para a compreensão da diversidade social e econômica dos países já foi tratada por diversos economistas, desde representantes da Economia Política Clássica como Adam Smith, John Stuart Mill e Karl Marx, da Escola Histórica Alemã, como Schmoller, da Escola Austríaca, como Menger, Mises e Hayek e até mesmo da economia neoclássica, como Marshall. Para estes autores, entretanto, embora as instituições tivessem um papel relevante na análise, este papel nunca foi central.

Principalmente nas últimas duas décadas, a relevância do estudo do ambiente institucional das nações para a compreensão das diferentes performances econômicas tem voltado a ter destaque, não apenas entre economistas heterodoxos, mas também entre economistas do chamado *mainstream*. Sua importância, inclusive, cresceu tanto, que a

---

<sup>1</sup> Fonseca (2003a), chama atenção para mudanças institucionais nessas áreas como forma de dar sustentação à sua hipótese de que houve intencionalidade na política industrializante do primeiro governo Vargas.

busca por ambientes institucionais adequados ultrapassou os estudos acadêmicos e passou a fazer parte das determinações de política econômica, adotadas principalmente por organismos internacionais.

Se algumas exigências desses organismos internacionais com relação a mudanças institucionais parecem até mesmo bastante razoáveis, argumenta-se que, talvez, estas medidas tenham sido tomadas de forma um tanto quanto apressada, uma vez que os estudos na área ainda são bastante incipientes<sup>2</sup>. De fato, diversos estudos têm demonstrado a importância das instituições para o crescimento e o desenvolvimento econômico, tanto de forma teórica como em trabalhos aplicados. Entretanto, se estes estudos apontam *proxys* institucionais como as principais variáveis explicativas para o crescimento, não há um consenso com relação a quais sejam as instituições determinantes para alcançá-lo, uma vez que os resultados são ambíguos. Isso se deve, principalmente, ao fato de que estas variáveis são muito difíceis de especificar.

Por outro lado, a simples imposição de estruturas institucionais de outras sociedades, em geral trará resultados bastante diversos, uma vez que instituições, principalmente as informais, são muito difíceis de mudar, já que elas são determinadas, entre outros, pelas características históricas e culturais de cada país. Desta forma, não seria possível impor ou mesmo definir qual ambiente institucional deve ser adotado para que os países se desenvolvam.

Nesse sentido, parece claro que estudar as características institucionais históricas de cada país (estudos de caso) pode trazer uma melhor compreensão de suas deficiências atuais e das alternativas viáveis de mudança institucional para superá-las. Além do mais, argumenta-se que não apenas as estruturas institucionais “ideais” mudam entre países, como também podem depender do estágio de desenvolvimento e contexto internacional em que se inserem as economias em questão. Dado que a maioria dos estudos em economia institucional trata de situações recentes (a partir da década de 1990), consideramos relevante analisar um período para o qual as conseqüências da mudança institucional já são mais evidentes. Para isso, o período entre a Proclamação da República e o fim do primeiro governo Vargas apresenta-se como relevante, principalmente por

---

<sup>2</sup> A este respeito ver, por exemplo, Chang e Evans (2000).

conter uma época de forte ruptura institucional, que foi a Revolução de 1930. As mudanças institucionais ocorridas nesta época foram resultado de mudanças econômicas e de cenário internacional que ocorreram na fase anterior (1889-1930) e permitiram uma melhora do desempenho econômico posterior, extrapolando, inclusive, o período de análise.

O objetivo geral deste trabalho é, portanto, caracterizar o ambiente institucional brasileiro entre 1889 e 1945. Para alcançar tal objetivo, pretende-se sistematizar o pensamento da Nova Economia Institucional no que se refere ao papel das instituições de cada país como determinantes de seu desempenho econômico e ao processo de mudança institucional. Esta sistematização servirá de apoio para a caracterização do período de estudo com um enfoque institucionalista, identificando, também, os efeitos destas instituições sobre o desempenho econômico e os processos de mudança institucional daquele momento histórico, principalmente a mudança ocorrida após a Revolução de 1930.

A base teórica utilizada na interpretação do período em questão é definida no capítulo 2. Neste sentido, procura-se expor as principais hipóteses da Nova Economia Institucional no que se refere à importância das instituições para o desempenho das economias, a forma como as instituições mudam e evoluem ao longo do tempo e as causas destas mudanças.

No terceiro capítulo, caracterizam-se as instituições da primeira etapa do período de análise, qual seja, entre 1889 e 1930, destacando-se as principais instituições responsáveis pelo desempenho econômico desta etapa e antecipando suas falhas, além da mudança no ambiente político-econômico que precipitaria na Revolução de 1930.

Os antecedentes da Revolução de 1930, a mudança ideológica e de preços relativos originada no contexto internacional e suas conseqüências para o contexto interno são discutidos no capítulo 4. Ademais, neste capítulo, são caracterizadas as instituições da etapa entre 1930 e 1945 e sua influência no desempenho econômico e na mudança do eixo dinâmico da economia brasileira. Por fim, o quinto capítulo sintetiza as idéias concluídas ao longo deste trabalho, além de suas limitações e implicações para futuros trabalhos.

## 2 A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

Após a Segunda Guerra Mundial, principalmente nas três primeiras décadas que se seguiram a ela, grandes avanços foram feitos nas diversas áreas de estudo da ciência econômica. Foram desenvolvidos e expandidos os fundamentos teóricos da economia neoclássica<sup>1</sup> e as técnicas econométricas para medir empiricamente os parâmetros destes modelos teóricos e testá-los. Estes avanços foram bem aceitos, tendo sido utilizados fortemente nas decisões de política econômica, assim como naquelas de caráter privado do período e até os dias atuais.

No início dos anos 1970, os resultados daqueles estudos começaram, porém, a mostrar suas fraquezas e sua incapacidade de explicar novas questões que se impunham. Isto se deveu, em boa parte, ao fato de que a tradição neoclássica sempre utilizou abordagens que tomavam a estrutura institucional como dada. As instituições legais básicas eram assumidas como existentes e operando perfeitamente e sem custos (ou não operando, no caso das externalidades) ou eram, efetivamente, ignoradas completamente. De fato, dentro do que pode ser considerado como *mainstream* em teoria econômica (por exemplo, o modelo de equilíbrio geral de Arrow-Debreu), as instituições não possuem papel algum. A ênfase é na eficiência alocativa e arranjos institucionais diferentes são vistos como meros “meios alternativos” para se alcançar as condições necessárias para o ótimo de Pareto (LANCASTER, 1969 *apud* FURUBOTN; RICHTER, 2000).

Essa neutralidade institucional, ou, ao menos, sua predisposição para negligenciar várias considerações com relação a restrições institucionais e custos de transação enfraquece muito a teoria neoclássica, de forma que só pode ser aplicada a questões de alocação de recursos em um sentido altamente abstrato. Estas deficiências já eram

---

<sup>1</sup> Segundo Colander (2000), as principais características da economia neoclássica, encontradas em livros de história do pensamento econômico, são: 1. Ela foca na alocação de recursos em um dado momento no tempo (alocação de recursos escassos entre fins alternativos); 2. Aceita alguma variação do utilitarismo como fator central para a compreensão da economia; 3. Foca em *tradeoffs* marginais; 4. Assume racionalidade capaz de fazer previsões corretas; 5. Aceita o individualismo metodológico; 6. É estruturada em torno de uma concepção de equilíbrio geral da economia.

conhecidas por parte da heterodoxia econômica que, entretanto, também sempre foi avessa aos demais recursos analíticos da abordagem neoclássica. As instituições só foram consideradas como questão central de estudo na compreensão da economia, em torno da década de 1920, pelo chamado velho institucionalismo, de Veblen, Commons e Mitchell. Entretanto, sendo criticada por não conseguir estabelecer uma teoria, esta escola acabou abandonada por, pelo menos, 30 anos.

Influenciado em certa medida pelos estudos de Commons (1931), em 1937, Ronald Coase escreveu um de seus mais importantes trabalhos, “A natureza da firma”. Este trazia uma nova visão de firma, bastante diversa daquela adotada pela economia neoclássica. Coase considerava a existência de custos de transação para a compreensão da existência de firmas hierarquizadas. Seus estudos formaram as bases da Nova Economia Institucional (NEI), que trouxe as instituições de volta ao centro das discussões, a partir da década de 1960<sup>2</sup>.

Segundo Douglass North, um dos mais importantes autores dessa escola<sup>3</sup>, as instituições são “[...] the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction.” (1990, p. 3) Sua importância deve-se ao fato de que elas diminuem as incertezas implícitas nas decisões humanas do dia-a-dia, criando estruturas estáveis que regulam a interação entre os indivíduos e, como consequência, acabam por determinar a estrutura de incentivos da sociedade, de modo que as instituições direcionam a forma como a sociedade irá evoluir ao longo do tempo.

A NEI diferencia-se das antigas abordagens institucionalistas, pois, além de destacar a importância das instituições, procura desenvolver uma estrutura que possibilite integrar a análise institucional à economia utilizando o aparato analítico da teoria neoclássica para explicar o funcionamento e evolução dos arranjos institucionais e, assim, ampliar o alcance e o poder de previsão dos modelos econômicos (FURUBOTN; RICHTER, 2000). Este fato possibilitou sua ampla aceitação pelo *mainstream*, tal que

---

<sup>2</sup> Segundo Williamson (1985), as primeiras contribuições incluem a re-conceitualização dos custos de transação do próprio Ronald Coase (1960), o tratamento pioneiro de direitos de propriedade de Armen Alchian (1961), os trabalhos de Kenneth Arrow sobre propriedades econômicas de informação (1962, 1963) e a contribuição de Alfred Chandler Jr para a “*business history*” (1962). Na década de 1970, começaram a aparecer conteúdos mais operacionais, sendo que as pesquisas na área atingiram uma massa crítica em 1975 e, na década seguinte, testemunharam um crescimento exponencial.

<sup>3</sup> Juntamente com Ronald Coase e Oliver Williamson.

“[...] it is now widely recognized that understanding how institutions affect economic performance and why different institutional arrangements emerge in different social, cultural and economic settings is now widely accepted by economists.” (JOSKOW, 2004, p. 25), apesar de algumas hipóteses básicas terem sido amplamente modificadas.

Embora se possam considerar diversas abordagens como fazendo parte do que é chamado de Nova Economia Institucional<sup>4</sup>, consideraremos aqui, principalmente, as abordagens Histórica, cujo principal autor é Douglass North, e a de Custos de Transação, de Coase e Williamson. Na primeira, a preocupação central é analisar as mudanças no meio ambiente institucional geral das economias, isto é no conjunto de regras políticas, sociais e legais fundamentais, buscando entender de que forma as macro-instituições de um país afetam seu desempenho econômico no longo prazo. Já a segunda corrente ocupa-se basicamente do estudo da interação entre as unidades econômicas nos processos de produção, troca e distribuição, enfatizando a forma como surgem e se desenvolvem instituições que asseguram a cooperação entre as unidades econômicas nestes processos. Seu objetivo principal é entender como se formam e como se modificam as estruturas de governança para determinadas transações, isto é, o conjunto de instituições que permite que um determinado tipo de transação realize-se de forma contínua (BUENO, 2004).

O presente capítulo propõe-se a fazer uma sistematização das idéias principais da Nova Economia Institucional no que se refere aos diferentes tipos de instituições e a forma como mudam. Para tanto, na primeira parte são apresentadas as hipóteses básicas que dão sustentação à idéia de que as instituições importam para a economia. A seguir, os diferentes tipos de instituições são definidos e organizados segundo uma matriz institucional; na terceira parte discorre-se sobre a mudança institucional e, por fim, são feitos alguns comentários finais.

---

<sup>4</sup> Richter (2005) destaca nove campos que podem ser consideradas como partes integrantes da NEI: Abordagem de Direitos de Propriedade; Abordagem de Custos de Transação; Economia Evolucionária; Escolha Constitucional; Teoria da Ação Coletiva; Teoria da Escolha Pública; Teoria de Contratos Econômicos; Abordagem Novo-Institucional para História Econômica e Economia Austríaca Moderna.

## 2.1 Hipóteses Principais da Nova Economia Institucional

O estudo das instituições na economia tem por trás algumas hipóteses básicas essenciais, quais sejam, o entendimento de que os indivíduos não possuem racionalidade perfeita e que há custos envolvidos no processo de troca.

### 2.1.1 A Hipótese Comportamental (Racionalidade)

Uma das hipóteses de sustentação da teoria neoclássica é a de que os agentes econômicos comportam-se (fazem suas escolhas) conforme a Teoria da Escolha Racional (TER) (ou, segundo Simon (1987), possuem racionalidade substantiva vista em termos das escolhas que produz). Dentro desta perspectiva, uma escolha é vista como racional se maximiza o interesse do indivíduo, sejam quais forem seus objetivos. Assim, o indivíduo racional sempre fará a escolha que é objetiva ou subjetivamente melhor em termos de sua própria função utilidade, ou seja, ele maximizará esta função sujeita a algum conjunto de restrições (em geral, orçamentárias).

Para que isto seja possível, no entanto, é preciso assumir que os indivíduos possuem capacidade ilimitada de cálculo, informação perfeita acerca das possibilidades de escolha (ou seja, que eles conhecem todos os conjuntos possíveis de escolhas que podem ser feitas, de forma não ambígua), e que o ambiente é previsível e estável, até como resultado das hipóteses anteriores. Assume-se, também, que o indivíduo é capaz, de forma inequívoca, de estabelecer um *ranking* de preferências a partir de algum critério pessoal qualquer (necessidades vitais, emocionais, psicológicas, etc.) e que as preferências são transitivas (ou seja, se um indivíduo prefere um ativo A a outro ativo B e este ativo B a outro ativo C, então ele prefere o ativo A ao C).

A TER é aceita pela teoria neoclássica, pois, apesar de pouco realista, mostra-se útil, segundo os representantes desta abordagem, para criar modelos de comportamento



do mercado<sup>5</sup>. Porém, ela inviabiliza a compreensão de grande parte dos fenômenos com os quais os economistas confrontam-se diariamente, pois distancia muito a teoria do mundo real<sup>6</sup>, o que coloca em cheque, até mesmo sua capacidade de previsão<sup>7</sup>.

Elster (1990) destaca que a TER seria muito mais uma teoria normativa do que descritiva, pois ela incorreria tanto no problema de indeterminação, ou seja, falhar na tarefa de produzir previsões únicas, quanto no de inadequação, que significa que suas previsões falham. De fato, segundo Aumann (1997, p.2), há diversas objeções com relação ao seu uso:

First, casual empiricism or even just simple introspection leads to the conclusion that even in quite simple decision problems, most economic agents are not in fact maximizers, in the sense that they do not scan the choice set and consciously pick a maximal element from it. Second, such maximizations are often quite difficult, and even if they wanted to, most people including economists and even computer scientists would be unable to carry them out in practice. Third, polls and laboratory experiments indicate that people often fail to conform to some of the basic assumptions of rational decision theory. Fourth, laboratory experiments indicate that the conclusions of rational analysis (as distinguished from the assumptions) sometimes fail to conform to 'reality'. And finally, the conclusions of rational analysis sometimes seem unreasonable even on the basis of simple introspection.

North (1990, p.17) considera que, não apenas a TER está errada<sup>8</sup>, como “[...] have prevented economists from coming to grip with some very fundamental issues and that a modification of these assumptions is essential to further progress in the social sciences.” Pois, em um mundo onde há racionalidade perfeita, as instituições são supérfluas, a cultura não tem papel algum e a sociedade é caracterizada por mercados econômicos e políticos eficientes.

---

<sup>5</sup> Esta visão reflete a preponderância do instrumentalismo, de Friedman, como metodologia da economia, onde o valor da teoria está na sua capacidade de previsão, e não no realismo de suas hipóteses. (FRIEDMAN, 1953)

<sup>6</sup> Diversos estudos empíricos, como, por exemplo Sippel (1997), demonstram que as hipóteses da Teoria da Escolha Racional não se verificam na prática.

<sup>7</sup> Simon (1987), por exemplo, mostra uma descrença total com relação a isso: “I would recommend that we stop debating whether a theory of substantive rationality and the assumption of utility maximization provide a sufficient base for explaining and predicting economic behavior. The evidence is overwhelming that they do not.” (SIMON, 1987, p.39)

<sup>8</sup> Porém, este autor considera que a TER ainda poderia ser utilizada em situações específicas, quando houvesse problemas simples, informação completa, situações repetitivas, e motivação alta.

Os autores da NEI, procurando entender o mundo como o vêem (e não como um mundo perfeito da teoria neoclássica) romperam com a hipótese da racionalidade substantiva<sup>9</sup> e passaram a buscar as pessoas reais<sup>10</sup> que

[...] are not omniscient nor perfectly far-sighted. They cannot solve arbitrarily complex problems exactly, costlessly, and instantaneously, and they cannot communicate with one another freely and perfectly. Instead, they are *bounded rational*, and they know it. They recognize that they cannot possibly foresee all the things that might matter for them, they understand that communication is costly and imperfect and that understanding are often flawed, and they know that they are not likely to find the mathematically best solution to difficult problems. They then act in an *intentionally rational* manner, trying to do the best they can given the limitations under which they work. And they learn. (MILGROM; ROBERTS, 1992, p. 130, grifos dos autores)

Dessa forma, as preferências dos tomadores de decisão são consideradas incompletas e sujeitas a mudanças ao longo do tempo e estes agem com base em informações incompletas, de forma que fazem escolhas utilizando modelos subjetivos que divergem entre indivíduos e que não mostram nenhuma tendência a convergir. Esta capacidade computacional limitada, juntamente com a imperfeição da informação com relação ao comportamento dos demais agentes no processo de interação humana, gera uma grande incerteza. Devido a esta incerteza e também àquelas envolvidas em reconhecer o ambiente, regras e procedimentos são desenvolvidos para simplificar o processo. O ambiente institucional resultante, ao estruturar a interação humana e, assim, limitar o conjunto de escolhas dos agentes, reduz as incertezas, embora nada garanta que estas instituições sejam eficientes. Em um mundo assim, as idéias e ideologias possuem papel central nas escolhas e os custos da transação geram mercados imperfeitos (NORTH, 1990). Desta forma, a existência de instituições só faz sentido em um mundo onde a racionalidade é limitada.

Quando os indivíduos são limitadamente racionais, eles constroem modelos mentais para interpretar o mundo ao seu redor. Estes modelos são fortemente

---

<sup>9</sup> Algumas abordagens que podem ser vinculadas a NEI, como Teoria da Agência, Direito e Economia, Teoria da Escolha Pública, entretanto, mantém a hipótese da racionalidade perfeita ou completa (substantiva).

<sup>10</sup> “modern institutional economics should start with real institutions. Let us also start with man as he is” (Coase, 1984 *apud* WILLIAMSON, 1989, 138).

influenciados pela cultura – produzida pela transferência de conhecimentos, valores e normas entre gerações, que variam radicalmente entre diferentes sociedades – mas também pela experiência própria, que varia de acordo com os diferentes ambientes. Em consequência, há uma grande variedade de modelos mentais e, portanto, diferentes percepções do mundo e da forma como ele funciona.

Apesar da NEI acreditar que a racionalidade só possa funcionar de maneira limitada, não há consenso dentro desta escola quanto a melhor teoria que molde esta racionalidade limitada para substituir a TER. Uma das substitutas mais aceita é a da racionalidade restrita (*bounded rationality*) de Herbert Simon (1987)<sup>11</sup>. Porém, devido à ausência de formalização, esta teoria nunca alcançou um maior progresso e, ao invés de esforços neste sentido terem possibilitado o desenvolvimento de uma teoria ampla, o que se deu foi uma diversificação e várias abordagens de racionalidade limitada desenvolveram-se (AUMANN, 1997).

Mesmo não havendo consenso, se aceitamos que a racionalidade é limitada e, desta forma, a informação é assimétrica e, ainda, se procurarmos ver os homens como agentes econômicos que buscam o próprio interesse (são egoístas), abre-se a possibilidade para a existência de oportunismo. Segundo Williamson (1998), oportunismo refere-se à possibilidade de as pessoas agirem buscando o próprio interesse de forma fraudulenta, incluindo esforços calculados no sentido de corromper, enganar, ofuscar e confundir de diversas formas<sup>12</sup>. Ou seja, as pessoas podem não ser totalmente honestas e sinceras sobre suas intenções, ou elas podem tentar tirar vantagem de circunstâncias não previstas que dão a elas a chance de explorar a outra parte. Ressalte-se

---

<sup>11</sup> Segundo Williamson (1989, p. 139), “[...] Simon actually enlarges rather than reduces the scope for rationality analysis. Thus, economic actors with whom Simon is concerned are ‘*intendedly* rational, but only *limitedly so*’ [...] “it is only because individual human beings are limited in knowledge, foresight, skill, and time that organizations are useful investments for the achievement of human purpose” (SIMON, 1957 *apud* WILLIAMSON, 1989, p. 139). North (1990), da mesma forma, aceita a racionalidade procedimental, de Herbert Simon, pois esta capturaria a essência do porquê, para ele, o processamento subjetivo e incompleto das informações teria papel decisivo na tomada de decisão. “It accounts for ideology based upon subjective perceptions of reality, playing a major part in human beings choices. It brings into play the complexity and incompleteness of our information and the fumbling efforts we make to decipher it. It focuses on the need to develop regularized patterns of human interaction in the face of such complexities, and it suggests that these regularized interactions we call institutions may be very inadequate or very far from optimal in any sense of the term. In short, such a way of looking at how human beings proceeds is consistent with the arguments about the formation of institutions [...]” (NORTH, 1990, p. 23)

<sup>12</sup> O oportunismo deve ser diferenciado da simples busca do auto interesse, de acordo com o qual os indivíduos jogam um jogo com regras fixas que eles obedecem de forma confiável.

que o pressuposto não é de que todos os indivíduos agem sempre oportunisticamente, mas apenas que algumas pessoas agirão de forma oportunista em algum momento e que não é possível definir, *a priori*, quem é, ou não, oportunista.

Esse fator faz com que as partes de uma transação deixem de ser confiáveis, passando a ser necessário utilizar recursos no sentido de reduzir brechas para estes comportamentos, e monitorar para que os termos dos contratos sejam cumpridos, ou seja, incorre-se em custos durante uma transação que não estão ligados à produção do que será trocado.

### 2.1.2 A Existência de Custos de Transação

Uma segunda hipótese subjacente à teoria neoclássica é a de que não há custos envolvidos no processo de troca. Esta idéia decorre da hipótese da racionalidade substantiva, já que se supõe que os agentes podem adquirir e processar toda a informação de que necessitarem sem custos e instantaneamente, assim como que estes mesmos agentes podem fazer previsões perfeitas e, portanto, são capazes de escrever contratos completos, que podem ser monitorados e impostos com precisão absoluta. Neste modelo, o mercado, através de uma “mão invisível” é que aloca os recursos, igualando oferta e demanda através de um mecanismo de preços, que se tornam a variável fundamental de análise. Os custos considerados são apenas aqueles relativos à produção das mercadorias.

Commons (1931) já propunha que a unidade básica de análise deveria ser a transação em si, não os preços.

Transactions intervene between the labor of the classic economists and the pleasures of the hedonic economists, simply because it is society that controls access to the forces of nature, and transactions are, not the ‘exchange of commodities’, but the alienation and acquisition, between individuals, of the rights of property and liberty created by society, which must therefore be negotiated between the parties concerned before labor can produce, or consumers can consume, or commodities be physically exchanged. (p. 5)

[...]

Transactions are the means, under operation of law and custom, of acquiring and alienating legal control of commodities, or legal control

of the labor and management that will produce and deliver or exchange the commodities and services, forward to the ultimate consumers. (p.10)

Alguns anos depois, Coase (1937) mostrou que a organização da produção internamente a uma firma só faz sentido se aceitarmos que há custos ligados à utilização do mecanismo de preços, ou seja, à necessidade de coordenar as transações entre os atores do mercado, os chamados custos de transação. Entre eles, destacam-se os custos de obter e processar informações, de monitorar agentes e os de negociar e exigir o cumprimento de contratos.

A idéia de custos de transação de Coase é ampliada, entendendo-se que os custos de transação ocorrem tanto na utilização do mercado como internamente à firma, havendo ainda aqueles relacionados à política. Estes últimos são destacados por Eggertson (1990), para quem os custos de transação, ao ressaltarem a importância na transmissão de direitos de propriedade, introduzem a questão da organização econômica e fazem da estrutura das instituições políticas um fator-chave para a compreensão do crescimento econômico.

De fato, segundo Furubotn e Richter (2000), se aceitarmos que os indivíduos possuem racionalidade limitada, para toda a atividade exercida por estes, em qualquer setor da economia, incorrer-se-á em custos de transação positivos. As limitações humanas, as restrições de conhecimento e a tendência a cometer erros dos tomadores de decisão do mundo real tornam-nos ineficientes, relativamente aos agentes racionais da teoria neoclássica. Passamos a ser ineficientes quando passamos a depender dos outros para obter os bens de que necessitamos. Isto ocorre, segundo Bueno (2004), quando surge a divisão do trabalho e, com ela, portanto, os custos de transação.

Além da definição dada por Coase (1937), que relaciona custos de transação à utilização do mecanismo de preços, há outras mais amplas, como a de Arrow (1969 *apud* FURUBOTN; RICHTER, 2000), que os define como os custos de colocar o sistema econômico em operação, ampliada por Furubotn e Richter (2000) que destacam, além destes custos de rotina, os de estabelecer, manter e mudar a estrutura institucional básica deste sistema; ou de Williamson (1989), que divide estes custos em custos de transação

*ex ante* (relacionados ao desenvolvimento e negociação de acordos ou contratos) e *ex post* (de monitoramento e imposição)<sup>13</sup>.

Para Williamson (1989), as principais “dimensões críticas” das transações (e, portanto, de seu custo) são (1) sua freqüência, (2) o nível e tipo de incerteza a que estão sujeitas e (3) a condição de especificidade do ativo, sendo a última considerada a mais crítica, pois ativos muito específicos abrem a possibilidade de oportunismo, criando novos custos, que não aqueles relativos à produção. O seu principal problema é que, se os custos de transação forem demasiadamente altos, eles podem efetivamente impedir que trocas ocorram, ou seja, podem fazer com que determinados mercados deixem de existir ou mesmo, sequer, consigam estruturar-se.

É nesse sentido que uma estrutura institucional que ofereça regras e normas regulares para as trocas e imponha o cumprimento de contratos torna-se muito relevante<sup>14</sup>. Sem as restrições institucionais, o comportamento de interesse próprio impedirá trocas complexas devido à incerteza que surgirá com relação ao cumprimento do acordo pela outra parte. O custo de transação refletirá a incerteza, incluindo um prêmio de risco com a magnitude da probabilidade de deserção da outra parte e o conseqüente custo para a primeira parte. Porém, nada garante que todas as instituições sejam eficientes, no sentido de oferecer baixos custos para as transações. Quanto maior a especialização e o número e variabilidade dos atributos valiosos, mais importante torna-se a existência de instituições confiáveis que permitam aos indivíduos engajarem-se em contratos complexos com um mínimo de incerteza quanto à possibilidade de os termos do contrato se realizarem (NORTH, 1990).

---

<sup>13</sup> Allen (2000) destaca que há duas definições para o termo “custos de transação” na literatura, dependendo de qual abordagem teórica a utiliza: Para a abordagem de direitos de propriedade, inspirada nos trabalhos de Coase (1937, 1960), os custos de transação são aqueles relacionados ao estabelecimento e manutenção de direitos de propriedade. Já na abordagem neoclássica, seriam aqueles custos incorridos na transferência de direitos de propriedade (só ocorrem no momento em que se dá uma transação no mercado)

<sup>14</sup> Segundo Coase (1960), o resultado neoclássico de mercados eficientes só é alcançado quando não há custos para transacionar. Quando estes custos existem, as instituições importam. Wallis e North (1986 *apud* NORTH, 1990) mostraram a importância dos custos de transação no PNB, ou seja, que realmente é custoso transacionar.

## 2.2 Instituições

A palavra “instituição” possui um significado muito amplo na língua portuguesa<sup>15</sup>, que mistura os conceitos de instituições e de organizações utilizados pelos autores da Nova Economia Institucional, o que torna necessário defini-los adequadamente.

‘Instituições’ é o termo genérico que os economistas institucionais utilizam para representar o comportamento regular e padronizado das pessoas em uma sociedade, bem como as idéias e os valores associados a essas regularidades; são exemplos de instituições: as leis e os costumes que regulamentam o direito de propriedade, as práticas comerciais formalmente codificadas ou não vigentes nas diferentes sociedades, as formas de casamento e até as regras de etiqueta à mesa. A maior parte de nossas atividades diárias, assim, obedecem a padrões porque, consciente ou inconscientemente, calculamos que agir de acordo com as normas estabelecidas é mais vantajoso do que adotar comportamentos alternativos. (BUENO, 2004, p. 362)

Gustav Schmoller, considerado por Schumpeter (1926 *apud* RICHTER, 2001) como o “pai” do institucionalismo americano, em 1900, já definia instituições como um conjunto de regras formais e informais, incluindo seu sistema de imposição (*enforcement*). Esta definição também é utilizada por North (1990), que a complementa, enfatizando que estas são impostas pelos homens a si mesmos, de forma a estruturar suas interações. Juntamente com as restrições clássicas da economia, elas definem o conjunto de escolhas e, portanto, os custos de produção e de transação assim como a possibilidade e a lucratividade de se dar início a uma atividade econômica.

Se as instituições são as regras do jogo, as organizações, para North (1990), são vistas como “os jogadores”. Estas se desenvolveriam devido aos incentivos gerados pela estrutura institucional. Seriam grupos de indivíduos ligados por algum propósito comum para alcançar objetivos. Entre organizações estariam corpos políticos (como partidos políticos, o Senado, câmaras de vereadores, agências reguladoras), corpos econômicos

---

<sup>15</sup> No dicionário Aurélio constam: Instituição: 1. Ato de instituir, criação, estabelecimento; 2. A coisa instituída ou estabelecida, instituto: *instituições legais*; 3. Associação ou organização de caráter social, educacional, religioso, filantrópico, etc. 4. Nomeação (de herdeiro); 5. Estrutura decorrente das necessidades sociais básicas, com caráter de relativa permanência, e identificável pelo valor de seus códigos de conduta, alguns deles expressos em leis; instituto; 6. Pessoa ou coisa que, por sua eficiência, antiguidade, etc., como que representa uma instituição. E Instituições: 1. Leis fundamentais que regem uma sociedade política; regime. 2. O conjunto de estruturas sociais estabelecidas pela tradição, especialmente as relacionadas com a coisa pública.

(como firmas, sindicatos, fazendas, cooperativas), corpos sociais (como igrejas, clubes, associações atléticas) e corpos educacionais (como escolas, universidades, centros de instrução vocacional)<sup>16</sup>. Além destas, Furubotn e Richter (2000) mostram que, se entendermos as organizações neste sentido destacado por North (como grupos estruturados de indivíduos que buscam alcançar um objetivo comum), não só firmas, mas os mercados e mesmo os Estados podem ser vistos como organizações. Nos mercados, o objetivo comum seria o aumento da utilidade de compradores e vendedores potenciais, enquanto no Estado, seria oferecer um certo nível de bens públicos e estabelecer taxas suficientes para alcançar tal propósito.

A importância das instituições, segundo North (1990), deve-se ao fato de que, à medida que restringem certos tipos de condutas, ou selecionam entre condutas permitidas e proibidas, elas facilitam a formação de uma estrutura de comportamentos previsíveis, ou, em outras palavras, uma estrutura geral de estabilidade do ambiente, e, assim, diminuem as incertezas implícitas nas atividades humanas do dia-a-dia. Esta previsibilidade do ambiente possibilita a redução de custos de transação e, como consequência, acaba por incentivar as trocas. Deve ficar claro, entretanto, que nada garante que as instituições sejam eficientes.

Além disso, a coerência entre os objetivos das restrições institucionais e as escolhas efetivamente feitas pelos indivíduos dentro da estrutura institucional depende da efetividade dos mecanismos de imposição. Estes mecanismos podem ser códigos de conduta auto-impositivos, retaliação por parte dos demais membros da sociedade e/ou sanções sociais e coerção impositiva estatal.

---

<sup>16</sup> Ménard (1995) também procura diferenciar e dar definições claras de instituições e organizações. Segundo este autor,

[...] an institution is manifested in a long-standing historically determined set of stable, abstract and impersonal rules, crystallized in traditions, customs, or laws, so as to implement and enforce patterns of behavior governing the relationships between separate social constituencies. (p.168)

e uma organização,

[...] is an institutional arrangement designed to make possible the conscious and deliberate coordination of activities within identifiable boundaries, in which members associate on a regular basis through a set of implicit and explicit agreements, commit themselves to collective actions for the purpose of creating or allocating resources and capabilities by a combination of command and cooperation (p. 175).



A idéia de instituições como restrições que os homens desenvolvem para moldar as interações humanas é bastante abrangente, incluindo desde instituições informais, como tradições, costumes, normas de conduta, etc., até as formais, como as leis, podendo surgir por criação dos homens ou mesmo por “evolução espontânea”. Jütting (2003) destaca que, na literatura, podemos encontrar varias formas de classificar instituições, as quais podem ser agrupadas segundo três diferentes abordagens: grau de formalidade, área de análise ou níveis hierárquicos.

### **2.2.1 Grau de Formalidade**

A forma de classificação institucional adotada por North (1990) segue a idéia de que as instituições são formas de restrições criadas pelos homens para moldar a interação humana. Elas consistem tanto de regras formais escritas, quanto de códigos de conduta não escritos, que subordinam e complementam as regras formais. As regras e restrições formais são as constituições, leis, direitos de propriedade, escrituras, estatutos, direito comum e regulamentos e suas características impositivas (*enforcement*), como sanções. Já as regras informais podem ser tanto extensões, elaborações e modificações das formais, normas de comportamento sancionadas socialmente (como costumes, tabus e tradições), assim como padrões de conduta impostos internamente.

### **2.2.2 Área de Análise**

Uma segunda forma de classificação das instituições é a diferenciação entre as várias áreas de análise. Neste caso, as quatro principais categorias encontradas na literatura, segundo Jütting (2003), são:

- Instituições Econômicas: regras que definem processos de produção, alocação e distribuição de bens e serviços, incluindo mercados.
- Instituições Políticas: Regras eleitorais, tipos de sistema político, composição partidária da oposição e governo, sistemas de controle e estabilidade política.

- Instituições Legais: sistema legal, definição e imposição de direitos de propriedade e princípio legal.
- Instituições Sociais: regras ligadas a acesso a saúde e educação, arranjos de seguridade social, questões de gênero e de relações entre atores econômicos.

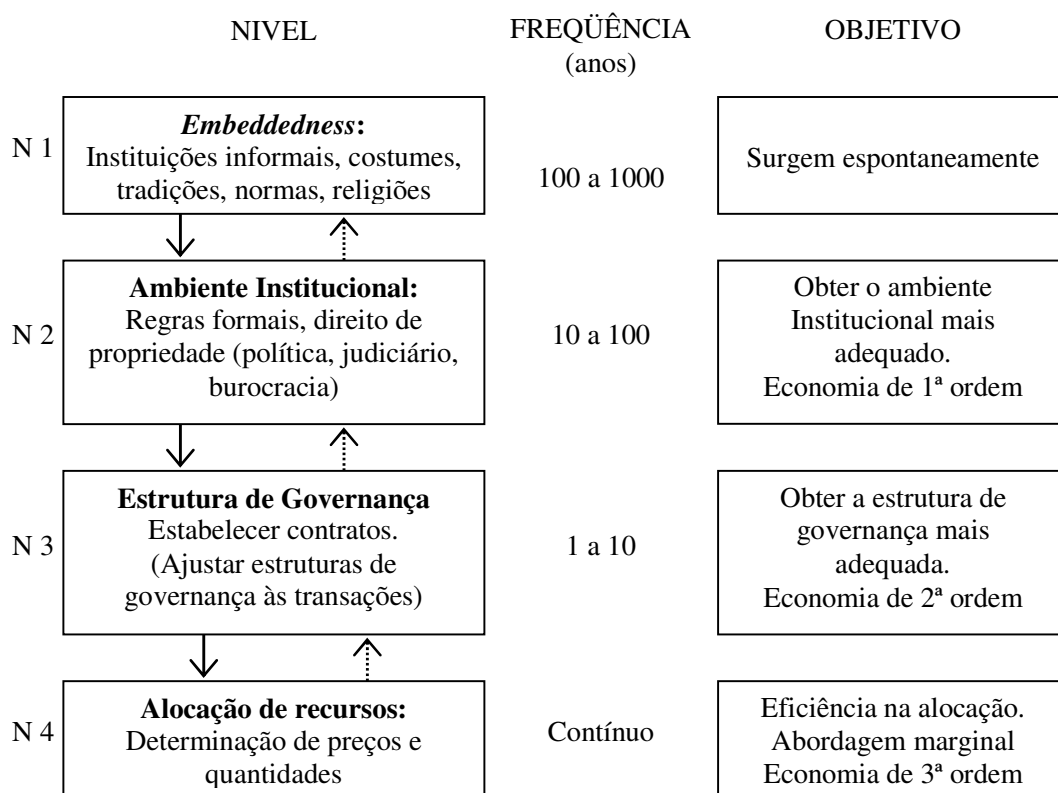
### 2.2.3 Nível Hierárquico

Williamson (2000) desenvolve um esquema hierárquico de quatro níveis de análise social, que pode ser visto no Quadro 2.1. Sua abordagem tem a vantagem de destacar a interconexão entre os diferentes níveis institucionais e ser dinâmica, possibilitando uma melhor compreensão da mudança institucional e do impacto das instituições no produto. As flechas sólidas que ligam um nível mais alto a outro mais baixo significam que o nível superior impõe restrições no nível imediatamente inferior. As flechas tracejadas no sentido inverso indicam *feedback*.

No primeiro nível, denominado “*embeddedness*”<sup>17</sup> social, encontram-se as normas, costumes, maneiras, tradições, etc. Williamson supõe que muitas destas instituições surgem de forma espontânea e, dada esta origem evolucionária, elas são adotadas e, a partir daí, sofrem, em parte, grande inércia – algumas por serem funcionais (como convenções), outras pelos seus valores simbólicos, e muitas são profundamente ligadas a instituições complementares (formais e informais). Desta forma, elas mudam muito lentamente neste nível – na ordem de séculos ou milênios. Para a NEI, não há dúvida de que estas instituições informais têm grande influência sobre características de longo prazo das economias, entretanto, esta escola não sabe como explicá-las. O conceito de “*embeddedness*”, tanto ao nível de sociedade quanto no contexto das redes de relacionamento vigentes, foi desenvolvido para explicar melhor esta questão. A vasta literatura sobre cultura também é pertinente.

---

<sup>17</sup> Segundo Dequech (2003), a noção de *embeddedness* remonta aos trabalhos de Karl Polanyi e Clifford Geertz, tendo sido revitalizada por Mark Granovetter (1985) e, desde então, tornou-se um conceito central na nova sociologia econômica. O artigo de Granovetter focou no *embeddedness* da ação econômica em “redes de relações interpessoais”. Smelser e Swedberg (1994 *apud* WILLIAMSON, 2000) observam que há diferentes tipos de “*embeddedness*” e concluem que este conceito ainda necessita de melhor especificação teórica.

**Quadro 2.1: Esquema de quatro níveis de Análise Social**

N1: Teoria Social

N2: Economia dos Direitos de Propriedade / Teoria Política Positiva

N3: Economia dos Custos de Transação

N4: Economia Neoclássica / Teoria da Agência

Fonte: Williamson (2000, p. 597).

O segundo nível é denominado Ambiente Institucional, onde figuram as chamadas regras formais, como constituições, leis, direitos de propriedade, etc. Neste nível, as instituições são criações voluntárias dos homens com o objetivo de obter ambiente institucional mais adequado às relações humanas vigentes. Restringidos pela sombra do passado, os instrumentos desenhados no nível 2 incluem tanto o Executivo, o Legislativo, o Judiciário e as funções burocráticas dos governos, como a divisão de poderes entre diferentes níveis governamentais (federalismo). A definição e o

*enforcement* (imposição do cumprimento das regras) dos direitos de propriedade e dos contratos são questões importantes neste nível.

No terceiro nível, figura o que seria “o jogo em si” (contratos), ou seja, as estruturas de governança. Com base na proposta de Commons (1931) de que a principal unidade de análise deve ser a transação, uma vez que ela engloba os princípios de conflito, mutualismo e ordem, Williamson vê a governança exatamente como este esforço em alcançar a ordem, mitigar o conflito e conseguir ganhos mútuos. Desta forma, a estrutura de governança redesenha incentivos que levam a construção de organizações específicas, como governos locais ou nacionais, agências de Estado, ONGs, etc.

Por fim, o último nível seria aquele onde a microeconomia neoclássica atua, qual seja, o de alocação de recursos e emprego. Neste nível, os instrumentos de otimização e análise marginal são empregados e a firma é tipicamente descrita como uma função de produção. O ajuste a preços e produtos ocorre mais ou menos continuamente. Neste nível, os incentivos são definidos pelos efeitos combinados dos três níveis superiores. A seguir, procurar-se-á aprofundar melhor os três primeiros níveis acima mencionados.

### **2.2.3.1 Embeddedness**

Neste primeiro nível, são enquadradas instituições consideradas “enraizadas” na sociedade, como as derivadas de fatores culturais, costumes, tradições, normas éticas e sociais, religião e alguns aspectos de linguagem, cognição e motivações humanas. Estas constituem a base cultural e social das economias, indicando a conexão indissolúvel entre os indivíduos e seu ambiente social. Constituídas basicamente por instituições informais, são amplamente difundidas, de tal forma que chegam a passar despercebidas, por parecerem obviedades do dia-a-dia.

Segundo North (1990), as instituições informais definem a forma como a sociedade se auto-regula. Elas surgem para coordenar a interação humana repetitiva, como (i) extensões, elaborações e modificações de regras formais; (ii) normas de comportamento sancionadas socialmente e (iii) normas de conduta internamente impostas. Possuem papel importante nas transações, principalmente em países onde os

direitos de propriedade não são bem especificados, pois estas transações são reguladas por expectativas, as quais, por sua vez, são baseadas em crenças e identidade. Apesar das instituições informais não possuírem mecanismos formais de imposição, o comprometimento dos indivíduos em relação a elas é, em geral, bastante forte.

North (1990) diferencia três tipos de restrições informais segundo sua forma de imposição: as auto-impostas, como convenções que resolvem problemas de coordenação (por exemplo, regras de trânsito), uma vez que, dados os custos de troca, ambas as partes têm interesse em minimizar o custo de medida; as não auto-impostas, como organizações e instrumentos que tornam efetivas normas de comportamento cooperativo e, assim, reduzem os custos de medida e imposição (por exemplo, padronização de pesos e medidas, classificação de crédito, melhores casas de comércio); e os códigos de conduta internamente impostos (*internally enforced*) que modificam o comportamento e fazem com que nem todas as escolhas sejam no sentido de maximização de riqueza, mas de outros valores, como religiosos.

As restrições informais são importantes na constituição do conjunto de escolhas, tanto no curto quanto no longo prazo de evolução das sociedades. No curto prazo, a cultura define a forma como os indivíduos processam e utilizam a informação, e ainda, pode afetar a forma como as restrições formais são especificadas. No longo prazo, o processamento das informações moldado pela cultura tem importância na forma de evolução incremental das instituições e, portanto, é uma fonte de trajetória dependente (*path-dependence*)<sup>18</sup>. Igualmente importante é o fato de que as restrições informais que são derivadas da cultura não mudarão imediatamente como reação a mudanças nas regras formais. Como resultado, a tensão entre as regras formais alteradas e as informais persistentes produz resultados que têm importantes implicações no modo como as economias mudam (NORTH, 1990).

A importância de tais restrições, por si mesmas (e não apenas como apêndice das formais), fica evidente quando comparamos duas sociedades diferentes com as mesmas regras formais ou constituições impostas que produzem resultados diferentes. De fato,

---

<sup>18</sup> A dependência de trajetória não significa que seja impossível mudar, apenas que há uma tendência de se manter em determinado caminho.

segundo Azfar (2002), são as restrições informais as responsáveis pelo estabelecimento da chamada ordem social<sup>19</sup>. Também, quando ocorre uma mudança institucional descontínua, devida, por exemplo, a guerras e revoluções, há persistência de muitas restrições informais. E é por isso que as revoluções sempre mudam muito menos do que se propõem (NORTH, 1990).

O surgimento dessas instituições dá-se, em geral, de forma espontânea. Dadas suas origens evolucionárias, elas são adotadas e, a partir de então, sofrem grande inércia – algumas por serem funcionais (por exemplo, convenções); outras por possuírem valor simbólico e um conjunto de pessoas que acreditam nelas, muitas são amplamente ligadas a instituições complementares (formais e informais). Sua perpetuação deve-se ao fato de que são transmitidas socialmente e de que são parte da herança chamada cultura<sup>20</sup>. O filtro cultural oferece continuidade, de forma que a solução informal para problemas de troca no passado reproduz-se no presente, o que torna estas restrições informais fontes importantes de continuidade na mudança social de longo prazo. Assim, as instituições resultantes possuem poder duradouro sobre a forma como a sociedade se conduz.

Granovetter (1985) expandiu esse conceito de *embeddedness*, acrescentando as relações pessoais às instituições informais ao criticar o atomismo das análises da ação humana sub e sobre-socializadas<sup>21</sup>. Seu argumento enfatiza o papel das relações pessoais

---

<sup>19</sup> Segundo North, Summerhill e Weingast (2000 *apud* AZFAR, 2002, p. 7), a ordem social consiste de: 1. A shared belief system about the rights and privileges of private parties and public institutions; 2. The clear statement of these rights and privileges; 3. Implicit or explicit incentive structures that prevent officials from exceeding the bounds of their authority –these include limited benefits from deviations, and fear of reprisal; 4. A clear and shared understanding on the part of the population of what constitutes a deviation from expected behavior, and a willingness to rebel or retaliate; 5. A shared understanding of the legitimacy of rules and a widespread willingness to follow them, so that deviations are rare and can effectively be punished.

<sup>20</sup> Segundo Boys e Richerson (1985 *apud* NORTH, 1990), a cultura pode ser definida como a transmissão, de geração para geração, através de ensino e imitação, de conhecimentos, valores e outros fatores que influenciam o comportamento. Segundo North (1990, p. 37), “culture provides a language-based conceptual framework for encoding and interpreting the information that the senses are presenting to the brain”.

<sup>21</sup> Segundo esse autor, a abordagem subsocializada seria a da Nova Economia Institucional, para quem “social institutions and arrangements previously thought to be the adventitious result of legal, historical, social, or political forces are better viewed as the efficient solution to certain economic problems” (GRANOVETTER, 1985, p.488). Já a sobre-socializada seria associada à escola “substantivista” em antropologia, identificada, especialmente, com Karl Polanyi (POLANYI, 1944; POLANYI; ARENSBERG; PEARSON, 1957 *apud* GRANOVETTER, 1985) e com a idéia de “economia moral” em história e ciência política (THOMPSON, 1971; SCOTT, 1976 *apud* GRANOVETTER, 1985), além de ter uma relação clara com o pensamento marxista.

concretas e estruturas (ou redes) de tais relações na geração de confiança e desencorajamento de condutas mal intencionadas<sup>22</sup>. Segundo este autor

Actors do not behave or decide as atoms outside a social context, nor do they adhere slavishly to a script written for them by the particular intersection of social categories that they happen to occupy. Their attempts at purposive action are instead embedded in concrete, ongoing systems of social relations. (GRANOVETTER, 1985, p.487)

Zukin e DiMaggio's (1990 *apud* DEQUECH, 2003) procuram ampliar ainda mais tal conceito, identificando quatro tipos de *embeddedness* da ação econômica. Primeiramente, o *Embeddedness* Cognitivo, que se refere às formas pelas quais as regularidades estruturadas dos processos mentais limitam o exercício do raciocínio econômico. Esta noção chama atenção para a questão da racionalidade limitada. O *Embeddedness* Cultural refere-se ao papel da compreensão coletiva comum na formação das estratégias e objetivos econômicos, enquanto o *Embeddedness* Estrutural é definido como “the contextualization of economic exchange in patterns of ongoing interpersonal relations” (DEQUECH, 2003, p. 462). Por último, o *Embeddedness* Político, que seria a forma como as instituições e decisões econômicas são moldadas na luta pelo poder, envolvendo atores econômicos e instituições não relacionadas ao mercado, como a estrutura legal do Estado.

### 2.2.3.2 Ambiente Institucional

As estruturas observadas neste nível são restringidas pelo *embeddedness* em que estão inseridas. Constituem-se de restrições formais, que, em parte, são produto de um processo evolucionário, embora haja também aquelas planejadas. As regras formais podem complementar e aumentar a efetividade das restrições informais. Elas podem reduzir os custos de informação, monitoramento e *enforcement* e, assim, tornar as restrições informais possíveis soluções para trocas mais complexas.

---

<sup>22</sup> Isso fica claro, pois “The widespread preference for transacting with individuals of known reputation implies that few are actually content to rely on either generalized morality or institutional arrangements to guard against trouble.” (GRANOVETTER, 1985, p. 490)

Segundo North (1990), dado o poder de barganha inicial das partes do processo de decisão, a função das regras é facilitar a troca política ou econômica. A estrutura existente de direitos (e a qualidade de seu *enforcement*) define as oportunidades de maximização de riqueza dos jogadores, que podem ser alcançadas pela realização de trocas políticas ou econômicas. Deve-se notar, entretanto, que a função das regras formais é facilitar alguns tipos de trocas, mas não todas. Assim, há regras que facilitam algumas trocas enquanto elevam os custos de outras, que são indesejadas. Nada garante, entretanto, que estas regras sejam eficientes, já que são desenvolvidas, principalmente, em interesse do bem-estar privado e não do social.

No ambiente institucional enquadram-se: constituições, sistema político e direitos humanos básicos; direitos de propriedade e sua alocação; leis, cortes e instituições relacionadas à imposição (*enforcement*); moeda, instituições financeiras básicas e o poder governamental de cobrar impostos, leis e instituições que regulam migração, comércio e investimento externo; os mecanismos políticos, econômicos e legais que facilitam mudanças no ambiente institucional. Podemos dividi-las em regras políticas e regras econômicas.

As regras políticas em vigor moldam as regras econômicas, embora a causalidade seja nos dois sentidos. Ou seja, direitos de propriedade, assim como contratos individuais, são especificados e impostos (*enforced*) por decisões políticas, mas a estrutura de interesses econômicos também influencia a estrutura política. Em equilíbrio, uma dada estrutura de direitos de propriedade (e seu *enforcement*) será consistente com um conjunto particular de regras políticas (e seu *enforcement*). Mudanças em um induzirão mudanças no outro (NORTH, 1990).

Acemoglu, Johnson e Robinson (2004) procuram explicar como se dá esta dupla determinação. Enquanto as instituições políticas estabelecem a distribuição do poder político jurídico da sociedade, a distribuição de recursos afeta a distribuição do poder político de fato<sup>23</sup> em um primeiro momento. Estas variáveis de poder político, por sua vez, influenciam a escolha das instituições econômicas e as próprias instituições políticas

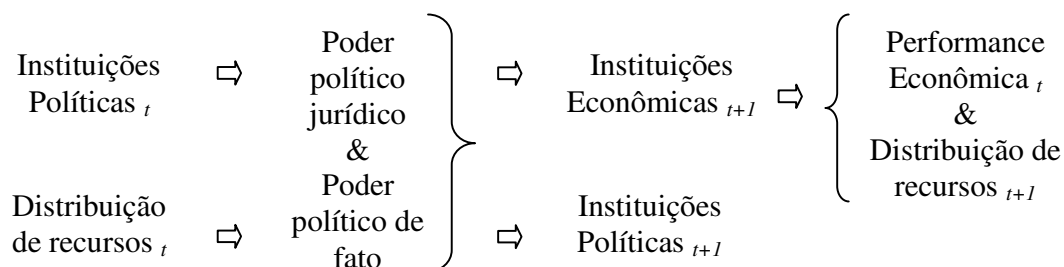
---

<sup>23</sup> O poder político-jurídico seria o determinado pelas instituições políticas, enquanto o “de fato” viria da capacidade de engajar-se em ação coletiva, usar força bruta ou outros meios como lobby ou suborno.



num segundo momento. As instituições econômicas, então definidas, determinarão a performance econômica, ou seja, a taxa de crescimento e a distribuição de recursos. Portanto, embora as instituições econômicas sejam o principal fator determinante da performance, elas próprias são determinadas de forma endógena pelas instituições políticas e pela distribuição de recursos na sociedade. Este modelo pode ser visto no Quadro 2.2.

**Quadro 2.2: Esquema de determinação institucional endógena**



Fonte: Acemoglu, Johnson e Robinson (2004, p.6)

#### a) Regras Políticas

As instituições políticas definem as regras do jogo político, ou seja, a estrutura hierárquica da política, sua estrutura básica de decisão e as características explícitas de controle da agenda, e, assim, influenciam fortemente as propriedades de funcionamento do processo político. Elas constituem-se de acordos *ex ante* sobre cooperação entre políticos e, assim, reduzem a incerteza criando uma estrutura estável de troca. O resultado, segundo North (1990) é um sistema complexo de estrutura de comissões, que consiste tanto em regras formais quanto em métodos informais de organização.

As instituições políticas definem: métodos de seleção de governo (ditaduras e democracias); separação de poderes dentro do governo (entre Executivo, Legislativo e Judiciário, se são eleitos separadamente e se são independentes de fato entre si); o quanto os cidadãos podem participar diretamente na criação de leis através de referendo; como o

poder é atribuído a governos federal e locais e a existência de imprensa livre. Berggren e Kurrild-Klitgaard (2002) consideram a constituição formal de um país a principal entre estas instituições, pois ela contém itens básicos como o sistema eleitoral e suas regras, um catálogo de direitos, as unidades políticas centrais (e a relação entre Executivo, Legislativo e Judiciário). Há, porém, diversas outras instituições políticas que também são bastante importantes.

Segundo North (1990) a hierarquia das regras de constituições, legislações específicas, estatutos e regulamentos define restrições que formam uma hierarquia de dificuldade de mudança, sendo que as regras mais gerais, de mais alto nível hierárquico (como constituições) são mais difíceis de mudar do que as mais específicas (como regulamentos internos).

Apesar da mudança de tais regras depender, basicamente, dos interesses dos atores com maior poder de barganha, os atores centrais com relação a instituições políticas são os próprios políticos. São seus objetivos e as restrições impostas sobre eles no empenho de alcançar esses objetivos que determinam o arranjo institucional. Segundo Aghion, Alesina e Trebbi (2002, p.2),

Political institutions contribute to determine the choice of economic policies, which, in turn, determines economic success. However, institutions themselves are chosen by individuals and they evolve in response to changing politicoeconomic conditions.

Assim, em boa medida, são também os políticos que, em nome do Estado, determinam as instituições econômicas. Portanto, a eficiência dos mercados políticos é a chave para entendermos a estrutura dos direitos de propriedade. Se os custos de transação no ambiente político forem baixos e os agentes políticos possuírem modelos mentais acurados para guiá-los, então será possível alcançar direitos de propriedade eficientes (ou seja, que estimulem a atividade produtiva). No entanto, quanto maiores os custos de transação e o nível de subjetividade da percepção dos agentes, menos eficientes serão os direitos de propriedade resultantes, prejudicando o crescimento econômico (NORTH, 1990).

## b) Regras Econômicas

As instituições econômicas de uma sociedade constituem-se basicamente da estrutura de direitos de propriedade e da conseqüente presença e perfeição dos mercados<sup>24</sup>. Segundo Furubotn e Richter (2000), direitos de propriedade, em um sentido econômico amplo do termo, englobam o direito de usar e receber benefícios de um objeto físico ou trabalho intelectual e o direito de demandar certo comportamento de outro indivíduo. Já segundo Eggertson (1990), um sistema de direitos de propriedade é um método de atribuir a um indivíduo particular a autoridade de escolher, para bens específicos, qualquer uso dentre uma classe de usos não proibidos. Mais especificamente, segundo Alston e Mueller (2005, p.573),

Property rights range from open access to a fully specified set of private rights. By open access we mean that anyone can use the asset regardless of how their use affects the use of others. A full set of private rights consists of the following: 1) the right to use the asset in any manner that the user wishes, generally with the *caveat* that such use does not interfere with some one else's property right; 2) the right to exclude others from the use of the same asset; 3) the right to derive income from the asset; 4) the right to sell the asset; and 5) the right to bequeath the asset to someone of your choice. In between open access and private property rights are a host of commons arrangements. Commons arrangements differ from open access in several respects. Under a common arrangement only a select group is allowed access to the asset and the use rights of individuals using the asset may be circumscribed. (p. 573)

Alchian e Demsetz (1973, p.17, 19, grifo do autor) procuram evitar confusões, clarificando que

it is not *the* resource itself which is owned; it is a bundle, or a portion, of rights to *use* a resource that is owned. In its original meaning, property referred solely to a right, title, or interest, and resources could not be identified as property any more than they could be identified as right, title, or interest. (p.17) [...] The bundle of property rights associated with a resource is divisible. Some rights to some uses may be states owned and others privately owned.

---

<sup>24</sup> Segundo Ménard (1995, p.172), um mercado é “[...] a specific institutional arrangement consisting of rules and conventions that make possible a large number of voluntary transfers of property rights on a regular basis, these reversible transfers being implemented and enforced through a specific mechanism of regulation, the competitive price system.”

A importância das instituições econômicas deve-se ao fato de que elas influenciam a estrutura de incentivos em uma sociedade, assim como são determinantes do conjunto de oportunidades disponíveis. Sem direitos de propriedade, os indivíduos não terão incentivos para investir em capital físico ou humano ou adotar tecnologias mais eficientes. Além disso, elas ajudam a alocar recursos em seus usos mais eficientes, determinam quem recebe os lucros, rendas e direitos de controle residuais, assim como quem deverá pagar a quem para modificar os efeitos da ação tomada por determinado indivíduo. Quando bem definidas, diminuem os custos de transação, permitindo que os custos e/ou benefícios (externalidades) de uma dada ação sejam alocados entre os indivíduos (ou seja, sejam internalizados).

Segundo Acemoglu, Johnson e Robinson (2004), quando os mercados são ausentes ou ignorados (como eram na União Soviética, por exemplo), os ganhos de comércio não são explorados e os recursos são mal alocados, de forma que as sociedades com instituições econômicas que facilitam e encorajam a acumulação de fatores, inovação e alocação eficiente dos recursos terão mais chances de prosperar. Embora fatores culturais e geográficos também sejam importantes para a performance econômica, diferenças em instituições econômicas são a principal causa de diferenças de crescimento e prosperidade entre países. Elas não só determinam o crescimento agregado, mas também a distribuição do produto entre grupos e indivíduos na sociedade.

Allen (2000, p. 897) complementa, argumentando que, dado que o comércio é a transferência de direitos de propriedade, não é possível existir comércio (e, portanto, ganhos de comércio) na ausência destes direitos. Além disso, quando eles são perfeitamente definidos, o teorema de Coase afirma que os ganhos serão maximizados. Se assumirmos que a relação entre direitos de propriedade e comércio é uma função contínua, quanto mais bem definidos forem os primeiros, maiores os ganhos de comércio.

Mas para que direitos de propriedade possam gerar tal prosperidade, eles devem não apenas ser bem definidos, mas também efetivamente impostos na sociedade. A definição, interpretação e imposição dos direitos de propriedade são funções do Estado em diferentes níveis, quais sejam, Legislativo, Judiciário e poder de polícia, respectivamente (ALSTON; MUELLER, 2005).

Com relação ao surgimento dos direitos de propriedade, segundo Alston e Mueller (2005), em geral, os estudos indicam que eles são desenvolvidos a partir da necessidade que surge devido ao aumento da escassez de recursos, em geral, causada por alguma mudança de tecnologia, população, preferências, preços relativos ou oportunidades de mercado. Quando isto acontece o regime anterior de direitos de propriedade deixa de ser capaz de arbitrar as demandas concorrentes de maneira eficiente. As perdas que seguem geram incentivos para que os indivíduos e grupos envolvidos se dediquem a alterar os direitos de propriedade para uma forma mais propícia à nova realidade. A forma como estes novos arranjos se realizam depende do processo político e varia de acordo com as especificidades de cada caso e pode ser determinante para a performance posterior das economias.

### **2.2.3.3 Estrutura de Governança**

Neste nível, enquadram-se as estruturas de governança, ou “como o jogo é jogado”. Segundo Williamson (1996), uma estrutura de governança pode ser vista como uma estrutura institucional na qual a transação, em sua integridade, ou um conjunto de transações relacionadas, é decidido. No setor comercial, três alternativas discretas de governança são comumente reconhecidas: mercados clássicos; contratos híbridos e hierarquias.

Dado o ambiente institucional, as escolhas são feitas considerando o arranjo institucional que governará as relações econômicas. Para cada transação específica, existe uma estrutura de governança que minimiza os custos de transação. Se aceitarmos que a transação é a unidade básica de análise, e que esta traz sempre implícitas as relações sociais de conflito, dependência (mutualismo) e ordem, como desenvolvido por Commons (1931)<sup>25</sup>, a governança será o meio pelo qual se introduz a ordem, de forma a

---

<sup>25</sup> The parties are involved in a conflict of interests on account of the universal principle of scarcity. Yet they depend on each other for reciprocal alienation and acquisition of what the other wants but does not own. Then the working rule is not a foreordained harmony of interests, as assumed in the hypotheses of natural rights or mechanical equilibrium of the classical and hedonic schools, but it actually creates, out of conflict of interests, a workable mutuality and orderly expectation of property and liberty. (COMMONS, 1931, p. 656)

mitigar o conflito e alcançar ganhos mútuos nas trocas. Os parâmetros dos níveis 1 e 2 alteram os custos competitivos da governança.

Na teoria neoclássica, esses resultados poderiam ser facilmente alcançados se as transações se dessem através do mercado. Entretanto, como visto anteriormente, tal resultado simples só é alcançado em um mundo onde não há custos para transacionar. A existência de custos de transação dá a base para a compreensão do porquê pode ser mais eficiente a escolha pela realização das transações internamente a uma firma (ou estrutura hierárquica qualquer). O argumento principal é que modos alternativos de governança, os quais possuem diferentes forças e fraquezas alinham-se com as necessidades adaptativas das diferentes transações, de forma a (principalmente) economizar em custos de transação, havendo espaço para os mais diferentes tipos de governança.

Essas questões relacionadas a governança inserem-se nos estudos da Economia de Custos de Transação da NEI, cujos principais autores são Ronald Coase e Oliver Williamson. Esta adota uma abordagem contratual para o estudo da organização econômica, assumindo que contratos complexos são incompletos (pois a racionalidade é limitada) e estão sujeitos a quebras estratégicas (por razões de oportunismo). Além disso, a adaptação a distúrbios é o problema central da organização econômica, podendo ser tanto autônoma, dos agentes respondendo a mudanças de oportunidade no mercado, indicadas por variações em preços relativos, como imposta através da administração internamente a uma hierarquia.

Note que a abordagem contratual da Economia de Custos de Transação vê as firmas (e outras formas de hierarquias, ou mercados) como instituições, diferentemente da dada por North (1990), que vê as organizações como agentes. Segundo Nicolau e Cario (2006), esta diferença deve-se ao tipo de análise empregada pelos autores. A análise de North (1990) distingue entre instituição e organização a partir do esquema meios-fins da ação humana, onde as organizações são agentes tais como famílias, firmas e Estados, que têm preferências e objetivos, ou seja, devem ser associadas aos fins; instituições são restrições sociais formais e informais sendo, portanto, ligada aos meios. Desta maneira, as organizações são pessoas jurídicas com capacidade de ação, através das pessoas físicas de seus dirigentes. Já na abordagem de Williamson (1996),

[...] as firmas são instituições, assim como mercados e contratos relacionais, pois o autor refere-se à estrutura contratual subjacente. As organizações são instituições na medida em que seu funcionamento depende de regulamentos, rotinas e ‘cultura’ própria. Estes diferentes mecanismos operam, na firma, no mercado e nos contratos relacionais, como ‘estruturas de governança’ concretas das transações econômicas, condicionados por leis e normas sociais integrantes do ambiente institucional de âmbito nacional. Assim, o termo estrutura de governança refere-se a um segundo nível institucional, o do ordenamento privado, podendo-se falar, neste nível, em escolha institucional – a escolha da forma contratual mais adequada a determinada transação. Neste mesmo nível operacional e planejamento, pode-se também incluir os instrumentos de política econômica e institucional, cuja finalidade é a criação de estruturas setoriais, regionais ou locais com vistas a melhor orientar os processos sócio-econômicos. (NICOLAU; CARIO, 2006, p. 2)

Williamson (2004) procura explicar como as estruturas de governança relacionam-se com os diferentes tipos de transação. As principais dimensões críticas determinantes da complexidade das transações são a especificidade dos ativos<sup>26</sup>, a incerteza e a frequência com que ocorrem. Já as estruturas de governança no setor comercial são distinguidas, de uma forma simplificada, entre mercados clássicos, modos híbridos de contratos e hierarquias.

Mercados referem-se ao espaço onde partes autônomas fazem trocas. Eles podem ser densos (mercados clássicos), com um grande número de compradores e vendedores de cada lado da transação; ou estreitos, caracterizados pela escassez, devida em grande parte a especificidade de ativos. Contratos híbridos e hierarquias surgem à medida que aumenta a especificidade de ativos e a identidade passa a ser importante. Nas hierarquias, as transações ocorrem sob domínio unificado (compradores e vendedores estão dentro da mesma empresa) e estão sujeitas a controles administrativos (uma relação de autoridade, que inclui os credores). As leis contratuais de uma hierarquia são de indulgência, segundo a qual a organização interna é sua própria corte de apelação final. Formas híbridas são relações contratuais de longo prazo que preservam a autonomia, mas oferecem

---

<sup>26</sup> Segundo Williamson (1996) um ativo específico é um investimento especializado que não pode ser reempregado para usos alternativos sem perda de valor produtivo. Especificidade de ativos pode ter formas variadas, entre as quais humana, física e de localização são as mais comuns. Especificidade de ativos gera dependência bilateral, que complica relações contratuais.

salvaguardas<sup>27</sup> adicionais a transações específicas em comparação com mercados. O Quadro 2.3 descreve estas três formas segundo os atributos de intensidade de incentivos<sup>28</sup>, controles administrativos e regime de leis contratuais. O tipo de governança a ser usado dependerá das diferentes necessidades adaptativas impostas pelas transações.

**Quadro 2.3: Atributos dos três modos de governança**

Atributos	-----Estruturas de Governança-----		
	Mercados	Híbridos	Hierarquias
Intensidade de incentivos	Forte (++)	Médio (+)	Fraco (0)
Controles Administrativos	Pouco (0)	Algum (+)	Muito (++)
Regimes de Leis Contratuais	Legalidade (++)	Contrato como estrutura (+)	Omissão (0)

Fonte: Williamson (2004, p. 31-32)

As escolhas entre diferentes estruturas de governança é uma forma de comportamento maximizador das firmas dentro do conjunto de restrições, mas uma forma alternativa de maximização é aplicar recursos para mudar as restrições institucionais. A direção escolhida pela organização depende de suas percepções subjetivas de ganhos (NORTH, 1990).

<sup>27</sup> Segundo Williamson (1996, 379), salvaguardas são “[...] added security features, if any, that are introduced into a contract in order to reduce hazards (due mainly to asset specificity) and to create confidence.”. Elas podem tomar a forma de penalidades, redução de intensidade de incentivos e/ ou aparatos de ordem privada para lidar com contingências mais bem desenvolvidas.

<sup>28</sup> Segundo Williamson (1996, 378), a intensidade de incentivos é “a measure of the degree to which a party reliable appropriates the net receipts (which could be negative) associated with its efforts and decisions. High-powered incentives will obtain if a party has a clear entitlement to and can establish the magnitude of its net receipts easily. Lower-powered incentives will obtains if the net receipts are pooled and/or if the magnitude is difficult to ascertain.”



### 2.3 Mudança Institucional

A importância fundamental das instituições para a economia centra-se no fato de que elas oferecem uma estrutura estável para as trocas, mesmo as mais complexas no tempo e no espaço. Esta estabilidade fica evidente se atentarmos para a matriz institucional de Williamson, que mostra a persistência, principalmente das instituições informais, as quais impõem restrições sobre a mudança dos níveis seguintes.

Tal estabilidade, todavia, não implica que as instituições sejam estáticas. Elas estão continuamente evoluindo, e, assim, alterando as escolhas possíveis. Entretanto, as mudanças, em geral, são tão lentas que só as enxergamos se olharmos para a história. De fato, segundo North (1990, p. 5)

[Institutions] evolve incrementally, connecting the past with the present and the future; history in consequence is largely a story of institutional evolution in which the historical performance of economies can only be understood as a part of a sequential story. Institutions provide the incentive structure of an economy; as that structure evolves, it shapes the direction of economic change towards growth, stagnation, or decline.

A mudança institucional pode ocorrer de forma abrupta, gerada por choques (como guerras, conquistas e desastres naturais), ou marginal. A característica de sobreposição hierárquica da estrutura institucional da sociedade, entretanto, a enrijece de tal forma que mudanças institucionais extremas e descontínuas são bastante raras, e mesmo assim nunca são totalmente descontínuas, pois há persistência ao menos das instituições informais mais enraizadas na sociedade. A mudança, em geral, ocorre de forma marginal, ou incremental, ou seja, grandes transformações são o resultado da soma de muitas pequenas mudanças ao longo do tempo.

Os principais agentes dessa mudança contínua são, segundo North (1990), as organizações (ou mais especificamente os empresários<sup>29</sup>) que, na busca de maximização da riqueza, renda ou outros objetivos definidos pelas oportunidades proporcionadas pela estrutura institucional da sociedade, a alteram de forma incremental, respondendo a

---

<sup>29</sup> Empresário no sentido de quem toma as decisões dentro de uma organização, entendendo-se organização no sentido amplo dado por North (1990) já exposto anteriormente.

mudanças externas do ambiente (em preços relativos<sup>30</sup> ou preferências) ou mudanças nos modelos mentais dos empresários para decifrar tal ambiente (devidas a novos aprendizados adquiridos), os quais alteram o preço relativo percebido por estes com relação às escolhas possíveis. Esta mudança pode ocorrer por três meios distintos:

a) Através da demanda derivada por investimentos em todos os tipos de conhecimento

Dada sua função-objetivo, a organização buscará adquirir as habilidades e conhecimentos que aumentem suas possibilidades da sobrevivência em um contexto de escassez e competição. Os tipos de conhecimento, habilidades e aprendizado adquiridos pelos membros de uma organização refletem a estrutura de incentivos “*embedded*” na estrutura institucional da sociedade, e, ao mesmo tempo, são determinantes para a forma como o estoque de conhecimento desta sociedade evoluirá e será usado. Por exemplo, uma estrutura institucional que estimule atividades produtivas agrícolas, gerará incentivos para que se busquem conhecimentos nesta área e não para a produção de carros, por exemplo. Este aspecto é especialmente importante no que se refere ao desenvolvimento tecnológico. A escolha por um caminho de conhecimento gera retornos crescentes, desestimulando a busca por caminhos alternativos. Isso gera uma dependência de trajetória com relação às escolhas feitas em um momento anterior. Neste sentido, a escolha do tipo de conhecimento adquirido e desenvolvido será fundamental para o desenvolvimento de longo prazo da sociedade.

Os tipos de conhecimento a serem desenvolvidos também podem ser definidos por aspectos ideológicos. O desenvolvimento do conhecimento é determinante sobre a forma como se formam os modelos mentais dos indivíduos para compreender o mundo a sua volta, mas, ao mesmo tempo, esta compreensão definirá quais os tipos de conhecimento que devem ser perseguidos.

---

<sup>30</sup> Mudança nos preços relativos englobam: mudanças na relação de preços dos fatores (ou seja, mudanças na proporção entre terra e trabalho, trabalho e capital ou capital e terra), mudanças nos custos de informação e mudanças na tecnologia (incluindo de forma significativa a tecnologia militar). Estas mudanças podem ser tanto exógenas (ex. desastres naturais) como endógenas (refletindo o esforço maximizador dos empresários, tanto na área econômica como política ou militar) (NORTH, 1990, p. 84).

O processo de aquisição de habilidades e conhecimentos por parte dos empresários muda os preços relativos através da mudança dos custos observados de medida e imposição, assim como os custos e benefícios de novos contratos e barganhas.

b) Através da interação contínua entre atividade econômica organizada, estoque de conhecimento e estrutura institucional

As organizações surgem devido a incentivos criados pela estrutura institucional vigente e procuram maximizar seus objetivos dentro das restrições desta estrutura. Entretanto, mudanças em preços relativos ou preferências podem abrir possibilidades maiores de ganho se a estrutura institucional for alterada. Se as percepções dos empresários indicarem que os ganhos de alterar a estrutura são maiores do que os custos para esta alteração, organizações com suficiente poder de barganha utilizarão a política para alcançar seus objetivos. Além disso, elas estimularão que a sociedade invista nos tipos de habilidades e conhecimentos que indiretamente também lhes trarão maiores retornos. Estas escolhas podem levar ao crescimento econômico (podem ser eficiente de forma adaptativa) se forem direcionadas para atividades produtivas, inovação e atividades criativas de todos os tipos, assim como para a resolução de problemas e gargalos da sociedade ao longo do tempo.

c) Através da alteração incremental das restrições informais como subproduto das atividades maximizadoras das organizações

As organizações, estimuladas pela mudança de preços relativos ou preferências, empenham recursos para alterar, direta ou indiretamente, as instituições vigentes. A princípio, haverá estímulos apenas para mudanças em contratos, porém, como estes estão aninhados dentro da hierarquia institucional, pode ser que só seja possível alterá-los se outras regras superiores também o forem. Neste caso, aquele que estiver buscando

aumentar seu poder de barganha poderá empregar recursos para reestruturar regras de nível superior.

As mudanças nas regras formais podem ser consequência de mudanças: legislativas, como a aprovação de um novo estatuto; judiciais que tem origem nas decisões da corte, que alteram a lei comum; de regulamentos, decretados por agências reguladoras; e constitucionais, que alteram as regras que definem como as outras regras são feitas (NORTH, 1993).

No caso de normas de comportamento, tradições e costumes, uma mudança nos preços relativos ou nos gostos levará a sua erosão gradual e sua substituição por uma norma ou costume diferente. Ao longo do tempo a regra pode ser mudada ou simplesmente ignorada. Também uma mudança nas regras formais poderá gerar um desequilíbrio que desencadeie o mesmo tipo de mudança. Deve ficar claro, porém, que vários fatores podem complicar esta mudança, incluindo aí a própria tenacidade de tais instituições. Por outro lado, estas regras informais também podem evoluir sem o incentivo de qualquer atitude especial com este propósito.

Um agente de mudança institucional especial deve ainda ser considerado. Como referido anteriormente, se entendermos as organizações como grupos estruturados de indivíduos que buscam alcançar um objetivo comum, o Estado pode ser visto como uma organização. Seu poder de mudança institucional, no entanto, é maior do que o das demais organizações, já que ele possui o poder de imposição. Além disso, seu envolvimento com instituições é inerente, pois é ele o garantidor máximo dos direitos de propriedade e, portanto, quem decide que tipos de direitos e deveres reconhecerá e imporá. Seus objetivos, entretanto, não são apenas de maximização. Estes, em geral, estão ligados ao provimento de bens públicos e à distribuição da renda. Seria ingênuo pensar, porém, que o processo de redistribuição de renda se dá sempre em favor dos mais pobres; há inúmeros exemplos que revelam o contrário, uma vez que o interesse dos grupos mais influentes, em geral, determina tal direção, mediada pelo voto. Os efeitos das mudanças institucionais promovidas pelo Estado podem, devido a isto, até se dar em sentido contrário ao da eficiência e do crescimento econômico (MATTHEWS, 1986).

### **3 ESTRUTURA E MUDANÇA INSTITUCIONAL NA PRIMEIRA REPÚBLICA**

A economia brasileira, ao menos até o período do primeiro governo Vargas, consistia na produção de produtos de natureza primária para exportação, com sua história caracterizada por uma sucessão de ciclos destes produtos (pau-brasil, açúcar, ouro e diamantes, café, borracha, algodão, fumo, cacau). Quando da proclamação da República, era principalmente a produção cafeeira que mantinha e dinamizava a economia.

Segundo Carone (1970), o predomínio do café era incontestável e, de fato, se estendia por outros compartimentos da sociedade brasileira: o café era a principal fonte de divisas (moeda estrangeira) necessárias às importações do país; sua produção empregava, direta ou indiretamente, a grande maioria dos assalariados do país: trabalhadores na lavoura, no transporte e na comercialização, trabalhadores nas indústrias fornecedoras de bens para a cafeicultura, funcionários dos municípios cafeeiros, dos estados e da União etc; a arrecadação fiscal da União originava-se, sobretudo, de tributos cobrados sobre as importações, que dependiam das exportações, principalmente de café.

A ascensão deste produto como o mais importante da pauta de exportações brasileira ocorreu durante o século XIX. De fato, a grande expansão da cultura cafeeira em termos mundiais ocorreu quase que completamente dentro das fronteiras brasileiras. Segundo Furtado (1987, p. 178)

As condições excepcionais que oferecia o Brasil para essa cultura valeram aos empresários brasileiros a oportunidade de controlar três quartas partes da oferta mundial desse produto. Esta circunstância é que possibilitou a manipulação da oferta mundial de café, a qual iria emprestar um comportamento todo especial à evolução dos preços desse artigo.

A produção começou centrada na região do Vale do Paraíba, passando, a seguir, para o oeste paulista. Segundo Fernandes (1975) a transição geográfica trouxe mais do

que a simples mudança de localização<sup>1</sup>. Também a mentalidade dos grupos (ou organizações) que produziam o café mudou, assim como seus objetivos (que seriam mais no sentido que maximização do lucro), o que possibilitou uma mudança na forma de organização da produção, que passou a ir muito além da atividade agrícola.

Segundo Mello (1982), a produção cafeeira desenvolvia além do setor agrário, também o industrial e o mercantil, convindo pensar em um complexo exportador cafeeiro, integrado por um núcleo produtivo, que incluía as atividades de beneficiamento, e por um segmento urbano, que acolhia os serviços de transportes (estradas de ferro, portos, etc.), as atividades comerciais (casas importadoras e exportadoras) e financeiras (bancos), além de demandar toda uma atividade estatal ligada a ele. Este complexo absorveu boa parte da força de trabalho imigrante que ingressava no Brasil naquele período, difundindo o trabalho assalariado no campo e na cidade e possibilitando o alargamento do mercado interno, de modo a estimular a produção manufatureira e industrial. Todas essas atividades, entretanto, subordinavam-se ao comércio de exportação, ou seja, era o café que movia a economia e as outras atividades eram “apêndices” dele, não eram autônomas.

O fato de a economia brasileira, ser preponderantemente agrícola e voltada ao mercado externo, tornava-a muito vulnerável aos efeitos de qualquer crise econômica mundial. Entretanto, como destacado por Furtado (1987), a concentração da produção cafeeira em território brasileiro possibilitava um grande poder de barganha aos produtores de café, de forma que, ao comprovar-se a primeira crise de superprodução, nos anos iniciais do século XX, eles puderam criar mecanismos de defesa contra a baixa de preços do produto.

Tal mecanismo consistia, basicamente, na retenção de parte da produção fora do mercado, que permitia uma contração artificial da oferta. Os estoques assim formados seriam mobilizados quando o mercado apresentasse mais resistência, vale dizer, quando a

---

<sup>1</sup> “[...] o estado de espírito de alguns fazendeiros preocupados com a modernização e a racionalização da produção agrária, segundo um estilo bem diferente do que prevaleceu no Vale do Paraíba, empenhando-se desde os meados do século XIX em sucessivas experiências com a introdução e a utilização do trabalho livre ou com os custos marginais da produtividade das técnicas agrícolas”. Assim sendo, “[...] sem saber (e também sem o desejar de forma consciente), o fazendeiro acabou compartilhando o destino burguês.” (FERNANDES, 1975, p. 120; 104.)

renda estivesse a altos níveis nos países importadores, ou serviriam para cobrir deficiências em anos de colheitas más. Além disso, a depreciação cambial, embora afetasse todos aqueles que dependiam de importados<sup>2</sup>, garantia a lucratividade do setor cafeeiro em moeda nacional.

Após 1893, sucessivas crises pressionaram para um forte declínio no preço do café e da rentabilidade do setor cafeeiro, que, devido a pressões sociais, não pôde ser amenizado por depreciações cambiais. Somou-se a isso, ainda, o problema da superprodução, que, gerando um aumento crescente dos estoques, pressionava ainda mais o preço para baixo.

A necessidade de retirar esses excedentes do mercado, somada ao poder político dos estados cafeeiros permitiu que fosse instituída, em 1906, uma política de valorização do produto, o chamado convênio de Taubaté. Em essência, essa política consistia no seguinte:

- a) com o fim de restabelecer o equilíbrio entre oferta e procura de café e manter um preço mínimo (55 a 65 francos por saca de café do tipo 7), o governo interviria no mercado para comprar os excedentes;
- b) o financiamento dessas compras se faria a custa de emissões lastreadas com empréstimos estrangeiros;
- c) o serviço desses empréstimos seria coberto com um novo imposto cobrado em ouro sobre cada saca de café exportada;
- d) para estabilizar o câmbio e impedir valorizações, foi criada uma “Caixa de Conversão”;
- e) a fim de solucionar o problema a mais longo prazo, os governos dos estados signatários do convênio (SP, MG e RJ) se comprometeriam a dificultar a expansão da área plantada.
- f) Foi dificultada a exportação de cafés de qualidade inferior, melhorada a propaganda no exterior e estimulado o consumo no país.

---

<sup>2</sup> Fenômeno denominado por Furtado (1987) como “socialização das perdas”.

O primeiro esquema de valorização, sem o apoio do governo federal, foi posto em prática pelos estados cafeicultores, que apelaram diretamente para o crédito internacional.

O êxito financeiro da experiência veio consolidar a vitória dos cafeicultores que reforçaram o seu poder e por mais de um quarto de século – isto é, até 1930 – lograram submeter o governo central aos objetivos de sua política econômica. (FURTADO, 1987, p. 180)

Após a primeira valorização (1906-1918), o mesmo mecanismo foi ainda adotado duas vezes (1917-1920 e 1921-1924). Segundo Delfim Netto (1981), o êxito das operações intermitentes de valorização foi devido às circunstâncias excepcionais que se ligaram a cada caso (quebras de safra, geadas, fim da guerra, impossibilidade material de crescimento da produção). Apesar disso, no início da década de 1920 foi colocada a idéia de organizar um sistema de defesa permanente, o qual se concretizou com a criação de armazéns reguladores<sup>3</sup> e do Instituto Paulista de Defesa Permanente do Café (1924), que tinha em seu conselho o próprio secretário da Fazenda e do Tesouro, o secretário da agricultura, dois representantes das lavouras cafeeiras e um da Associação Comercial de Santos. A defesa apoiava-se nos seguintes pontos:

- a) Limitação dos transportes para possibilitar a entrada de café nos portos;
- b) Empréstimo sob o café depositado nos armazéns;
- c) Compra do café, quando necessário, para regularizar a oferta;
- d) O financiamento seria obtido com uma taxa sobre cada saca de café em trânsito no estado e nos demais estados cafeeiros e empréstimos externos, tendo esta taxa como garantia.

O último item era necessário, pois, nem a União, nem os estados possuíam recursos suficientes para arcar com o ônus da política de valorização. Isso fez com que

---

<sup>3</sup> Junto a entroncamentos das estradas de ferro nas regiões cafeeiras para conservar o café no interior e regular a entrada nos portos. A criação destes armazéns foi, segundo Delfim Netto (1981), praticamente o único fruto do Instituto de Defesa Permanente da Produção Nacional, sancionado em junho de 1922, mas nunca posto em efetivo funcionamento. Os reguladores, entretanto, aumentaram os custos de transação que criaram dificuldades financeiras para os agricultores. Devido a isso, estes pressionaram e conseguiram que os armazéns fossem transferidos para o Estado de São Paulo.



fosse buscado auxílio externo<sup>4</sup>, que levaria a uma relação de dependência entre os fazendeiros e os grupos financeiros internacionais. Não só o seu nível de renda continuava dependente dos preços alcançados no mercado mundial, mas também a manutenção destes preços passou a só ser possível através da obtenção de recursos vindos do exterior, que desapareceriam diante de uma grande crise. Ou seja, a economia encontrava-se muito vulnerável aos acontecimentos internacionais. (FAUSTO, 1995)

Por outro lado, a predominância, na economia, do setor agrário, cujas atividades estavam voltadas para o mercado externo, somadas a razões de ordem geográfica (como a dimensão do país e as, conseqüentes dificuldades de comunicação e transportes entre as regiões) eram entraves à constituição de um mercado nacional integrado. Essa desintegração fazia com que as crises (ou prosperidades) regionais não repercutissem no conjunto da economia diretamente, mas somente através da mediação do comércio internacional e do balanço de pagamentos.

De uma forma geral, podemos dividir o período da Primeira República relativamente à 1ª Guerra Mundial, que, como se esperaria, teve forte impacto sobre uma economia amplamente dependente do comércio exterior.

O período anterior à Guerra (1889 – 1913) foi marcadamente influenciado pelos eventos do fim do Império e início da República, entre os quais, destacam-se a crise da agricultura, relacionada à abolição da escravatura e à forte seca de 1889 e ao conjunto de reformas bancárias, monetárias e das sociedades anônimas, que levaram ao Encilhamento. Já durante a Guerra (1914 - 1918), o país viveu o aprofundamento de uma crise de comércio exterior que se iniciara ainda em 1913. O impacto do conflito sobre o país só não foi mais profundo, pois não foi possível ao governo manter uma política de contenção monetária e fiscal. Investimentos públicos mantidos em nível elevado, *déficits* orçamentários vultosos, financiados por emissão de papel moeda e saldos na balança comercial conseguidos pela diversificação da atividade exportadora devem ter

---

<sup>4</sup> Como destacado por Fausto (1995), grupos financeiros alemães, através da firma exportadora Theodor Wille & Cia, os opositores dos Rothschild, J. Henry Schroeder & Cia. Banco da França Société Générale de Paris, o National City Bank de Nova Iorque e a própria casa Rothchild forneceram recursos financeiros quando a política de valorização se impôs e, após a Primeira Guerra Mundial, o grupo Lazard Brothers de Londres tornou-se o maior financiador.

compensado em boa parte o impacto negativo sobre a economia como um todo. Por fim, o período posterior à Guerra, até a Grande Depressão (1919 – 1928) pode ser considerado como o auge da economia de exportação, apesar da crise do comércio exterior dos anos 1920 – 1923. Os efeitos da terceira valorização do café, efetuada em 1922-23 se fizeram sentir, e a recuperação e manutenção dos preços do produto em níveis elevados tornaram as relações de troca bastante favoráveis até 1928, permitindo a expansão das importações. Os altos preços estimularam o grande aumento da produção das culturas de exportação durante o período, que traria graves consequências para o setor no final daquela década (VILLELA; SUZIGAN, 1973).

### **3.1 Instituições Políticas**

A proclamação da República em 1889 foi resultado de um movimento que vinha crescendo desde o Manifesto Republicano de 1870 e o aparecimento do jornal *A República*, e que foi fortalecido pela abolição da escravidão (1888) e, principalmente, pela adesão do Exército. Correspondeu ao encontro de duas forças diversas – Exército e fazendeiros de café – movidas por razões diferentes. Os motivos do Exército eram de ordem corporativa (identificação como grupo, que não concordava com a posição secundária a que estavam relegados) e ideológica (positivismo). Já os fazendeiros paulistas, possuíam razões claramente econômicas. Buscavam o federalismo para alcançarem a autonomia dos estados e a possibilidade de impor ao país um sistema que favorecesse o núcleo agrário-exportador em expansão. Após a tomada do governo, uma Assembleia Constituinte foi convocada (em 21 de dezembro) para redigir uma nova carta constitucional para o Brasil, a qual foi outorgada em 1891.

A nova Constituição Republicana extinguiu todas as formas e instituições monárquicas: Poder Moderador, Conselho de Ministros, Senado Vitalício e a união da Igreja-Estado. Baseada no modelo republicano norte-americano<sup>5</sup> com cunho liberal e

---

<sup>5</sup> Prudente de Moraes diz que “[...] a nossa pátria, de hoje em diante, tem uma constituição livre e democrática com o regime da mais larga federação, única capaz de mantê-la unida, de fazer com que possa

democrático, tinha como pontos principais o federalismo, o presidencialismo, a divisão de três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – e o regime representativo.

O federalismo foi um ponto fundamental da constituição (talvez o mais importante na configuração do poder político nacional), estabelecendo ampla autonomia dos estados – “princípio cardeal e solene” do novo regime, conforme já estabelecia em 1870, o Manifesto Republicano. Aproximando-se muito da constituição americana, a brasileira de 1891 determinava que o país “[...] constituiu-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.” (BRASIL, 1891, Art 1º), muito embora as mesmas nunca tenham, de fato, alcançado um alto grau de autonomia, como no caso americano. Nos EUA, o Estado federal foi o resultado de um esforço de concentração do poder, antes disperso entre as 13 ex-colônias quase soberanas; no Brasil, foi fruto de um movimento visando à descentralização.

De fato, a introdução do regime federativo veio ao encontro dos interesses das oligarquias políticas regionais, tendo sido, inclusive, uma das exigências do PRP para seu apoio ao movimento. Tal arranjo possibilitava que estados (regidos por oligarquias regionais, ou seja, organizações) com maior poder econômico, alcançassem, também, o maior poder político, de forma a gerir o Estado conforme seus objetivos. (Ou seja, as organizações com maior poder econômico empreenderam esforços no sentido de modificar as instituições vigentes para alcançar também maior poder político).

O federalismo efetivamente concedia ampla autonomia aos estados, que possuíam sua própria constituição (desde que não contrariasse a constituição federal), elegiam seus governos, podiam criar suas próprias forças militares e organizar suas finanças, inclusive realizar empréstimos diretamente no exterior, dispor de suas próprias receitas de exportação e decretar impostos, podendo recorrer ao socorro da União em caso de calamidade pública. O governo federal, todavia, não poderia intervir em negócios peculiares aos estados<sup>6</sup> (BRASIL, 1891, Art 6º).

---

desenvolver-se, prosperar e corresponder, na América do Sul, ao seu modelo da América do Norte.” (*apud* CARONE, 1970, p.286).

<sup>6</sup> Salvo 1º ) para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; 2º ) para manter a forma republicana federativa; 3º ) para restabelecer a ordem e a tranquilidade nos Estados, à requisição dos respectivos governos; 4º ) para assegurar a execução das leis e sentenças federais. (BRASIL, Constituição, 1891).

Segundo Abrucio (2000), a república brasileira não só nasceu colada ao ideal de Federação como a ele foi subordinada. “Mas não era uma Federação qualquer: enquanto na maioria dos países federativos a palavra federalismo, na verdade, quer dizer associação de estados em prol de objetivos comuns, no Brasil seu significado ficou atrelado à descentralização do poder”. (ABRUCIO, 2000, p.10)

Apesar de tal descentralização, foi instituída a divisão de poderes e o presidencialismo, que colocava um presidente da república como o chefe do Executivo, auxiliado por ministros nomeados diretamente por ele. Este, entretanto, tinha poderes limitados, não possuindo mais o direito de dissolver a câmara dos deputados, por exemplo. Além disso, o novo regime presidencialista, sob o signo do federalismo republicano, era amplamente controlado pelos partidos regionais, representativos de oligarquias estaduais dominantes e coordenados nacionalmente pelo Presidente da República.

Além do Executivo, a carta também instituiu o Legislativo e o Judiciário. O Poder Legislativo passou a ser composto por uma Câmara dos Deputados, com deputados eleitos proporcionalmente à população dos estados, e um Senado Federal que deixava de ser vitalício, com três senadores por estado. Os estados com maior população - como Minas Gerais, São Paulo e Bahia - foram bastante beneficiados pela nova legislação, pois formavam grandes bancadas na Câmara dos Deputados. Isso lhes garantia amplas parcelas de poder. Já com o Judiciário, foi criado o Supremo Tribunal Federal, que, entre outros, deveria julgar questões relacionadas aos diferentes níveis de governo.

Os presidentes da República e dos estados, assim como os membros do poder Legislativo, em todos os níveis, seriam eleitos diretamente pelo povo. O sistema eleitoral censitário, com base em renda mínima, foi extinto e o voto universal (não-obrigatório) para maiores de 21 anos, instituído. As mulheres, os analfabetos, soldados e cabos e os religiosos de claustros ainda ficavam excluídos. O voto não era secreto e tinha de ser declarado em público e assinalado em listas. Este sistema, porém, abria a possibilidade de um amplo controle do voto da população por parte das organizações regionais com poder político, criando-se a prática do “voto de cabresto”, que, sistematicamente, produzia a vitória dos candidatos governistas.

A democracia política tinha um conteúdo apenas formal: a soberania popular significava a ratificação das decisões palacianas e a possibilidade de representação de correntes democratizantes era anulada pelo voto a descoberto, a falsificação eleitoral, o voto por distrito e o chamado terceiro escrutínio, pelo qual os deputados e senadores cujos mandatos fossem contestados submetiam-se ao reconhecimento de poderes por parte da respectiva Casa do Congresso. (FAUSTO, 1995, p. 233)

A configuração das instituições formais da Primeira República permitia o fortalecimento da estrutura de poder regional-oligárquico, onde os estados mais fortes economicamente e mais expressivos demograficamente garantiam para si o controle político e econômico do país. Tratava-se, de fato, de uma relação hierarquizada, na qual São Paulo e Minas Gerais, por serem regiões de produção cafeeira – pólo dinâmico da economia nacional – tinham assegurada uma posição hegemônica sobre os demais estados. Complementarmente a isso, um amplo arranjo institucional informal foi constituído visando à preservação de tal poder.

### **3.1.1 Instituições Informais**

O início do período republicano, de governos militares, foi bastante conturbado, apresentando disputas políticas de organizações que buscavam arranjos diferentes, e marcado por diversas revoltas populares, revoluções, golpes e contragolpes. Com a derrota dos militares jacobinos e seu afastamento do palco dos acontecimentos políticos, além do estancamento da revolução de Canudos, os grupos militares e monarquistas reduziram seu poder de barganha, permitindo o fortalecimento dos grupos políticos ligados aos cafeicultores, que ficariam no poder durante todo o resto da República Velha.

Durante o governo Campos Sales, foram estabelecidas as bases do sistema de controle político e centralização de poder que vigorariam durante todo o período, o chamado “Pacto Oligárquico”. Este pacto baseava-se na troca de favores políticos entre grupos de poder (oligarquias locais e o governo federal) visando à manutenção deste poder dentre eles. Os coronéis - chefes políticos nos municípios - garantiam apoio ao candidato oficial nas eleições estaduais e federais e recebiam autonomia nas decisões do

próprio município. Os grupos dominantes dos estados apoiavam o presidente, que defendia seus interesses e lhes garantia autonomia nos negócios estaduais.

O órgão-chave para o funcionamento de tal sistema era a *comissão de Verificação* do Congresso Federal, que, por lei, tinha o poder de reconhecer, ou não, a eleição de senadores, deputados, presidentes e vice-presidentes. Ela permitia que apenas os mandatos dos políticos pertencentes às oligarquias que dominavam nos estados fossem referendados. O não reconhecimento de candidatos eleitos pela oposição era conhecido como “degola”.

O pacto ocorria em três níveis. Na área regional, era comandado pelo coronelismo, na estadual, pela política dos governadores e, na federal, pela aliança do café-com-leite. Todos eram interligados, de forma que uma ampla dominação sobre todo o território federal baseada no pacto tornava-se possível.

A chamada política do café-com-leite estabelecia uma alternância do poder federal entre políticos mineiros (leite) e paulistas (café), de forma que as oligarquias destes estados tornaram-se hegemônicas no plano nacional, ou seja, havia uma hierarquização federal (uns estados mais importantes que outros). Seu poder de barganha devia-se ao fato de que a oligarquia paulista contava, especialmente, com o poder econômico, baseado no “rei-café”, além da máquina eleitoral, e a mineira controlava o maior eleitorado do país, o que lhe assegurava a bancada mais numerosa do Congresso. Além disso, ou devido a isso, elas controlavam os dois maiores e mais organizados partidos políticos estaduais: O Partido Republicano Paulista e o Partido Republicano Mineiro.

A “política dos governadores” buscava fortalecer o presidente da República e os governadores dos estados, determinando a formação do poder Legislativo de antemão. Para tanto, no momento das eleições para o Legislativo federal, os governadores faziam a lista dos candidatos dos seus respectivos estados que deveriam ser eleitos. Uma vez eleitos, estes parlamentares tinham a obrigação de apoiar sempre o presidente da República (determinado através da aliança do café-com-leite). Em troca, o governo federal dava total liberdade ao governador do estado que o estava apoiando, que podia, assim, controlar seus opositores e promover perseguições políticas e violências. Além disso, também eram concedidas ao governador verbas para a realização de obras e o

direito de nomeação para cargos públicos. Este tipo de acordo também acontecia entre os governadores e os chefes municipais, os prefeitos e entre os prefeitos e coronéis. Desse modo, os conflitos no interior dos estados eram resolvidos sem intervenção federal e, quase sempre, no interior de um único partido republicano (os partidos republicanos estaduais). Definiam-se, assim, as oligarquias estaduais a partir do controle político do eleitorado rural. Estas oligarquias eram grupos com poder político e econômico, constituídos pelas famílias e chefes políticos das principais regiões, como os Montenegro no Pará, os Benedito Leite, no Maranhão, os Acióli no Ceará, os Pedro Velho no Rio Grande do Norte, e assim por diante. Não havia estado que não fosse dominado por alguma dessas famílias, quase todas de latifundiários.

No âmbito local, o poder era concentrado na figura do coronel<sup>7</sup>. Dentro do pacto oligárquico, a função do coronel era a de garantir os resultados eleitorais, os quais eram determinados pelas oligarquias estaduais.

Os coronéis podiam ser proprietários de terras, comerciantes e até industriais e bacharéis, que ganhavam este título em função do poder que exerciam sobre seus parentes, agregados e moradores dos distritos e municípios. Segundo Carone (1970, p.251), o termo “coronel” origina-se de patente da Guarda Nacional concedida ou comprada pelos grandes fazendeiros, comerciantes e industriais locais, e “[...] seu significado hierárquico do termo define o mandonismo político, reflexo natural das estruturas existentes”. Para chegar à condição de coronel em determinado local, entretanto, era necessário mais do que só o “simples ato de vontade arbitrária”, sendo necessário que o mesmo possuísse algumas qualidades.

O posto era comumente herdado, nas cidades mais antigas, mediante a influencia natural das famílias tradicionais, de geração em geração. Sobretudo nas cidades mais novas, povoadas de aluvião, cabia, entre os primeiros chegados, aos que revelaram mais atividade e eficiência. Sempre, a conquista representava o consenso geral ou da maioria, em competições que eram seleções do mais forte pela tradição, pela fortuna,

---

<sup>7</sup> Segundo Carone (1970), a origem das oligarquias e do coronel é comum, sendo diferenciados apenas pela escala política em que atuam: âmbito geral, estadual, ou particular. O domínio do coronel tornava-se incontestável em sua fazenda. Estendia-se ao município, se ele era o chefe dos fazendeiros dos distritos rurais. Os chefes municipais, por sua vez, se agrupavam em torno dos líderes das cidades mais importantes de uma região, que elegiam os chefes políticos regionais. Finalmente, os mais fortes destes eram os mandantes do partido no Estado. Formavam a oligarquia estadual e controlavam o governo.

pela ação e pela inteligência. (AMARAL, 1944 *apud* CARONE, 1970, p. 251)

Na ausência de uma estrutura institucional formal, o coronel cumpria diversas funções no seu município, muitas delas relacionadas ao seu poder de *enforcement*<sup>8</sup>. Neste sentido, como em uma sociedade tribal, era uma espécie de chefe que protege sua família, seus agregados e todos aqueles que vivem em seus domínios, e faz com que eles acatem todas as suas decisões, sem questionamentos. Em contrapartida a toda esta fidelidade, ele dispensa favores a seus agregados (dá-lhe terras, tira-os da cadeia e ajuda-os quando doentes) e regalias a familiares e amigos (distribui empregos públicos, empresta dinheiro, obtém créditos; protege-os das autoridades policiais e jurídicas, ajuda-os a fugir dos compromissos fiscais do Estado, etc).

É o juiz, pois obrigatoriamente é ouvido a respeito de questões de terras e até de casos de fuga de moças solteiras. É comerciante e agricultor, porque produz e serve de intermediário entre o produtor e o mercado, jogando com os maiores recursos financeiros e representando a potência econômica fundamental do município. É homem de fé, pois é quem anima as festas religiosas e as oficializa. É hospitaleiro com os de fora e os do lugar, sendo sua casa e mesa abrigo seguro para todos que o procuram (MELO, 1944 *apud* CARONE, 1970).

Para manter seu poder, todavia, além da dominação local, precisavam do respaldo do governo estadual. Só assim poderiam ter acesso aos recursos necessários para arcar com os custos de transação relacionados à manutenção deste domínio (desde a realização de obras públicas municipais, pagamento dos funcionários e a ajuda das forças policiais do Estado até o controle dos empregos públicos nos municípios e os demais recursos desviados diretamente para uso pessoal, tanto em obras particulares como em benefício de seus simpatizantes<sup>9</sup>). Como o governo estadual controlava a maior parte dos recursos, os coronéis e chefes municipais viam-se obrigados a pactuar com estes, principalmente controlando as eleições (voto de cabresto) em sua região (curral eleitoral) através de máquinas eleitorais que sistematicamente produziam a vitória dos candidatos governistas.

---

<sup>8</sup> O grupo no poder é quem nomeia o chefe da polícia. Além disso, o judiciário, com juízes vitalícios, em geral é aquiescente e identificado com poderes dominantes.

<sup>9</sup> Atividades permitidas pelas constituições estaduais que davam completa liberdade administrativa e financeira.



A ampla autonomia dos coronéis, devida à grande descentralização do poder, um dos carros chefes do federalismo da época, possibilitou o aumento do seu domínio, aliado a uma limitação dos poderes dos governos federal e estadual e a uma crescente autonomia local. Tal autonomia permitia que certos atos extralegais subsistissem durante a primeira república, como a existência de forças armadas próprias e a cunhagem e circulação de moedas particulares municipal.

Portanto, podemos caracterizar as instituições políticas do Primeiro Período Republicano pela ampla **dominação oligárquica** em todos os níveis de governo, sustentada pelo **coronelismo**. Assim, o poder era **descentralizado**, tendo o seu foco nos estados, e o **federalismo** como ponto fundamental. Era, entretanto, um federalismo **desigual**, marcado pela **hegemonia dos estados economicamente mais fortes** sobre as demais unidades da federação. O regime presidencialista dava **poderes limitados** ao chefe da nação e era amplamente controlado pelos partidos regionais. Com regras formais importadas, possuía **forma liberal**, de acordo com as tendências internacionais, que, todavia, podiam ser ignoradas, quando medidas intervencionistas se fizessem necessárias para atender os interesses das oligarquias (como a política de valorização do café).

### 3.2 Instituições Econômicas e Sociais

As características da economia (e, portanto, da distribuição de recursos na sociedade) e a configuração das instituições políticas, ao determinarem o poder político, tanto jurídico, como de fato, influenciam a escolha das instituições econômicas e as próprias instituições políticas num segundo momento. Além disso, como destacado no capítulo anterior, as instituições econômicas, então definidas, determinarão a performance econômica, ou seja, a taxa de crescimento e a distribuição de recursos. Entre tais instituições, podemos destacar o sistema tributário e o sistema financeira. As regras formais e informais relacionadas ao mercado de trabalho e ao sistema educacional, que forma o capital humano para o mercado de trabalho, podem ser enquadradas tanto como instituições econômicas, como sociais.

### 3.2.1 Sistema Tributário

A proclamação da República, como discutido, foi motivada principalmente por razões econômicas para os fazendeiros paulistas, que exigiam, mais do que o fim do Império, a forma federativa de organização do país. O aumento da autonomia dos estados implicava o estabelecimento de mecanismos tributários e financeiros que permitissem a expansão de seu poder político. A Constituição de 1891 representou, efetivamente, uma vitória para os grandes estados.

Com uma economia eminentemente agrícola e extremamente aberta, tendo o café como produto principal, a estrutura tributária dependia, também, fundamentalmente, do comércio exterior. Como consequência, a Constituição de 1891 adotou praticamente a mesma composição do sistema tributário existente ao final do período Imperial, onde a base tributária era fundamentalmente a de impostos sobre o comércio exterior (de importação e de exportação), sobre a propriedade e sobre a produção e transações internas, sendo que o comércio exterior respondia por cerca de 80% da arrecadação, o que indica uma alta vulnerabilidade da carga tributária a fatores externos durante o período da República Velha.

Devido à criação do sistema federativo, entretanto, foi adotado o regime de separação de fontes tributárias, a partir da discriminação dos impostos de competência da União e dos estados, de forma a permitir a autonomia financeira desses entes federados. Quanto aos Municípios, coube aos estados a fixação dos impostos municipais necessários a suas autonomias. A maneira como foi feita esta separação, como pode ser visto no Quadro 2.1, respondeu aos objetivos dos paulistas e criou um formato tributário peculiar, no qual, de um lado, colocavam-se os estados cafeeiros que desfrutavam de sólida base financeira devido à grande renda gerada pelos impostos sobre a exportação do café, com autonomia de ação para atender às demandas nos momentos de crise e nas fases de crescimento. De outro, estavam os estados das regiões menos desenvolvidas, sem fontes promissoras de renda e que reproduziam suas formas de dominação pela articulação específica com a União, tendo representação mais do que proporcional no Poder Legislativo. (LOPREATO, 2000)

### Quadro 3.1: Tributos e Competências: 1891

União	Estados
1. Impostos sobre importação <sup>10</sup>	1. Imposto de exportação <sup>11</sup>
2. Direitos de entrada, saída e estadia de navios.	2. Imposto sobre imóveis rurais e urbanos
3. Taxas de selo	3. Imposto sobre transmissão
4. Taxas dos correios e telégrafos federais	4. Impostos sobre indústria e profissões
5. Competência residual:	5. Taxas de selos
	6. Contribuições dos correios e telégrafos estaduais
	7. Competência Residual

Fonte: Lagemann (2003), elaborado com base na Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.

O Imposto de Importação manteve-se, durante toda a República Velha, como a principal fonte de receita da União. Entretanto, durante a Primeira Guerra Mundial, a redução dos fluxos de comércio exterior devido ao conflito obrigou o governo a buscar receitas através da tributação das bases domésticas. Isso fez com que crescesse a importância relativa do Imposto de Consumo e dos diversos impostos sobre rendimentos, tanto devido ao crescimento da receita destes impostos como pela redução da arrecadação do Imposto de Importação.

Na órbita dos estados, o imposto mais importante – de Exportação – era cobrado tanto nas exportações para o exterior como nas operações interestaduais. Outros tributos relativamente importantes eram o Imposto de Transmissão de Propriedade e o Imposto sobre Indústrias e Profissões. O último era também a principal fonte de receita tributária municipal, secundado pelo Imposto Predial.

Rendas de diversas outras fontes foram incorporadas à base tributária durante as primeiras décadas da República. Em relação a fluxos internos, por exemplo, desde 1892 foi estabelecida a cobrança de um Imposto de Fumo que, ainda antes do final do século, foi estendida a outros produtos, estabelecendo-se o Imposto de Consumo.

<sup>10</sup> Também cobrável pelos Estados sobre mercadorias estrangeiras, quando destinadas ao consumo em seu território. O produto do imposto revertia, no entanto, para o governo federal.

<sup>11</sup> Alcançava apenas os produtos de sua própria produção. Como exportações são consideradas tanto as vendas para o exterior quanto as para outros Estados.

No ano de 1922 foi criado o primeiro imposto sobre vendas de competência estadual no Brasil, o chamado Imposto sobre Vendas Mercantis (IVM), que passou a ser arrecadado e fiscalizado pelos estados-membros da Federação.<sup>12</sup> Ainda na década de 1920, foi instituído um imposto de renda geral cobrado pela União.<sup>13</sup> A reforma constitucional de 1926 praticamente não alterou as principais disposições referentes à tributação.

A desigualdade de condições entre os estados deu ao governo federal o papel de assegurar as formas de articulação da Federação e de manter a reprodução global do sistema. A presença deste Estado Central garantia a interface com o sistema internacional e com as condições de existência do pacto oligárquico. Segundo Lopreato (2000), o governo federal cumpria este papel, no plano econômico, garantindo aos estados sem capacidade tributária própria, recursos de transferências fiscais, verbas dos órgãos federais ou simples inserções no orçamento, bem como atuando na sustentação da rentabilidade dos complexos regionais. E, no plano político, apoiando os interesses daquelas frações dominantes que, mesmo não sendo importantes economicamente, cumpriam papel relevante no sistema de alianças políticas. Este arranjo institucional, apesar da precária situação financeira de muitas das unidades da Federação, manteve as condições de funcionalidade do sistema tributário que, assim, pôde se manter inalterado em suas linhas mestras, até que revolução de 1930 superasse a Federação oligárquica no Brasil, embora não as oligarquias.

Portanto, o sistema tributário da Primeira República era caracterizado por **descentralização** da distribuição de impostos entre níveis de governo, forte **desequilíbrio** financeiro entre estados, concentração em **impostos indiretos** e uma **carga tributária relativamente baixa** (em torno de 10% do PIB)<sup>14</sup>, embora altamente **vulnerável a fatores externos**.

---

<sup>12</sup> Segundo Carvalho (2002), o IVM foi criado devido à pressão das Associações Comerciais que reivindicaram a sua criação para facilitar os descontos bancários das faturas das vendas dos comerciantes e industriais, sobretudo quando requeridos e assinados pelos compradores.

<sup>13</sup> O Artigo 31 da Lei nº 4.625, de 31 de dezembro de 1922, cria o imposto sobre a renda, de competência da União. (BRASIL, Lei 4.624, 1922, Art. 31)

<sup>14</sup> Como indicado por Cossio (2002), a carga tributária (Receita tributária/PIB) era de 10,5% em 1900, 9,8%, em 1910, 7,0% em 1920 e 8,1% em 1930.

### 3.2.2 Sistema Financeiro

Para entendermos a política monetária do início da República, determinante para a criação das instituições monetárias e financeiras no período, devemos conhecer as questões ideológicas que as guiavam. As concepções sobre política monetária foram divididas em duas linhas, desde o Império e durante toda a República Velha, a dos papelistas e dos metalistas. As polêmicas apresentavam-se sob diversas formas: unidade emissora *versus* pluralidade emissora; emissão estatal *versus* emissão de bancos privados; lastro metálico integral ou parcial *versus* lastro por meio de títulos ou moeda fiduciária, etc<sup>15</sup>.

Os metalistas defendiam a conversibilidade da moeda e o Padrão Ouro (ou a manutenção do valor metálico da moeda), baseados na Teoria Quantitativa da Moeda e nas teorias de comércio internacional dos clássicos (Smith, Ricardo, Say, Fisher). Dentro desta visão, a política econômica deveria buscar a estabilização como meta principal, utilizando a política cambial, a definição da taxa de câmbio, como fator estabilizador e a emissão deveria ser monopólio de um único banco. A base de seu argumento centrava-se na relação entre política monetária e balanço de pagamentos: metais preciosos ingressariam naturalmente no país se a economia fosse saudável e qualquer oferta de moeda sem lastro causaria inflação. A taxa de juros era entendida como fenômeno real, *à la* Ricardo, dependente da taxa de lucro. Sendo a política monetária ineficaz, restava aumentar as condições de competitividade real do setor exportador, garantir as regras de finanças sadias e manter uma taxa de câmbio realista para que a economia prosperasse (FONSECA, 2004).

Franco (2005) procura explicar o raciocínio metalista:

[...] se a razão entre o ouro em circulação na forma de moedas nacionais e estrangeiras e a quantidade total de papel moeda é menor que um, tudo se passa como se o papel *tivesse menos ouro embutido* do que deveria ter. O ouro se torna escasso relativamente ao papel, e assim se tornará caro relativamente à paridade, ou seja, terá ágio. A paridade aqui é mera

---

<sup>15</sup> Muller (2004), percebe que, em linhas gerais, os metalistas e os papelistas reproduziram no Brasil o debate teórico travado no século XIX, na Inglaterra, entre os defensores da *currency school*, da *banking school* e da *free banking school*.

convenção, consiste na exata quantidade de ouro que deve estar contida no interior de uma unidade monetária nacional na forma de moedas de ouro e/ou prata e também nas cédulas feitas de papel. Quando ‘estamos’ no padrão ouro, o papel moeda é conversível, ou livremente trocável por ouro à taxa de paridade, como se moeda metálica fosse. Se há emissões adicionais de ‘papel’, desequilibrando a relação entre ouro e papel, tudo se passa como se o Estado mandasse fazer mais moedas de ouro do que existe para fundir, o que necessariamente levaria à redução do conteúdo de ouro nas moedas. (FRANCO, 2005, p.9, grifos do autor)

Os papelistas, por sua vez, defendiam a emissão para suprir as necessidades dos negócios, destacando as dificuldades enfrentadas pelo país nas tentativas de manter o padrão ouro e a plena conversibilidade. Para esta escola, a variável mais importante era o nível de atividade econômica, e a oferta de moeda deveria ser condizente com ele, e não oposta ao seu crescimento. Ou seja, antes de existir um claro entendimento sobre o funcionamento dos bancos e do sistema financeiro no contexto de moeda fiduciária, os papelistas já argumentavam pela endogeneidade da moeda, respondendo às necessidades da economia. Segundo Fonseca (2004), as idéias dos papelistas aproximavam-se do futuro keynesianismo. Neste sentido, a taxa de juros refletiria o estado de ânimo da economia, sendo um fenômeno monetário.

Contrários, na sua maioria, ao Padrão Ouro, os papelistas entendiam que a política cambial deveria subordinar-se à política monetária, e esta às necessidades impostas pela produção. A conversibilidade era vista como uma medida artificial, prejudicial ao ânimo dos negócios. Consideravam que o metal, apesar de sua ótima aceitação, não poderia ser um instrumento de permuta exclusivo de uma sociedade desenvolvida, com uma estrutura financeira avançada, pois apresentava alguns inconvenientes – escassez, dificuldade de transporte e de contagem – que impediam um desenvolvimento maior do sistema bancário e, conseqüentemente, levavam à escassez da moeda. Daí a proposta da pluralidade emissora para assegurar a liquidez monetária, mesmo quando houvesse um banco público (MÜLLER, 2004).

Em geral, entre os papelistas figuravam comerciantes, grupos ligados a interesses urbanos, particularmente aqueles envolvidos com o setor bancário e manufatureiro, que operavam no negócio de importação e no comércio doméstico e que tendiam a apoiar uma política econômica mais liberal, assim como liberdade de organização para

sociedades anônimas, como Barão de Mauá, Rui Barbosa e Vieira Souto. Já entre os metalistas estavam, em geral, os políticos mais tradicionais, alguns intelectuais com formação liberal e idéias conservadoras e bacharéis, isto é, aqueles formados em direito, que eram educados com a idéia de austeridade e cautela.

Triner (1999) sugere que, durante a Primeira República, as lutas por controle político (que alternavam papelistas e metalistas na pasta da Fazenda) fizeram a política monetária oscilar com frequência e de forma violenta. Na época, os instrumentos mais diretos de política fiscal e controles de rendas e gastos eram bastante precários, de forma que a política monetária tornou-se um instrumento adicional de mediação de demandas rivais de formação de poder político.

### **3.2.2.1 Ambiente Institucional Financeiro do início da República**

As bases da ampla mudança institucional verificada no sistema financeiro brasileiro durante os primeiros anos da República remontam ainda aos últimos anos do Império. A mais importante delas, segundo concepções amplamente aceitas (FRANCO, 1989; FURTADO, 1987) foi a abolição da escravatura de 1888, que, juntamente com a onda de imigrações de trabalhadores europeus e a ampliação do trabalho assalariado, especialmente no setor agrícola, fez com que a demanda por moeda crescesse rapidamente, devido às necessidades criadas pelo novo tipo de relação de trabalho estabelecida (demanda de moeda para pagamento de salários, para compras de bens e serviços pelos assalariados, para pagamento de transações que antes eram feitas por troca de créditos).

Até então, a demanda por moeda era variável, com caráter sazonal, sendo baixa em boa parte do ano, mas muito alta na época das colheitas, quando o contrato de trabalhadores temporários que recebiam salários aumentava muito, gerando sérias dificuldades de liquidez, dado que os bancos eram ainda pouco disseminados no Brasil. As funções dos bancos eram supridas pelo trabalho dos comissários. Estes negociantes enviavam escravos, alimentos, implementos agrícolas e roupas aos fazendeiros, para

serem pagos com a venda do café. Os pagamentos efetuavam-se por ordens e saques que, debitados em conta corrente, se compensavam oportunamente com o haver apurado na alienação das safras. Este ‘mecanismo’ reduzia a necessidade de meio circulante no interior do Brasil, tornando as operações registros de débito e crédito nas contas dos agentes e dos fazendeiros (FRANCO, 1989).

A baixa disseminação dos bancos mantinha o sistema financeiro bastante atrasado, pois não fora desenvolvido o hábito da utilização de depósitos à vista, o que criava barreiras ao desenvolvimento do crédito, devido ao reduzido valor do multiplicador bancário. Um relato contemporâneo apresentado por Franco (1989) deixa claro que não fazia parte dos hábitos e costumes da maior parte da população da época a utilização de bancos para guardar o dinheiro:

[...] era raro o uso de cheques, com hábito comum ali de reterem os indivíduos em seu poder largas quantias em vez de depositá-las em bancos. Os pequenos negociantes, os taverneiros, por exemplo, no Rio de Janeiro, apenas excepcionalmente depositam nos estabelecimentos. De ordinários preferem ter consigo seu dinheiro até a época de pagamentos..., satisfazendo então os seus débitos com as somas acumuladas em casa no decurso de seis a nove meses. O mesmo sucede com as classes que vivem de salário... os agricultores e outros habitantes do interior amuam grandes somas, para satisfazer as suas necessidades; e esse dinheiro leva meses, ou anos, para ir ter aos bancos. A receita das alfândegas, em vez de se depositar em bancos, e por eles transmitir-se ao Rio de Janeiro, acumula-se em somas importantes, expedidas periodicamente pelos paquetes para a capital. (THE ECONOMIST, 23/12/1890 *apud* FRANCO, 1989, p. 17)

Quando o trabalho escravo foi abolido e o assalariado virou regra, a pressão de demanda por moeda ficou ainda mais forte, de forma que a estrutura institucional vigente não apenas não mais supria as necessidades, como impediria o crescimento econômico. As primeiras medidas no sentido de transformar tal estrutura institucional foram tomadas ainda durante o Império, com o favorecimento de políticas bancárias e monetárias expansionistas em busca do aumento nos meios de pagamento para suprir as demandas criadas e os auxílios à lavoura<sup>16</sup>, que, na prática, beneficiaram mais os bancos que as

---

<sup>16</sup> Os auxílios à lavoura, como foram chamados, eram um vasto programa de concessão de crédito destinados a servir como compensação aos ex-proprietários de escravos. O Tesouro emprestaria uma determinada quantia aos bancos sem cobrar juros e estes últimos teriam a obrigação de emprestar o dobro



lavouras propriamente ditas. Além disso, em novembro de 1888, após discussão entre papelistas e metalistas, uma nova lei bancária<sup>17</sup> foi aprovada. Ela simplificava o processo para se tornar um banco emissor.

Na lei de 1888, estavam previstas tanto a emissão sobre apólices (títulos da dívida, até 80% das notas emitidas) quanto a emissão sobre lastro metálico. Vários bancos foram criados, mas, provavelmente devido a alguns entraves impostos pela mesma lei, ela não produziu o resultado esperado, pois nenhuma instituição se propôs a operar de imediato naqueles termos<sup>18</sup>.

Quando o liberal (e papelista) Visconde de Ouro Preto assumiu a pasta da Fazenda, em junho de 1889, a conjuntura apresentava-se extremamente favorável, pois um grande fluxo de entrada de capitais e saldos positivos no Balanço de Pagamento haviam permitido a valorização da taxa de câmbio. Com isso, se retirava a objeção de metalistas à expansão monetária, sendo apenas necessário preservar a conversibilidade, que um “freio natural” ao excesso de emissão ficaria estabelecido. Isso possibilitou que a circulação metálica conversível fosse estabelecida<sup>19</sup> à paridade de 1846. (FRANCO, 2005).

Logo após esse decreto, o Banco Nacional do Brasil, fruto da fusão do Banco Nacional com o Banco Intercontinental, foi autorizado a funcionar, com permissão de emitir mais do que o dobro do total de papel moeda em circulação na época<sup>20</sup>. O BNB

---

desta quantia a uma taxa de juros de 6% ao ano. A política era bastante favorável aos bancos escolhidos. Isto fez com que novos bancos fossem criados com a finalidade de obter tais "favores".

<sup>17</sup> Lei 3.403 de 24 de novembro 1888. (BRASIL, Lei 3.403, 1888)

<sup>18</sup> A lei estabelecia que os bancos deveriam comprar do Tesouro, os títulos de 4,5% pelo seu valor ao par (um conto de réis – 1:000\$000) e teriam o direito de emitir na proporção de 1:1 em relação ao valor de mercado das apólices. Aí que residia o problema. Caso as apólices estivessem cotadas abaixo do par, como efetivamente estavam, ocorreria uma perda de capital nas emissões sobre apólices, desestimulando os banqueiros a adquirir as mesmas. Por exemplo, se o preço de mercado de uma apólice fosse 950 mil réis, os bancos estariam comprando por 1:000\$000 o direito de emitir apenas 950\$000. A operação só se tornaria interessante para o banqueiro, quando o preço das apólices estivesse acima do par, gerando um ganho de capital igual ao ágio sobre as apólices. Outro fator que desestimulava as instituições era a limitação presente no Art.1º §1º onde bancos emissores com lastro metálico, não obstante a permissão para emitir sobre o triplo de seu capital, não podiam exercer o montante de 20.000 contos fixados para instituições fundadas na capital do Império. Isto porque esta limitação não era condizente com o período histórico em questão, pois o aumento de liquidez desejado pelos agentes econômicos não poderia ser satisfeito com bancos de baixo teto emissor (MENEGHETTI, 2006).

<sup>19</sup> Decreto nº 10.262 de 6 de julho de 1889. (BRASIL, Decreto nº 10.262, 1889).

<sup>20</sup> O capital do banco era de 90 mil contos, assim lhe permitindo uma emissão total de 270 mil contos. O total de moeda em circulação era cerca de 200 mil contos.

funcionava como um banco semi-oficial, sendo o braço financeiro do governo e tinha o direito de comprar ações de todos os tipos e café e outros produtos a termo. A seguir, outros bancos emissores menores também foram autorizados a funcionar. Esta criação de bancos emissores iniciou um processo especulativo no mercado acionário, o qual culminaria, na República, com o episódio do Encilhamento.

Quando a República foi proclamada, e o Visconde de Ouro Preto, juntamente com todo o ministério, foi preso, havia a expectativa de que o fim do Império implicaria melhoria da situação econômica e social brasileira. Os republicanos acreditavam que

[...] o fim das arcaicas políticas metalistas, da insuficiente oferta monetária, da falta de crédito para as atividades comerciais seria o início de um longo período de progresso econômico. [...] A atrasada monarquia seria substituída por um dinâmico governo, moderno e democrático, em que os interesses dos agricultores seriam respeitados, mas também haveria espaço para os crescentes negócios urbanos, no comércio, nas finanças, nos serviços e até em determinados ramos industriais. (PRADO, 2003, p. 2).

Foi dentro dessa perspectiva, que Rui Barbosa assumiu a pasta da Fazenda, famoso por suas idéias industrialistas e papelistas, que, como tal, via as finanças como resultado da situação econômica do país:

[...] esperar a regeneração do meio circulante pela circulação metálica, num país de câmbio mutável como o tempo nos climas tropicais, é cair num círculo vicioso. Essa mutabilidade do câmbio, essa sua depressão habitual denunciam a insuficiência dos recursos ordinários do país na liquidação de suas contas com os mercados do exterior. Não é, portanto, a circulação metálica que nos há de firmar o câmbio alto; é, pelo contrário, a estabilidade do câmbio ao par, efeito da prosperidade econômica da nação, que nos há de permitir a circulação conversível. (BARBOSA, 1891 *apud* CARONE, 1970, p. 94)

Segundo Levy (1980), a orientação capitalista de Rui Barbosa introduziu a idéia de que o curso forçado era uma decorrência da insuficiência dos recursos ordinários do país para liquidar suas contas no mercado exterior. Abandonou-se o mito da circulação conversível como instrumento de estabilização bancária, e passou-se a encarar o câmbio alto como efeito da prosperidade econômica da nação.

Logo que assumiu a pasta, Rui Barbosa defrontou-se com a desconfiança externa quanto ao novo regime, pois havia a crença de que o federalismo dividiria o Brasil em várias repúblicas, de forma que não haveria mais garantias quanto ao cumprimento de contratos<sup>21</sup>. A desconfiança para com a nova organização política criou uma atmosfera de expectativa, estimulando o êxodo de capitais e a recessão do crédito, o que acabou levando o ministro a manter a estrutura anterior. Assim, a primeira legislação financeira da República (Lei Monetária de 17/01/1890) foi apenas complementar ao que já existia no Império. Quatro decretos regulamentavam as Sociedades Anônimas, os Bancos de Emissão, o crédito agrícola e as instituições de crédito real. O país foi dividido em três regiões<sup>22</sup> de emissão e a política de expansão dos meios de pagamento foi intensificada, com o sistema emissor de papéis inconversíveis, lastreados em igual quantidade de Apólices da Dívida Pública, as quais deveriam ser adquiridas em mercados pelos bancos<sup>23</sup>. Além disso, os bancos passaram a ter uma grande variedade de funções e direitos.

As operações bancárias eram as mais amplas possíveis, abrangendo não só descontos, empréstimos, câmbio, hipotecas e penhor agrícola, mas também adiantamentos sobre meios de produção, e empréstimos industriais, tanto para construção civil quanto para estradas de ferro, docas e portos. Através dessas operações também eram efetuadas a compra e venda de terras para colonização, drenagens e irrigação de solo e, finalmente, para exploração de Minas. Os bancos emissores tinham ainda direito a terras devolutas para a colonização e fundação de indústrias, além de gozarem de preferências para a construção de

---

<sup>21</sup> Um empréstimo externo de 5 milhões de libras realizado anteriormente foi cancelado unilateralmente, numa prova de “má vontade” por parte dos banqueiros ingleses com relação ao novo Regime que se impunha e os títulos brasileiros desvalorizam-se no exterior. Para reduzir este pânico, Rui Barbosa reuniu-se com banqueiros da capital, e apesar de crítico do Império e da política de Ouro Preto, viu-se obrigado não só a continuar a política de empréstimos aos bancos particulares, como, também, a manter a lei de 1888 (LEVY, 1980).

<sup>22</sup> A região Norte/Nordeste, com sede na Bahia; a do Centro, compreendendo São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo e Santa Catarina, com sede na capital federal; e a região sul, composta por Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Goiás, com sede em Porto Alegre. A cada uma das regiões cabiam os seguintes montantes de emissão: 150 mil contos ao Norte/Nordeste, 200 mil ao centro e 100 mil ao Sul. Em 31 de Janeiro de 1890, por influência de Campos Sales, uma nova região bancária e um novo banco emissor foram criados em São Paulo. Em março, o ministro concedeu ao Banco Nacional do Brasil e ao Banco do Brasil o direito de emitir notas inconversíveis até o dobro de 25.000 contos depositados em espécies metálicas no Tesouro. Este privilégio seria estendido em agosto a vários bancos emissores regionais e ao Banco dos Estados Unidos do Brasil.

<sup>23</sup> A emissão bancária transformava o crédito do Estado em crédito privado. Em contrapartida, a circulação garantida por letras do Tesouro permitia alargar o crédito e diminuir a quantidade desses títulos em circulação. Segundo essa modalidade, o Estado eximia-se do pagamento dos juros e das amortizações das apólices, que oneravam o orçamento nacional.

ferrovias, exploração de canais e comunicações fluviais. Além disso, tinham o direito também de desapropriação nos termos legais e isenção de impostos de direitos alfandegários para suas empresas quanto aos materiais importados necessários à construção de estradas de ferro, minas e outras atividades produtivas. (LEVY, 1980, p. 204)

O aumento do papel moeda resultante da Lei Monetária foi maior do que o necessário. Em um ano, a oferta de moeda cresceu quase 100% e entre 1889 e 1894, 3,5 vezes. O aumento da liquidez provocado pela expansão de moeda gerou inflação e desvalorização cambial, mas também um grande aquecimento econômico, pois o crédito ficou mais barato, e muitas novas empresas foram implantadas. Tais empresas, seguindo as novas regras estabelecidas para sociedades anônimas buscavam crédito junto às bolsas de valores.

A lei 164 de 1890 facilitou as trocas e introduziu uma lei de corporações completa. A facilidade com que as corporações poderiam fazer ofertas públicas iniciais de títulos (*initial public offering of equity*) criou incentivos para a criação de companhias e a negociação de ações destas em níveis de preços inflados. Isso gerou um grande crescimento no estabelecimento de novas corporações e ofertas de títulos. O número de companhias negociadas na bolsa de valores do Rio passou por um boom repentino, com centenas de companhias registrando-se em questão de meses<sup>24</sup>. Muitas pessoas aproveitaram a oportunidade e criaram companhias que não produziam nada. O fenômeno de 1889-1891 atraiu muitos investidores desinformados em busca de lucro rápido (MUSACCHIO, 2005).

Na ausência de um organismo de controle central e fiscalização, a especulação tomou conta do mercado, abarrotado de títulos de empresas fantasmas, originando a crise conhecida por “Encilhamento”<sup>25</sup> em fins de 1891. A onda especulativa teve início com

---

<sup>24</sup> Segundo Musacchio (2005), antes de 1888, o valor de todas as Companhias de Sociedades por Ações (*joint stock companies*) estabelecidas no Brasil era algo em torno de 43 milhões de libras esterlinas. Entre 1888 e novembro de 1889, o capital de novas companhias representou quase o mesmo montante: 44 milhões de libras. Além disso, entre novembro 1889 e outubro 1890, quando Rui Barbosa apresentou o relatório do Ministério da Fazenda, o capital de todas as companhias novas adicionou 104 milhões de libras.

<sup>25</sup> No seu sentido original, *encilhamento* provém do verbo encilhar, isto é, apertar o cavalo com o cinto ou barrigüeira. Nas corridas de turfe, o encilhamento era também o momento em que os jockeys se preparavam para montar na sela e os apostadores tentavam comprar suas desistências. Durante essas negociações, a montaria pronta para a corrida era refreada antes da largada final. A semelhança com o barulho que ocorria nas negociações da bolsa denominou tal momento histórico (LEVY, 1980).

ações dos bancos, valorizadas pelo crescimento dos empréstimos bancários, mas acabou por envolver ações de outras companhias, sobretudo, dos ramos de seguros e de transportes. A crise especulativa se estendeu até 1893, quando a Bolsa mostrou sinais de queda do volume de negócios.

Em 1891, algumas pequenas mudanças na lei de corporações foram introduzidas para evitar fraudes no futuro. Assim, um aumento de 20% para 40% dos depósitos mínimos para a constituição de novas sociedades como condição necessária para a negociação de ações no mercado acionário foi introduzido, fazendo com que os ofertantes de ações precisassem arriscar mais de seu próprio dinheiro antes de envolver outros investidores. Todavia, o envolvimento dos grandes bancos de capital com a torrente de novas companhias sendo lançadas tornava o problema de se estancar a especulação bastante complexo. Para lidar com o problema, buscou-se então a consolidação de um novo banco que funcionaria como uma espécie de banco central – O Banco da República dos Estados Unidos do Brasil (BREUB), resultado da fusão do BEUB e do BNB. Mas com a saída de Rui Barbosa do Ministério, no começo de 1891, tal plano não obteve êxito. (FRANCO, 1989).

Depois de Rui Barbosa, outros ministros papelistas o sucederam. O ministro Serzedelo Correia, industrialista, buscou aprofundar a política de Rui Barbosa, e criou o Banco da República do Brasil, a partir da fusão do BREUB com o BB. Este banco, apesar de ter como objetivo apoiar “empresas viáveis” do Encilhamento acabou por apenas aumentar ainda mais a emissão de papel moeda. A conjuntura política e externa também não ajudaram e o governo instalado em 1894 deu fim à experiência papelista, nomeando como ministro da Fazenda o metalista Rodrigues Alves, que buscava saldar os problemas de transferências internas e externas com financiamento externo e com a cassação do privilégio de emissão dos bancos. A emissão foi unificada e passou ao monopólio do governo.

Em 1898 o Brasil faz um acordo com a Casa Rothschild de refinanciamento de pagamentos (*funding loan*), que exigiu severas medidas de saneamento fiscal e monetário. Tais medidas levaram a uma forte redução do papel moeda em circulação e a uma conseqüente avalanche de falências bancárias em 1900. Todavia, a partir de tal

ajuste, entre 1900 e 1913, a economia passou por um período de grande expansão, devido principalmente à repentina melhoria da posição externa em virtude do rápido crescimento das exportações de borracha e do início do grande boom de investimentos europeus na periferia.

A conseqüente apreciação do câmbio levou à criação, em 1906, da Caixa de Conversão, com poder de emissão de notas plenamente conversíveis em ouro a uma taxa fixa de câmbio, que funcionava como um mecanismo para prover ativos domésticos líquidos em quantidade suficiente para prover a crescente oferta de divisas, de modo a aliviar as pressões para a apreciação da taxa de câmbio. A caixa de conversão, portanto, permitiu que houvesse na economia o ajustamento “normal” de um sistema monetário de Padrão Ouro, i.e, movimentos de ouro causariam mudanças na oferta de moeda, induzindo variações estabilizadoras no balanço de pagamentos em conta corrente. Todavia, a estabilidade monetária doméstica passou a ser dependente do comportamento do balanço de pagamentos, acentuando o caráter pró-cíclico dos déficits e superávits externos da economia primário-exportadora e, assim, da atividade interna (FRITSCH, 1989).

A experiência ruim vivida durante o Encilhamento, acompanhada das convicções metalistas de boa parte das figuras mais influentes do governo, fez com que a política econômica, a partir de então, passasse a ser uma eterna busca pela manutenção do padrão ouro. Todavia, as características de dependência externa da economia brasileira, tornavam o balanço de pagamentos muito sujeito a choques externos de caráter pró-cíclico. Desta forma, embora o governo tenha alcançado estabilidade suficiente nos períodos de crescimento econômico mundial para permitir a institucionalização do padrão ouro no país, quando os resultados externos eram revertidos, a economia ficava submetida a fortes crises de liquidez, que acabavam por obrigar o governo a fazer uso de emissões inconversíveis e abrir mão da austeridade da política monetária, e, portanto, do Padrão Ouro. Quando o governo decidiu não ceder às pressões e manter o Padrão-Ouro, mesmo sob forte crise de liquidez, em 1929, deu subsídios para que um novo golpe de Estado desse fim à Primeira República.

Fritsch (1989) defende a idéia de que as intervenções do governo federal no mercado de café devem ser relacionadas principalmente à necessidade de o governo equilibrar o balanço de pagamentos para evitar maiores depreciações da moeda, que levariam a maiores déficits governamentais (já que a maior parte da dívida federal era cotada em moeda estrangeira) e não tanto a questões políticas. Todavia, o dilema da política econômica era de que tal sustentação dos preços do café, se por um lado mantinha a principal fonte de moeda estrangeira no país, por outro, poderia tornar necessário o abandono da política monetária restritiva, na medida em que eram utilizadas emissões para financiá-la.

Assim, em 1913, a eminência da Guerra Mundial gerou forte deterioração da posição externa, e, portanto, um período de permanente crise de liquidez devido a auto-regulação do Padrão-Ouro. A manutenção deste sistema monetário fez com que a rápida queda da caixa de conversão ocasionasse severo arrocho monetário que implantou uma nova recessão profunda na economia brasileira, bem antes do início das hostilidades na Europa.

Com a guerra, o governo fechou a Caixa de Conversão e autorizou uma grande emissão de notas inconvertíveis, que serviu para aliviar temporariamente a crise de liquidez e atender a despesas do governo. A normalização do comércio gerou uma forte pressão de depreciação da taxa de câmbio, que levou o governo a recorrer a um novo *funding loan*, o qual possibilitou o alívio do balanço de pagamentos e contribuiu para a estabilização da taxa de câmbio. Todavia, com o desenrolar da guerra e a sensação de que o conflito seria longo, o país afundava em uma grave depressão, exigindo medidas emergenciais do governo para contê-la. Entre tais medidas, destaca-se uma nova emissão de notas do Tesouro e de títulos federais de longo prazo, utilizadas para cobrir os déficits acumulados do governo e para expandir as atividades do Banco do Brasil, considerado importante na estabilização das condições de crédito. Já no final da guerra, foi efetuada uma nova emissão de notas inconvertíveis para reforçar a caixa do Banco do Brasil e financiar a compra da safra estocada de café, devido à impossibilidade de exportação imposta pelas ameaças (cumpridas) alemãs de afundar navios mercantes engajados em comércio com o inimigo.

Após o armistício de 1918, questões conjunturais permitiram um grande superávit comercial em 1919, revertido subitamente pelas políticas monetárias restritivas adotadas na Europa em 1920, que geraram grande depreciação cambial do mil-réis. Na mesma época, uma crise iminente do complexo cafeeiro ocupava a atenção das autoridades federais, que se negavam a prestar auxílio para evitar a desvalorização da moeda. Tal crise era aprofundada pela restrição de crédito agravada pela incapacidade conjuntural do sistema bancário em prestar assistência normal ao financiamento da comercialização da safra.

No final do mesmo ano, o governo acabou cedendo às pressões e autorizou uma pequena emissão de notas do Tesouro para alívio emergencial de liquidez. Além disso, criou a Carteira de Redesconto do Banco do Brasil, a qual teria poderes de emitir notas do Tesouro até um limite passível de ampliação pelo Presidente da República, contra títulos comerciais e proibia explicitamente o redesconto de títulos públicos. Segundo Fritsch,

Ao atender aos reclamos imediatos do setor privado e à antiga reivindicação de criação de um emprestador automático de última instância, o governo federal conseguiu esvaziar a demanda corporativa da institucionalização da defesa do café e implementar, ainda que de forma reconhecidamente provisória e incompleta, um instrumento considerado fundamental para a maior estabilidade do sistema bancário. (FRITSCH, 1989, p. 47-48)

A Carteira de Redesconto do BB foi utilizada tanto como mecanismo indireto de financiamento dos déficits do governo federal, assim como mecanismo direto, com a autorização de redesconto de títulos federais até meio milhão de contos. Essas medidas geraram um crescimento explosivo da base monetária no final de 1922 e, conseqüentemente, grande pressão inflacionária e desvalorização cambial, que levariam a uma nova adoção de políticas austeras.

Em 1922 é cancelado o direito de emissão do Tesouro e o BB é dotado do monopólio de emissão monetária em condições idênticas às da extinta Carteira de Redesconto. Em 1923, novamente, o BB tem de lançar mão de sua faculdade de emissão, para suprir a forte crise de liquidez gerada pela necessidade de financiamento da valorização do café, dado as dificuldades de concessão de crédito por parte do sistema



bancário privado. Isso, como sempre, acelerou a depreciação do mil-réis, e o governo recorreu novamente a empréstimos de estabilização. Todavia, nesta época, a situação internacional era desfavorável e a necessidade de fortalecer a libra para o retorno ao padrão ouro, em 1924, inviabilizou tal empréstimo.

O crescimento da inflação passou a pressionar camadas urbanas e gerar insatisfação em diversos setores da sociedade. Em 1924 a necessidade de conter revoltas militares aumentou as despesas do governo, e novas notas foram emitidas para saldá-las, gerando nova perda de controle sobre a política monetária. Como resposta, um choque monetário é implementado, com uma política ortodoxa de ajuste interno e externo, acoplando uma política monetária contracionista à política de austeridade fiscal. Além disso, a manutenção das políticas de valorização do café era um entrave aos objetivos maiores da política macroeconômica de estabilização, de forma que, no mesmo ano o governo federal, aproveitando uma conjuntura favorável<sup>26</sup>, declarou o fim de seu envolvimento com tal política, transferindo a responsabilidade para o estado de São Paulo.

Em 1925 um novo processo de contração monetária é posto em ação, com a elevação das taxas no Banco do Brasil e a restrição do montante de suas operações de redesconto com a intenção de reduzir a base monetária através da retirada de notas do Tesouro em circulação. A esta política recessiva somou-se a manutenção do esforço para equilibrar o orçamento, pois a disciplina fiscal era considerada pressuposto da viabilidade da manutenção da política monetária restritiva. Apesar do alto custo em termos de perdas de produto e emprego, o interlúdio deflacionário de 1925-26 atingiu seus principais objetivos. Por um lado, a taxa de câmbio apreciou-se abruptamente em mais de 40% entre agosto e outubro de 1925, por outro, a inflação desacelerou rapidamente. A melhora da posição externa, essencial para tal recuperação, deveu-se a recuperação dos fluxos de comércio e investimento internacionais.

Durante o último governo da República Velha (Washington Luís) houve nova reversão na política monetária e cambial. Desde fins de 1925 cresciam os protestos de

---

<sup>26</sup> Em 1924, os preços do café estavam elevados, aumentando as perspectivas de ganhos com a valorização. Isso tornava mais fácil politicamente a saída do governo federal do esquema.

industriais – especialmente os da indústria têxtil – e exportadores contra os efeitos deflacionários da contração de moeda e da apreciação cambial, enquanto desapareciam as razões objetivas que informaram a opção pelo ajuste recessivo em fins de 1924. Em fins de 1926, com o controle da inflação e a melhora da posição externa a manutenção da política contracionista colocaria o governo em choque com importantes camadas da sociedade.

Assim, Washington Luís envia ao Congresso um projeto de reforma monetária propondo o retorno ao Padrão Ouro. O projeto era, formalmente, um plano para atingir-se, em etapas sucessivas, a conversibilidade do total do estoque de moeda em circulação à nova paridade. A primeira fase seria de estabilização. Para isso, propunha a criação da Caixa de Estabilização, um órgão do Tesouro que teria a atribuição precípua de emitir notas conversíveis à vista contra depósitos em ouro nela feitos ao novo par, exatamente nos moldes da antiga caixa de conversão. Quando o estoque de ouro acumulado pela caixa fosse considerado suficiente para permitir a decretação da conversibilidade plena das notas em circulação, inclusive das não emitidas pela Caixa, viria a segunda fase, com a mudança da unidade monetária (o cruzeiro) e a transferência do poder de emissão de volta para o BB. Nesse período a economia cresceu com condições de quase perfeita estabilidade de preços, garantida pela estabilidade cambial e pela existência de margens, provavelmente amplas, de capacidade ociosa na indústria.

A exuberante recuperação de 1927-28 sustentava-se, entretanto, em bases frágeis, já que dependia crucialmente da manutenção das condições econômicas internacionais extremamente favoráveis verificadas desde 1926. Como a experiência de antes da Guerra havia demonstrado, dada a instabilidade dos fluxos financeiros à periferia, normalmente variando em sincronia com os preços internacionais de produtos primários, a adoção do padrão ouro em ciclos de endividamento externo aumentava a vulnerabilidade do equilíbrio macroeconômico doméstico. Isto porque as condições favoráveis de balanço de pagamentos que induziram a adoção do padrão ouro podiam reverter-se abruptamente, a perda de reservas automaticamente submeteria a economia a violentas pressões deflacionárias. O potencial desestabilizador desse regime monetário era ampliado por seus efeitos sobre a viabilidade do esquema de defesa do café e, portanto, sobre as receitas de exportação.

Em 1928 o balanço de pagamentos passou por novas dificuldades, devidas, de um lado, à estagnação das exportações num contexto de crescimento acelerado das importações, induzido pela recuperação dos níveis de atividade e investimento domésticos, e, de outro, pelo estancamento temporário do fluxo de empréstimos externos para a periferia na segunda metade de 1928. A erosão no saldo do BP faz cair o ritmo de crescimento das emissões da Caixa de Estabilização.

Após um curto auxílio do BB aos bancos, o governo optou pela adoção de medidas contracionistas opostas à postura acomodadora então adotada pelo banco, visando à manutenção do padrão ouro. Assim, os depósitos dos demais bancos foram rapidamente contraídos e os estoques de moeda estagnados, causando deflação que atingiu, logo, os níveis de atividade econômica. Com o colapso de capacidade de sustentação do café e das condições de crédito externo, a convicção (teimosia) do governo com relação à necessidade de sustentação do padrão ouro, via manutenção da estabilidade cambial, e conclusão do programa de reforma monetária levaram o país a uma crise de proporções sem precedentes, que, segundo Fritsch (1989) acabaria por sepultar o regime.

Com relação ao Mercado de Crédito, apesar do grande crescimento dos bancos e do crédito bancário no período do Encilhamento, as políticas restritivas adotadas para contê-lo ocasionaram uma avalanche de falências bancárias, de forma que, em 1910, o Brasil Republicano permanecia com o mesmo problema do Império: o reduzido número de estabelecimentos bancários. Além disso, o país mantinha um sistema bancário “inelástico”, ou seja, uma limitada capacidade de criação de crédito resultante dos altíssimos encaixes com que operavam especialmente os bancos nacionais e a variabilidade sazonal de sua capacidade de empréstimo *vis-à-vis* as necessidades do setor real.

As dificuldades de crédito eram aprofundadas sempre durante o terceiro trimestre do ano nos centros financeiros urbanos, pois era nesta época que os fazendeiros faziam seus pagamentos de fim de colheitas, em dinheiro, gerando grande redirecionamento de liquidez para o interior. Como no Império a preferência pela moeda manual aos depósitos bancários por parte de fazendeiros e colonos se mantinha, já que se mantinha a escassez

de bancos no interior. A contração da oferta de moeda resultante afetava diretamente as atividades urbanas, fazendo com que se desenvolvessem as primeiras idéias de transformação do Banco do Brasil em uma espécie de Banco Central, que, através de uma carteira de Redescoto, poderia reduzir tais problemas. Todavia, tal carteira, como já visto, só foi introduzida nos últimos anos da República Velha.

Com tal restrição de crédito, como foram possíveis os episódios de desenvolvimento industrial vistos durante a República? Musacchio (2005) argumenta que a quase inexistência de crédito bancário não se fez sentir de forma tão profunda pelas empresas que foram criadas no período, pois a demanda de crédito era suprida pelo grande desenvolvimento institucional do mercado acionário e de títulos, que, àquela época mostrava-se tão desenvolvido quanto os mercados de capitais dos principais centros urbanos do mundo (Tabela 3.1). Suas conclusões foram baseadas em fatores como nível de proteção a portadores de títulos, imposição de contratos financeiros, leis empresariais e de falências.

Como pode ser visto na Tabela 3.1, o período de melhor desenvolvimento do mercado de títulos no Brasil foi de 1890 a 1913. Após a I Guerra Mundial, tanto o mercado de títulos como de ações passaram a declinar<sup>27</sup>.

Musacchio (2005) indica que o desenvolvimento inicial dos mercados de títulos e ações estava altamente relacionados às mudanças legais que facilitaram a abertura de empresas (*chartering*), introduziram os títulos corporativos (*corporate bond*) – com prioridade para proprietários de títulos durante as falências, depois de 1890 – e estabeleceram o grande conjunto de incentivos para companhias serem abertas como corporações, emitindo ações e títulos. A utilização de emissão de debêntures para levantamento de fundos era utilizada por empresas de todos os setores de atividades. Mais da metade das companhias de portos, estradas de ferro, produção têxtil e serviços de utilidade pública registrados na bolsa de valores utilizaram debêntures durante o período (1895 – 1931). Outros setores como imprensa – jornais e empresas de papel para impressão – e construção tinham mais de um terço das firmas usando debêntures. A

---

<sup>27</sup> Até a década de 1960, quando ocorreram as reformas institucionais do PAEG.

maior parte das companhias que emitiam títulos financiavam quase um terço de seu capital desta forma (com quase dois terços levantados via emissão de ações).

**Tabela 3.1: Capitalização de Mercado no Brasil (preços correntes)**

	Mercado Acionário de São Paulo	Mercado Acionário do Rio de Janeiro	Debêntures do Rio de Janeiro	PIB	Capitalização Privada Total	Capitalização de debêntures do Rio de Janeiro
1886	71	213	0	1,778	16%	
1895	217	634	264	4,175	20%	6%
1905	228	482	261	4,088	17%	6%
1913	392	897	781	6,315	20%	12%
1920		1,234	645	14,19	9%	5%
1925		1,565	472	27,261	6%	2%
1931	997	1,771	660	23,052	12%	3%
1935		1,577	440.0	32,553	5%	1%
1940	4,202	3,501	682.2	50,78	15%	1%

Fonte: Musacchio (2005, p. 35)

Portanto, por um lado, o episódio do Encilhamento no início da República propiciou o desenvolvimento de uma **estrutura institucional bastante avançada para corporações e mercado de capitais**; por outro, fortaleceu as medidas metalistas, como o **monopólio estatal da emissão de moeda** e a **meta do Padrão Ouro** como meio de estabilizar a economia. Todavia, as frequentes flutuações do balanço de pagamentos tornavam a liquidez da economia vulnerável às oscilações externas, frequentemente comprometendo o lastro metálico da moeda. O sistema bancário, embora tenha se expandido durante o início da república, se reduziu logo a seguir, de forma que se manteve um **sistema bancário “inelástico”, mas com forte presença de bancos estrangeiros** durante o período, e, também, embora o Banco do Brasil tenha recebido algumas funções de banco central, **ainda não se configurava como uma autoridade monetária.**

### 3.2.3 Trabalho

As questões acerca do mercado de trabalho e sua regulamentação no Brasil podem ser fortemente relacionadas às características da produção no país. Neste sentido, devem ser considerados: a utilização de mão-de-obra escrava, que, a partir de 1850, com a lei Eusébio de Queiros, passou a declinar e, em 1888, foi proibida; assim como as grandes diferenças regionais, aprofundadas pelo federalismo extremado introduzido com a República.

Com relação à formação de um mercado de trabalho propriamente dito, Barbosa (2003) acredita que ele não tenha surgido “de um dia para o outro”, com a abolição, mas seja resultado de um longo processo, que se iniciou com a proibição do tráfico em 1850. Tal processo pode ser dividido em três fases: Entre 1850 e 1888 deu-se o início do processo de construção deste mercado; entre 1889 e 1930, a conformação de mercados de trabalho fragmentados regionalmente e incompletos e, a partir de 1930, seu processo de nacionalização e consolidação.

Nesse sentido, ainda durante o Império, a lei de 1850 determinou a tendência de escasseamento da oferta de mão-de-obra escrava e o conseqüente aumento de seu preço. Devido a isso, após um período de realocação de escravos disponíveis através de comercio interno entre Províncias<sup>28</sup>, buscou-se uma paulatina experimentação de formas de trabalho livre. Os fazendeiros, segundo Kirdeikas (2003), tinham três possíveis fontes a que recorrer: os imigrantes, os brasileiros livres e, principalmente a partir de 1889, os ex-escravos. Os dois últimos grupos, entretanto, deveriam ser disciplinados ao trabalho livre, enquanto os primeiros vinham de regiões onde um mercado de trabalho já havia se estabelecido há muito. Na mesma época, como medida paliativa, o Estado passou a auxiliar na disponibilização de braços livres e dispostos ao trabalho, tanto pelo acionamento de um conjunto de políticas voltadas a desescravização paulatina e ao disciplinamento do trabalho livre, além de uma política de terras que restringia o acesso aos pequenos proprietários (uma decorrência prática da edição da Lei de Terras, também

---

<sup>28</sup> Freado pela imposição de impostos interprovinciais sobre a entrada de escravos nas províncias do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo e proibido definitivamente pela lei Saraiva-Cotegipe, de 1885.

de 1850); como pela retomada do estímulo e subvenção à imigração de trabalhadores livres (principalmente europeus).

A partir de 1881, o governo de São Paulo passou a subsidiar o transporte de imigrantes: o Estado pagaria a metade dos custos de transporte e a outra metade deveria ser paga pelo imigrante ao fazendeiro que o importou. Esta dívida, todavia, acabava tornando os imigrantes uma espécie de escravos, o que criava obstáculos para que novos imigrantes viessem para o Brasil. Isso fez com que, em 1884, o governo começasse a reembolsar integralmente os gastos que os fazendeiros realizavam com o pagamento das passagens, e, em 1885, a subsidiar diretamente o custo do transporte dos imigrantes (KOWARICK, 1987). Estes subsídios mostraram efeitos muito rápidos, de maneira que, entre 1885 e 1889, cerca de 160 mil imigrantes ingressaram na província de São Paulo – um montante equivalente a 52,5% do total entrando no país – representando um aumento de mais de dez vezes em relação ao quinquênio anterior.

A maior parte dos imigrantes era direcionada para as fazendas de café paulistas, sob uma espécie de regime de parcerias, onde ficavam “presos” ao fazendeiro devido às dívidas de transporte, até meados de 1860. A partir daí, passou-se a utilizar outras modalidades de contratação, generalizando-se o pagamento do “contrato de ajuste”, no qual os trabalhadores recebiam uma quantia fixa por alqueire de grãos entregue ao fazendeiro. Este método levou ao surgimento do regime de colonato, onde, além deste pagamento fixo, os imigrantes ainda recebiam um “salário mínimo fixo”, pago a cada mil pés tratados. Segundo Silva (1995 *apud* BARBOSA, 2003), este colonato ainda não pode ser considerado um assalariamento puro, uma vez que a renda não-monetária cumpre papel de destaque. Entretanto, este tipo de contrato permitiu tornar o trabalhador formalmente livre, diferentemente do que ocorreu nas parcerias, uma vez que a mão-de-obra passou a ser vinculada a contratos, com duração de um ano, os quais poderiam ser rescindidos por ambas as partes com aviso prévio de um mês.

Com a Lei Áurea, de 1888, houve uma realocação de direitos de propriedade sobre o trabalho, que impuseram grandes perdas para os fazendeiros que possuíam boa parte de seu imobilizado em forma de escravos. Todavia, como ressaltado por Furtado (1987), embora prevalecesse a idéia de que um escravo era uma “riqueza” e de que a

abolição da escravatura acarretaria o empobrecimento do setor da população que era responsável pela criação de riqueza no país,

A abolição da escravatura, à semelhança de uma reforma agrária não constitui *per se* nem destruição, nem criação de riqueza. Constitui simplesmente uma redistribuição da propriedade dentro de uma coletividade. A aparente complexidade desse problema deriva de que a propriedade da força de trabalho, ao passar do senhor de escravos para o indivíduo, deixa de ser um *ativo* que figura numa contabilidade para constituir-se em simples virtualidade. Do ponto de vista econômico, o aspecto fundamental desse problema radica no tipo de repercussões que a redistribuição da propriedade terá na organização da produção, no aproveitamento dos fatores disponíveis, na distribuição da renda e na utilização final dessa renda. (FURTADO, 1987, p. 137, grifos do autor)

A processo de transição do cativo para o trabalho livre foi controlado fortemente pelo Estado, que procurou promover a disciplina, o controle e o treinamento, temendo que após a abolição surgisse uma massa de indivíduos que não mais se subordinassem ao trabalho regular e que se tornariam uma classe de indivíduos que ameaçariam a propriedade e a ordem vigente.

A libertação dessa mão-de-obra, todavia, não abriu espaço para sua contratação dentro das novas regras de assalariamento. Tal possibilidade, provavelmente mais por preconceito do que por motivos mais nobres, foi rejeitada em favor da imigração de trabalhadores europeus considerados “mais dispostos ao trabalho”, especialmente em São Paulo. Esta escolha, segundo Mello (1982), tornou-se viável devido às condições particulares vigentes no mercado internacional de trabalho à época, com fortes transformações de várias economias européias, nas duas últimas décadas do século XIX que provocaram a formação de imensos contingentes de homens livres e sem trabalho dispostos a emigrar. Destaca-se a crise econômica enfrentada pela Itália a partir de 1870, que permitiu a emigração de grandes contingentes de mão-de-obra abundante e barata.

As grandes diferenças econômicas regionais do país, aprofundadas com o federalismo republicano, determinavam uma ampla possibilidade de configurações de diferentes tipos de relações de trabalho em cada região. Com relação às fazendas de café, segundo Delfin Netto (1981), em São Paulo, a forma de exploração mais comum era o colonato, enquanto que nos demais estados, era a parceria.



No regime de colonato, o trabalhador rural recebe, em geral, uma remuneração de três tipos: a) uma remuneração fixa por mil pés para manter limpo e preparar o terreno para a colheita; b) uma remuneração por dia de trabalho para os serviços de poda, adubação, pequenos reparos no equipamento de produção, etc.; e c) uma remuneração diretamente proporcional ao número de sacas de café por ele colhida. O salário real do colono é, de fato, muito maior do que a remuneração monetária referida acima, pois o colonato implica na permissão para se plantar arroz, feijão, milho etc., dentro da própria fazenda (em terreno separado ou dentro das ruas do cafezal novo) e cujos resultados pertencentes e da concessão de outras vantagens (lenha, café para o seu consumo, etc.).

No regime de parceria, o chamado “parceiro” executa todos os serviços do cafezal (desde a limpeza até os trabalhos de terreiro), entregando ao proprietário a porcentagem de café seco relativa ao contrato. Também neste regime a remuneração real do trabalho é mais elevada, porque o trato geralmente inclui outras vantagens, como no sistema de colonato. (DELFIM NETTO, 1981, p. 44)

Segundo Barbosa (2003), a marca dos distintos mercados de trabalho era a incompletude e a fragmentação, embora sua construção apresentasse especificidades regionais marcantes, relacionados à situação econômica de cada região: Sudeste dinâmico (oeste paulista e capital da província), Sudeste estagnado (vale do Paraíba incluindo porções das províncias de São Paulo e Rio de Janeiro, e a zona da mata de Minas Gerais), Nordeste e Extremo Sul.

No Sudeste Dinâmico, podemos dividir as relações de trabalho entre rurais e urbanas. O trabalho rural era executado, na República, predominantemente por imigrantes europeus. Esta configuração foi influenciada pela atuação Estatal no sentido de subsidiar tal imigração. Aos trabalhadores nacionais restavam as tarefas mais penosas e pior pagas, rejeitadas pelos imigrantes.

Nos cafezais paulistas era comum a prática de multas ou espancamentos aplicados a trabalhadores que fugiam às duras regras impostas pelos proprietários. Ademais, os colonos eram obrigados a comprar nas vendas das fazendas, pagando mais caro pelos gêneros adquiridos; imperavam também as práticas de diminuir os preços dos produtos por eles cultivados, seu confisco, a alteração das medidas, a protelação ou o não pagamento do salário. Desprovido de organizações e no contexto de um sistema Judiciário que sistematicamente favorecia as regras de domínio dos potentados rurais, o trabalhador não poderia fazer valer os seus direitos. Estes fatores faziam com que boa

parte dos imigrantes fosse para as cidades e para as atividades urbanas. Desta forma, também nas atividades urbanas a maioria dos trabalhadores eram imigrantes ou filhos destes, que migravam para as cidades, tanto para preencher vagas em aberto como para criar novas funções.

O imigrante deixava poucas oportunidades aos nacionais, enchendo o mercado por todos os seus poros, ocupando os vários níveis da hierarquia econômica e social, “desde o mais importante comerciante até o mais desamparado menino vendedor de jornais”. Estava melhor “psicoeconomicamente equipado” para aproveitar as brechas ainda não exploradas da economia urbana. O mercado se segmentaria aos poucos, posto que as várias nacionalidades de estrangeiros monopolizariam atividades econômicas específicas. Estabelecia-se assim uma solidariedade de grupos primários, identificados pela origem ou pelo ofício comum. (BARBOSA, 2003, 142-143)

Aos escravos recém libertos, em desvantagem competitiva devido ao preconceito, não restavam oportunidades, de forma que estes acabavam relegados a uma situação de marginalidade e anomalia. “O ócio dissimulado e a inatividade forçada foram as suas opções de liberdade nesta sociedade competitiva, quase-contratual e recém-transformada.” (BARBOSA, 2003, p.144)

Já na região do Vale do Paraíba e Zona da Mata Mineira (Sudeste estagnado), os poucos recursos dos cafeicultores, ainda mais reduzidos com a abolição (pois os escravos respondiam muitas vezes por quase a totalidade do seu patrimônio) inviabilizavam a contratação de trabalhadores assalariados nos mesmos termos que as regiões mais desenvolvidas. Devido a isso, houve uma reutilização dos ex-escravos na cafeicultura por falta de opções tanto do lado do senhor, como dos escravos, destacando-se as turmas de camaradas, onde o empreiteiro fornecia comida e alojamento nos ranchos construídos no cafezal. Mas eram comuns também os colonos-parceiros, colonos-empreiteiros e os arrendatários de pequenos pedaços de terra no Vale do Paraíba fluminense e a meação, que trazia como estímulo a cultura de cereais e as casas de moradia, na Zona da Mata. Nas épocas de colheita, uma mão-de-obra temporária de migrantes do norte do estado e do Nordeste do país suplementava a força de trabalho. Portanto, nessas regiões, os homens livres brasileiros e libertos foram incorporados ao mercado de trabalho sem a introdução do assalariamento.

Na região Nordeste, a estagnação econômica tornava a demanda por trabalho inexpressiva. Além disso, com fortes traços patrimonialistas na sociedade, os vínculos empregatícios mantiveram um caráter patriarcal, e não de assalariamento, ainda por muito tempo após o fim da escravidão (na verdade, existente em algumas regiões até hoje).

Por fim, na região Sul, a presença de núcleos coloniais, baseados na pequena propriedade agrícola, permitiram um desenvolvimento bem diferente do mercado de trabalho. A possibilidade de acesso à terra e, assim, de subsistência dada aos colonos, assim como a baixa densidade demográfica da região, fizeram com que a mão-de-obra se mantivesse escassa durante o período, fazendo com que medidas assistencialistas fossem introduzidas pelos empregadores para estimular a oferta de trabalho<sup>29</sup>.

Embora a maior parte da economia brasileira fosse agrícola, havia um setor manufatureiro crescente. Segundo Patto (1999), embora no Censo de 1920 69,7% da população economicamente ativa se dedicasse à agricultura, havia também 16,5% empregada no setor de serviços e 13,8% na indústria. Esta indústria era constituída, basicamente, de fábricas de médio e de grande porte de fiação e tecelagem, bebidas, roupas, sapatos e alimentos, instaladas no Rio de Janeiro e em São Paulo desde o começo do século, as quais empregavam um número crescente de operários. Neste sentido, também devemos dar atenção às relações de trabalho urbanas e industriais.

Em São Paulo havia, grande relação entre o trabalho urbano e a economia cafeeira. Quando o café estava em expansão, crescia a imigração que ia para as lavouras, mas em época de crises, os imigrantes eram dispensados e partiam para as cidades, de forma que havia uma tendência de crescimento da oferta de mão-de-obra nos centros urbanos.

O trabalho nas fábricas era caracterizado por ampla exploração, inclusive de mulheres e crianças, com jornadas de trabalho que podiam chegar a 17 horas ininterruptas, salários miseráveis, inexistência de quaisquer direitos trabalhistas ou estabilidade.

---

<sup>29</sup> Segundo Herrlein Jr.(2003), no Rio Grande do Sul as “empresas” urbanas passaram a introduzir a utilização de práticas assistencialistas aos seus trabalhadores (fundos de pensão, assistência médica, escolas para os trabalhadores e para seus filhos, provimento de moradias) e salários médios superiores aos patamares das demais regiões, para conseguirem suprir sua necessidade de trabalhadores.

Como boa parte das pequenas e médias empresas, predominantes até os anos 1920, produziam sob encomenda, instaurava-se um regime de extrema flexibilidade ocupacional em termos de número de trabalhadores e de horas trabalhadas. Face às crises conjunturais, quando se contava com estoques expressivos, prevalecia uma completa indiferença com respeito à retenção de força de trabalho. Cortava-se o número de dias de trabalho e de tarefas, barateando o salário até que o fechamento da empresa levasse à demissão como última alternativa.

Na maioria dos setores, como havia excesso de mão-de-obra disponível e baixa necessidade de qualificação (como no têxtil), as greves não surtiam efeitos positivos; pelo contrário: a maioria culminava com demissões em massa. No entanto, havia também uma espécie de elite entre os trabalhadores urbanos, composta pelos trabalhadores da construção civil: pedreiros, marmoreiros e pintores. Em virtude do alto grau de especialização e da característica dos empreendimentos, além de uma demanda de trabalho geralmente crescente, possuíam salários elevados e maior poder organizativo. Tais trabalhadores, já em 1907, obtiveram a jornada de 8 horas e foram vitoriosos em praticamente todas as greves entre 1907 e 1913. A maioria dos trabalhadores, por outro lado, não possuía qualquer especialização ou classificação profissional, que também não seria um diferencial que servisse para selecionar a oferta de trabalho mais adequada, pois a própria indústria se incumbia do preparo de boa parte da mão-de-obra. Ainda que os estrangeiros possuíssem um maior nível de alfabetização, as habilidades do trabalho não giravam em torno da instrução. A vantagem dos imigrantes, entretanto, advinha do fato de não serem tão discriminados como os ex-escravos e os trabalhadores nacionais, que eram descartados por preconceitos sociais e raciais. Já os ex-escravos e seus descendentes, sem alternativas no mercado de trabalho, viviam em situação de desemprego crônico ou agregados a famílias ricas, onde exerciam extensas jornadas de trabalho doméstico não-remunerado, mostrando a existência de fortes traços patriarcais, mesmo no “emprego” urbano.

### 3.2.3.1 Instituições Formais

As primeiras legislações de regulamentação das relações de trabalho, embora muito específicas, podem ser encontradas ainda durante o Império. Estas legislações separavam o trabalho escravo do trabalho livre (nacionais e imigrantes) e dentro deste, o rural do urbano.

Com relação ao trabalho urbano, em 1850, o Código Comercial<sup>30</sup> já incluía algumas regras direcionadas ao trabalho no comércio. Entre outros temas, dispunha sobre trabalho dos feitores, guarda-livros, caixeiros, administradores de armazéns de depósito, mestres, administradores e diretores de fábricas; acidente do trabalho; aviso-prévio; indenização pela denúncia antecipada dos contratos a termo resolutivo; justas causas; trabalho marítimo.

Já para o trabalho rural, são pioneiras as leis de locação e serviços de 1830, 1837<sup>31</sup>. A primeira regulamentava os contratos entre nacionais e estrangeiros, e a segunda dispunha apenas sobre trabalho de estrangeiros. Todavia, segundo Machado (2003), estas leis não tiveram grande repercussão dado que tinham um conteúdo bastante vago.

A primeira lei geral sobre trabalho rural foi promulgada em 1879, após quase dez anos de discussões. A Lei de Locação de Serviços<sup>32</sup> (ou Lei Sinimbu), destinada ao trabalhador nacional e ao estrangeiro, dispunha sobre a locação para os serviços na agricultura, abrangendo tanto a locação de serviços propriamente dita como a parceria agrícola e pecuária. Contemplava além das obrigações contratuais entre trabalhadores e fazendeiros, disposições anti-greves e contra quaisquer resistências coletivas ao trabalho<sup>33</sup>. Continha, ainda, um capítulo dedicado à matéria penal e outro a competências e procedimentos processuais. Segundo Biavaschi (2005), essa lei atendeu, basicamente, aos apelos dos fazendeiros de café para que lhes fossem oferecidas garantias quanto ao cumprimento dos contratos. Neste sentido, foram mais bem definidas suas relações com

---

<sup>30</sup> Lei 556, de 25 de junho de 1850. (BRASIL, Lei 556, 1850)

<sup>31</sup> Decreto 0-028, de 13 de setembro de 1830 (BRASIL, Decreto 0-028, 1830) e Lei 108, de 11 de outubro de 1837 (BRASIL, Lei 108, 1837).

<sup>32</sup> Decreto 2.827, de 15 de março de 1879. (BRASIL, Decreto 2.827, 1879)

<sup>33</sup> Em caso de recusa coletiva ao trabalho, os infratores seriam detidos até o julgamento e enquadrados no mesmo processo.

os trabalhadores nacionais e estrangeiros, com introdução de obrigações contratuais bastante rígidas. Tal lei também previa a obrigação de contratar, como mecanismo de combate à vadiagem, somente deixando de ser aplicada caso o trabalhador livre estivesse servindo o exército. Segundo Machado (2003), ela facilitou a transição do trabalho escravo ao trabalho livre, ao constringer os nacionais ao trabalho e incentivar os imigrantes, além de possibilitar a adaptação dos fazendeiros às novas relações de trabalho.

Paralelamente ao desenvolvimento da lei que regulava o trabalho livre, foi formulada a legislação de desescravização, que resultou na Lei do Ventre Livre de 1871<sup>34</sup>, na criação do Fundo de Emancipação<sup>35</sup> para a libertação de escravos, segundo critérios preferenciais<sup>36</sup>, e na Lei do Sexagenário em 1885. Estas leis também funcionaram como um meio de adaptação para a criação de um mercado de trabalho, introduzindo o gradualismo e impondo o trabalho aos libertos - “os escravos libertados ficam cinco anos sob inspeção do governo”, sendo “obrigados a contratar seus serviços”, sob pena de “serem constringidos, se viverem vadios, a trabalhar nos estabelecimentos públicos”.

Segundo Barbosa (2003, p.134-135), quando da abolição, podemos considerar que todas as relações de trabalho encontravam-se regulamentadas: “[...] escravos e ingênuos pelas Lei do Ventre Livre e dos Sexagenários; libertos, trabalhadores livre agrícolas nacionais e imigrantes pela Lei de Locação de Serviços; e trabalhadores urbanos pelo Código Comercial”. Nos municípios havia também os Códigos de Posturas que regulavam as relações, tanto com escravos, como com homens livres<sup>37</sup>. Com

---

<sup>34</sup> Lei nº 2040 de 28 de setembro de 1871. Atribuía a condição de “livres” aos filhos das escravas nascidos a partir de sua vigência, ressaltando, porém, que ficariam sob a guarda e poder do senhor de suas mães até 8 anos completos, quando tais senhores poderiam optar por entregá-los ao Estado mediante indenização de 600\$000 ou, então, por usar seus trabalhos até completarem 21 anos. No entanto, cercava-os de certa proteção na medida em que atribuía a estes senhores algumas obrigações, como a de criá-los e tratá-los até os 8 anos completos. Previa, ainda, que antes dos 21 anos completos a prestação dos serviços poderia cessar por sentença de juízo criminal reconhecendo maus tratos e castigos excessivos. (BRASIL, Lei 2040, 1871)

<sup>35</sup> Com recursos angariados por meio de impostos sobre escravos, tributos sobre a propriedade na transferência de escravos, rendimentos de loterias, multas e recursos definidos no orçamento geral e das províncias e municípios.

<sup>36</sup> O fundo privilegiaria as famílias, depois os cônjuges escravos de diferentes senhores e, na sequência, os que tivessem filhos nascidos livres.

<sup>37</sup> No Rio Grande do Sul, por exemplo, no período entre 1887 e 1889, cerca de dezoito Câmaras Municipais inscreveram nos Códigos de Posturas regras dirigidas aos escravos “libertos” estabelecendo, sobretudo, mecanismos de vigilância sobre suas condutas. O primeiro que se tem notícia é o de Pelotas, região das charqueadas. Em Porto Alegre, lei municipal de janeiro de 1888 fez incluir 11 artigos a uma lei municipal anterior, de janeiro de 1884, reportando-se àquela lei de Pelotas. Segundo este regramento, os criados são

o fim da escravidão, as primeiras perdem a razão de ser, e logo a seguir, já durante a República, em 1890, a lei de 1879 é revogada<sup>38</sup>, instaurando, em tese a “liberdade do trabalho” e a greve pacífica passa a ser permitida. Apenas o Código de Comércio continuou vigendo (BARBOSA, 2003).

Nos primeiros anos da República, todavia, algumas medidas de caráter social foram tomadas, como regras destinadas à assistência à infância na Capital Federal<sup>39</sup> e à criação de Bancos Operários para a construção de moradias<sup>40</sup> e normas direta ou indiretamente destinadas aos trabalhadores.

Durante a gestão de Demétrio Ribeiro na pasta da Agricultura, nos primeiros anos da República ainda durante o governo provisório, foram criados alguns direitos para categorias específicas, que visavam a dar melhores condições de vida e trabalho a trabalhadores, especialmente de fábricas. Entre tais medidas destacam-se 15 dias de férias aos funcionários e diaristas que trabalhavam no Ministério; aposentadoria aos empregados da Central do Brasil<sup>41</sup>; extensão da aposentadoria aos empregados em outras ferrovias<sup>42</sup>; e, em janeiro de 1891, regulamentação do trabalho dos menores nas fabricas da Capital Federal<sup>43</sup>.

No âmbito estadual, os governos poderiam legislar residualmente sobre a questão social por meio dos Códigos Sanitários. Foi assim, por exemplo, que o Código Sanitário do governo estadual de São Paulo proibiu, já em 1894, o trabalho de menores de 10 anos e vetou o trabalho noturno a jovens com idade inferior a 18 anos.

Com relação à imigração, na Constituição de 1891 o governo federal passou a ter de incentivá-la, mas os estados poderiam atraí-la conforme seus interesses. Neste sentido, o estado de São Paulo aprimorou seu serviço de imigração para suprir o déficit de mão-de-obra nas fazendas de café devido ao fim da escravidão, aumentando o financiamento

---

os indivíduos livres, de ambos os sexos, que, mediante salário mensal, se empreguem de cocheiro, copeiro, cozinheiro, pajem de ama-de-leite e ama-seca (BIAVASCHI, 2005).

<sup>38</sup> Decreto 1162, de 12 de dezembro de 1890. (BRASIL, Decreto 1162, 1890).

<sup>39</sup> Decreto 439, de 31 de maio de 1890. (BRASIL, Decreto 439, 1890).

<sup>40</sup> Decreto 843, de 11 de outubro de 1890. (BRASIL, Decreto 843, 1890).

<sup>41</sup> Decreto 221, de 26 de fevereiro de 1890. (BRASIL, Decreto 221, 1890).

<sup>42</sup> Decretos 405 e 565, de 1890. (BRASIL, Decretos 405 e 565, 1890).

<sup>43</sup> Decreto 1.313, de 17 de janeiro de 1891. (BRASIL, Decreto 1.313, 1891).

estatal: entre 1889 e 1893, 94% dos imigrantes que ingressaram no estado de São Paulo eram subsidiados.

Todavia, as péssimas condições impostas aos colonos, com os baixos salários reduzidos por multas; a impontualidade e as fraudes nos pagamentos, confiscos, pesos e medidas ilegais, os endividamentos nos armazéns das fazendas assim como a disciplina coercitiva e a violência física levaram à promulgação do Decreto Prinetti, em 1902, pelo qual o governo italiano proibiu a emigração subsidiada para São Paulo. Mesmo sendo freqüentemente burlada, a medida reduziu consideravelmente a entrada de italianos, e, a partir de então, a procura direcionou-se para as fontes ibéricas. Em 1910, porém, o governo espanhol seguiu o exemplo italiano, do que resultou uma ampliação da entrada de portugueses e, posteriormente, de japoneses.

Após tais medidas, o governo federal e alguns governos estaduais tomaram medidas no sentido de dar mais garantias aos colonos. Dois decretos federais, de 1904 e de 1906, procuraram assegurar a precedência dos salários dos colonos em relação a outras dívidas no caso de falência dos fazendeiros e um, de 1903<sup>44</sup> (regulamentado em 1907), facultou a organização de trabalhadores da agricultura e das indústrias rurais para a defesa de seus interesses. E, nos estados, foram criadas, a partir de dezembro de 1906, da Agencias Oficiais de Colonização e Trabalho, cujo papel era vistoriar o cumprimento dos contratos de trabalho entre os fazendeiros e colonos; e posteriormente, em 1911, do Patronato Agrícola, agência de mediação encarregada de resolver os conflitos trabalhistas no campo, que permitia uma imposição mais decisiva do governo estadual.

Além disso, em 1907<sup>45</sup>, os contratos de trabalho tornaram-se escritos, devendo ser expressos na caderneta agrícola – que discriminava as condições de concessão de moradia, de plantio de terra e contabilizava os pagamentos – e oficialmente registrados pela Agência de Colonização, o que introduziu uma maior proteção de salários, definidos como crédito privilegiado. As ações judiciais por cobrança dos salários seriam patrocinadas pelo setor público, dois anos após a chegada dos colonos no Estado. Além

---

<sup>44</sup> Decreto 979, de 6 de janeiro de 1903. (BRASIL, Decreto 979, 1903).

<sup>45</sup> Decreto 1.150, de 5 de janeiro de 1904 (BRASIL, Decreto 1.150, 1904), modificada pela Lei 1.607, de 29 de dezembro de 1906 (BRASIL, Lei 1.607, 1906).



disso, os fazendeiros que não mantivessem as cadernetas atualizadas seriam punidos, tornando-se as ações judiciais extensivas a todos os trabalhadores.

No mesmo ano, a legislação que previa a sindicalização dos operários urbanos<sup>46</sup> também seria aprovada. Os sindicatos não necessitavam de aprovação do governo, sendo a direção sindical limitada a brasileiros natos ou naturalizados com residência no país por mais de cinco anos.

Em 1916 foi criado o Código Civil Brasileiro<sup>47</sup>, que passaria a vigorar em 1917. Nele constavam regulamentações sobre a locação de serviços, que legislava tanto sobre serviços em geral como, especificamente, agrícolas e instituiu o aviso prévio; e parceria rural, tanto agrícola quanto pecuária.

No ano de 1917, houve um fenômeno de greves operárias generalizadas por todo o país. A partir de então, segundo Barbosa (2003), instaurar-se-ia, progressivamente, uma mudança no campo de contato político entre trabalhadores, industriais e o Estado.

A discussão dos direitos sociais coletivos passa a figurar na agenda estatal, nos jornais da grande imprensa, nos artigos de ensaístas, nas revoltas tenentistas e no cálculo dos empresários, deixando para sempre o espaço restrito das assembleias operárias. (BARBOSA, 2003, p. 267)

Neste sentido, destaca-se a criação Comissão de Legislação Social na Câmara dos Deputados<sup>48</sup>, no ano seguinte, incumbida de examinar todas as iniciativas legislativas no campo do trabalho; e a aprovação da legislação concernente aos acidentes de trabalho<sup>49</sup>, que estabelecia a responsabilidade potencial do empregador em 1919<sup>50</sup>. Biavaschi (2005) destaca o fato de que a ampliação das discussões acerca das normas de proteção ao trabalho no período foi impulsionada tanto pela Conferência de Paz, em Versalhes; como pela organizada por Rui Barbosa no Rio de Janeiro para tratar da Questão Social, de

---

<sup>46</sup> Decreto Legislativo 1.637, de 5 de janeiro de 1907. (BRASIL, Decreto Legislativo 1.637, 1907)

<sup>47</sup> Lei 3.071, de 1º de janeiro de 1916. (BRASIL, Lei 3.071, 1916).

<sup>48</sup> 18 de novembro de 1918.

<sup>49</sup> Lei 3.724, de 15 de janeiro de 1919. (BRASIL, Lei 3.724, 1919).

<sup>50</sup> Porém, até 1924, o trabalhador acidentado deveria entrar com inquérito policial para obter sua indenização. Ao invés de se assumir o acidente como inerente ao processo de trabalho, e como custo integrante da acumulação industrial, esse surge no âmbito dessa lei mais como privilégio social (BARBOSA, 2003).

forma que, em outubro, foi criado o Departamento Nacional do Trabalho<sup>51</sup> para fiscalizar a aplicação das leis do trabalho (embora ineficaz).

Em 1923, foi criada a Caixa de Aposentadoria e Pensão para empregados das empresas de estradas de ferro, pioneira no financiamento de aposentadoria no país, e concedida estabilidade ao trabalhador com mais de dez anos “de casa” para os mesmos. A partir de então, outras companhias passaram a tomar as mesmas medidas, expandindo o sistema rapidamente entre trabalhadores urbanos. Em 1925, uma lei<sup>52</sup> assegurou aos empregados em estabelecimentos comerciais, industriais, bancários e jornalísticos um período de férias de 15 dias. Em 1926, uma emenda à Constituição de 1891<sup>53</sup> deu ao Congresso Nacional o direito de legislar sobre o trabalho, antes atribuído aos estados Federados, abrindo espaço para a criação de uma legislação trabalhista em âmbito federal. Até o golpe de 1930, ainda outras legislações específicas e esparsas foram introduzidas. Deve-se notar, todavia, que todos estes pequenos avanços no que concerne a legislação trabalhista durante a Primeira República, assim como o crescimento da organização dos grupos de trabalhadores e de suas demandas foram essenciais para o desenvolvimento das regras formais amplas e de caráter nacional consolidadas durante o governo Vargas.

Portanto, durante o período, a maior parte dos trabalhadores ainda estava **concentrada na área rural**, embora ocorresse um rápido **crescimento do emprego urbano**. As relações de trabalho mostravam configurações bastante diversas entre as regiões, de forma que não é possível ainda falar de um mercado de trabalho nacional, apenas de **mercados de trabalho fragmentados regionalmente e incompletos**. Os trabalhadores **imigrantes eram preferidos aos nacionais**, formando a maior parte da mão-de-obra nas regiões mais ricas, de forma que os **nacionais e ex-escravos eram marginalizados**. Mais organizados, os imigrantes alcançaram mais cedo a formulação de algumas regras de regulamentação do trabalho no campo. A **legislação social** avançava de forma **desequilibrada, e esparsa, por categorias** e principalmente nos setores secundário e terciário, respondendo à crescente **organização livre dos trabalhadores**.

---

<sup>51</sup> Decreto 3.550, 16 de outubro de 1918. (BRASIL, Decreto 3.550, 1918)

<sup>52</sup> Lei 4.982, de dezembro de 1925, a chamada Lei de Férias.(BRASIL, Lei 4.982, 1925)

<sup>53</sup> Artigo 32, n. 28, da Reforma Constitucional de 1926. (BRASIL, EMC 1, 1926)

Todavia, ainda **não havia uma estrutura institucional de imposição de regras trabalhistas.**

### 3.2.4 Sistema Educacional

A estrutura educacional no Brasil desde a Colônia possuía forte base religiosa, uma vez que as primeiras escolas, assim como as bases, estrutural e funcional das mesmas foram implantadas pelos padres jesuítas, com um primeiro intuito de catequizar a população indígena. Assim, a escola se apresentava como um meio de reprodução de valores católicos portugueses. Segundo Oliveira (2004)

Sem a concorrência do protestantismo e com as injunções políticas e econômicas da condição colonial, a educação jesuítica reproduziu no Brasil o espírito da Idade Média, com o aprisionamento do homem ao dogma da tradição escolástica, a sua submissão à autoridade e à rígida ordenação social, avesso ao livre exame e à experimentação. Em contraste, portanto, ao homem de livre-pensamento, de visão igualitária e espírito associativo, confiante no conhecimento como instrumento de transformação do mundo natural. (OLIVEIRA, 2004, p. 947)

Em 1759, as reformas pombalinas, visando a recuperar o atraso da metrópole lusitana em relação a outros países europeus, buscavam a abertura do ensino às ciências experimentais, tornando-o mais prático e utilitário. Tais reformas tentaram extinguir o sistema educacional jesuíta, expulsando a Companhia de Jesus do Brasil. Em substituição, o Estado assumiria a educação, porém “[...] os mestres leigos das aulas e escolas régias, recém-criadas, se revelaram incapazes de assimilar toda modernidade que norteava a iniciativa pombalina.” (OLIVEIRA, 2004 p.948). A formação de professores acabou continuando tarefa da igreja católica, de forma que as características da educação colonial foram mantidas. Apenas com a chegada da família real ao Brasil, em 1808 é que pode ser verificada alguma transformação do ensino no Brasil, com o surgimento dos primeiros cursos superiores<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Dentre eles, distinguiram-se a Academia Real da Marinha e a Academia Real Militar (depois transformada em Escola Militar de Aplicação), que formavam engenheiros civis e preparavam a carreira das armas. Já os cursos médico-cirúrgicos do Rio de Janeiro e da Bahia foram o embrião das primeiras

Durante o Império, em 1834, o ensino foi descentralizado, e as províncias passaram a ter direito de legislar sobre instrução pública primária e secundária e instituir estabelecimentos próprios. O poder central continuava responsável pela educação de nível superior<sup>55</sup>. A falta de recursos das províncias, entretanto, relegou o ensino primário ao quase total abandono, e o secundário, à iniciativa privada (principalmente religiosa).

Assim, no final do Império, havia poucas escolas primárias, liceus provinciais nas capitais, colégios particulares nas principais cidades, alguns cursos normais e cursos superiores. Entre os cursos superiores, predominava o ensino jurídico<sup>56</sup>. Considerando o abandono do ensino básico, comparado a abundância de cursos de direito, percebe-se a incoerência de tal estrutura. Este quadro, que se manteria ainda durante a República, mostra como as desigualdades sociais se refletiam na educação, e, ao mesmo tempo, através dela, se fortaleciam:

O fato mais digno de significação do ponto de vista cultural nesse período é o que se chamou de *bacharelismo*, no pior sentido, significando a mania generalizada entre os respectivos pais, de *formar* o filho, dar-lhe de qualquer modo um *título* de doutor. [...], pois ser *doutor* era, senão um meio de enriquecer, certamente uma forma de ascender socialmente. Ao doutor abriam-se todas as portas, e, principalmente, os melhores cargos no funcionalismo. [...] éramos um país de doutores e analfabetos. (BASBAUM, 1962 *apud* RIBEIRO, 1998, p. 89, grifos do autor)

A reforma eleitoral de 1882 (Lei Saraiva), que derrubou a barreira da renda, mas proibiu o voto do analfabeto (critério mantido pela Constituição Republicana), trouxe à tona o problema do grave analfabetismo no país, em um momento em que esta questão ganhava importância nos países centrais, com a divulgação de índices para vários países do mundo. O Brasil ocupava a pior posição em 1890, com 85,21% de analfabetos (CLARK, 2006).

A República foi proclamada embasada por ideais liberais e positivistas. Segundo Ribeiro (1998), ambas ideologias possuíam como ponto comum em seus programas de

---

Faculdades de Medicina. Assinala-se ainda a presença da Missão Cultural Francesa, que possibilitou a criação da Real Academia de Desenho, Pintura, Escultura e Arquitetura Civil, em 1820.

<sup>55</sup> E também pelo Colégio Pedro II, que deveria servir de modelo às escolas provinciais.

<sup>56</sup> Para se ter uma idéia da predominância do ensino jurídico sobre os demais ramos, assinala-se que em 1864, nas duas faculdades de Direito, estavam matriculados 826 alunos, contra 294 em medicina, 154 em Engenharia (Escola Central) e 109 na Escola Militar e de Aplicação.

ação a crença na educação como chave dos problemas fundamentais do país<sup>57</sup>. Desta forma, como explicitado por Magalhães (2006), durante o período republicano, em nível nacional, parece terem sido os positivistas, como Benjamin Constant, que “pensaram” a Educação e efetivaram as reformas educacionais. Já as leis educacionais dos estados foram preparadas e organizadas principalmente por ideários liberais, como o de Francisco Campos, entre 1890 e 1896, em São Paulo.

A Constituição de 1891 manteve a descentralização e o ensino público leigo. Ao Congresso Nacional competia privativamente, legislar sobre o ensino superior na capital, e não privativamente, criar instituições de ensino superior e secundário nos estados e prover a instrução secundária no Distrito Federal. Aos estados e Municípios, portanto, caberiam o ensino primário e o profissional (que compreendia, na época, as escolas normais de nível médio para moças e as escolas técnicas para rapazes), embora não ficasse explícito na carta constitucional.

A vitória dos princípios federalistas, que consagrou a autonomia dos poderes estaduais fez com que o governo federal, reservando-se uma parte da tarefa de proporcionar educação à nação, não interferisse de modo algum nos direitos de autonomia reservados aos estados na construção de seu sistema de ensino. As grandes disparidades econômicas e de poder entre os estados, evidenciadas nas instituições políticas republicanas, faziam com que tal autonomia agravasse ainda mais as desigualdades regionais, também no plano educacional, aprofundando a distância que já existia entre os sistemas escolares estaduais. Os estados com poder econômico e político possuíam recursos para equipar o aparelho educacional, enquanto os mais pobres econômica e politicamente, não, de forma que nos primeiros, como São Paulo, percebe-se certo desenvolvimento da educação neste período, todavia, nos demais, a educação mantêm-se a mesma da Colônia e do Império.

---

<sup>57</sup> E também: abolição dos privilégios aristocráticos, separação da Igreja e do Estado, instituição do casamento e do registro civil, secularização dos cemitérios, abolição da escravidão, libertação da mulher para, através da instrução, desempenhar seu papel de esposa e mãe (RIBEIRO, 1998, p. 65).

### 3.2.4.1 Reformas Institucionais da Educação

Durante o período de 1889 a 1925 várias reformas educacionais foram promovidas com o objetivo de melhor estruturar o ensino<sup>58</sup>, principalmente no que se refere ao nível superior (que era responsabilidade federal). No que tange aos níveis primário e secundário, devemos considerar a descentralização constitucional do ensino, ou seja, que tais reformas foram implantadas apenas regionalmente. Até a década de 1920, porém, as reformas não trouxeram mudanças significativas, de forma que, como considerado por Azevedo (1964 *apud* MAGALHÃES, 2006),

[...] do ponto de vista cultural e pedagógico, (a República) não vingou: foi uma revolução que abortou e que, contentando-se com a mudança do regime não teve o pensamento ou a decisão de realizar uma renovação intelectual das elites culturais e políticas, necessárias às novas instituições democráticas (AZEVEDO, 1964 *apud* MAGALHÃES, 2006, p. 5).

Já a década de 1920 destaca-se por diversas reformas educacionais, que visavam implantar novos sistemas e métodos de ensino, em vários estados<sup>59</sup>, como Ceará, São Paulo, Bahia, Minas Gerais, Distrito Federal e Pernambuco, e pela reforma Rocha Vaz, que colocou mais responsabilidade para o governo federal com relação à educação primária. Por esta razão, é comum que a história da educação no Brasil, para a Primeira República, seja dividida em dois períodos: até 1920 e após 1920.

Com relação ao primeiro período, segundo Ribeiro (1998), as reformas revelavam uma grande oscilação entre a influência humanística clássica e a realista ou científica, que acabava por não alcançar progresso, na prática.

Enquanto uma reforma, com base em determinado modelo, era vista como solução para os problemas apresentados pelo outro modelo, os problemas reais agravavam-se e, no dia-a-dia escolar, profissionais e alunos ‘solucionavam como podiam’, isto é, improvisadamente e,

<sup>58</sup> Reforma Benjamin Constant (1890), Código Epiácio Pessoa (1901), Reforma Rivadávia Corrêa (1911), Reforma Carlos Maximiliano (1915) e Reforma Rocha Vaz (1925).

<sup>59</sup> Segundo Niskier (1989) tais reformas ocorreram graças ao trabalho de alguns educadores familiarizados com as normas colocadas em prática nos países mais cultos da Europa e da América: Lourenço Filho, no Ceará, e, mais tarde, em São Paulo; Anísio Teixeira, na Bahia; Francisco Campos, em Minas Gerais; Carneiro Leão, no Distrito Federal e em Pernambuco; Fernando de Azevedo e Sampaio Dória, em São Paulo (NISKIER, 1989, p. 242).

portanto, também de forma deficiente. [...] É assim que o problema do analfabetismo não pode ser solucionado, ficando muito longe disto, já que aumentou em números absolutos e, em 1920, 65% da população de quinze anos e mais era analfabeta. (RIBEIRO, 1998, p. 81)

A primeira dessa série de reformas, a Reforma Benjamin Constant<sup>60</sup>, entre 1890 e 1891, ainda antes da promulgação da carta constitucional, organizou a escola primária em duas categorias (1º grau, para crianças de 7 a 13 anos e 2º grau para crianças de 13 a 15 anos), a secundária, que passou a ter duração de sete anos e afetou, no nível superior, o ensino politécnico, o de direito, o de medicina e o militar. Além disso, seguindo premissas positivistas, especificava que “a instrução primária (seria) livre, gratuita e leiga [...]” (NISKIER, 1989, p. 186) e visava a substituir a predominância literária pela científica nos currículos, introduzindo as ciências (matemática, astronomia, física, química, biologia, sociologia e moral). Esta primeira reforma foi bastante criticada, tanto pelo fato de ter simplesmente acrescentado matérias científicas ao currículo tradicional, tornando o ensino enciclopédico, como (pelos próprios positivistas) por não respeitar o modelo pedagógico de Comte no que diz respeito à idade de introdução dos estudos científicos.

Segundo Romanelli (1987, p. 42),

Se a Reforma Benjamin Constant teve o mérito de romper “com a antiga tradição do ensino humanístico”, não teve, porém, o cuidado de pensar a educação a partir de uma realidade dada, pecando, portanto, pela base e sofrendo dos males de que vão padecer quase todas as reformas educacionais que se tentou implantar no Brasil.

Em São Paulo, um decreto do então governador, Prudente de Moraes, propôs a reforma da Escola Normal, mostrando a preocupação com a formação de professores, que constituía medida básica, visando a estruturar racionalmente o ensino, a começar pela escola primária, seu primeiro degrau, para daí atingir, mais tarde, os níveis secundário e superior. Em 1894, foram criados os primeiro Grupos Escolares no mesmo estado, que reuniram unidades de ensino dispersas<sup>61</sup>. Os alunos eram organizados conforme a idade e

<sup>60</sup> Implantada no Distrito Federal, e, portanto, atingia apenas a instrução pública primária e secundária deste e a instrução superior artística e técnica em todo o território nacional.

<sup>61</sup> Decreto Estadual nº 248, de 26 de setembro de 1894. Até hoje, a expressão “grupo escolar” é usada no Brasil com referência a escolas elementares que fornecem os quatro primeiros anos de ensino básico.

proficiência e organizou-se, pela primeira vez, um programa seqüencial de estudos, dividido em séries anuais (SOUZA, 1998 *apud* SCHWARZMAN, 2005) e foi proposta uma nova estrutura arquitetônica, construída especificamente para comportá-los. Nos estados que receberam imigrantes, alemães, italianos e japoneses criaram suas próprias escolas, às vezes com o apoio dos governos de seus países, ou de padres estrangeiros<sup>62</sup>. Nos demais estados, que não empreenderam reformas, as regras aplicadas ainda eram praticamente as mesmas do Império.

No Distrito Federal, em 1901, Epiácio Pessoa, retomando princípios humanistas, acentua a parte literária ao incluir a lógica e retirar a biologia, a sociologia e a moral e elabora o Código das Instituições Oficiais do Ensino Superior e Secundário. Dez anos depois, em 1911, a reforma Rivadávia Correia retoma a orientação positivista, tentando infundir o critério prático ao estudo das disciplinas e a total desoficialização e liberdade de ensino e de frequência, abolindo o diploma em favor de um certificado de assistência e aproveitamento, e transferindo os exames de admissão ao ensino superior para as faculdades (criou o vestibular), com o objetivo de que o secundário se tornasse formador do cidadão e não do candidato ao nível seguinte<sup>63</sup>. Tal reforma sofreu tanta oposição, que quatro anos depois (1915) teve de ser revogada, com uma nova, conhecida como Carlos Maximiliano, que reoficializou o ensino, reformou o Colégio Pedro II e regulamentou o ingresso nas escolas superiores.

Alguns autores, como Garcia (2000), sugerem que a Primeira Guerra Mundial e o decorrente surgimento de algumas indústrias, possibilitado pela falta de suprimento de

---

Dentre outras iniciativas do Estado de São Paulo no período, destaca-se a criação de várias escolas de ensino superior e institutos de pesquisa.

<sup>62</sup> Antes da guerra, havia cerca de cinco mil professores alemães trabalhando num sistema escolar bem integrado que se espalhava pelos estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina. Em São Paulo, em 1917, havia 37 escolas alemãs e 51 italianas. Os japoneses começaram a chegar em maior quantidade em meados da década de 1920, e já em 1936 havia 310 escolas estrangeiras no estado de São Paulo, das quais 215 eram japonesas (BITTENCOURT, 1990 *apud* SCHWARTZMAN, 2005).

<sup>63</sup> Art. 2º - Os institutos, até agora subordinados ao Ministério do Interior, serão, de ora em diante, considerados corporações autônomas, tanto do ponto de vista didático, como do administrativo.

Art. 5º - O Conselho Superior do Ensino, criado pela presente lei, substituirá a função fiscal do Estado; estabelecerá as ligações necessárias e imprescindíveis no regime de transição que vai da oficialização, completa do ensino, a sua total independência futura, entre a União e os estabelecimentos de ensino.

Art. 6º - Pela completa autonomia didática que lhes é conferida, cabe aos institutos a organização dos programas de seus cursos, devendo os do Colégio Pedro II revestir-se de caráter prático e libertar-se da condição subalterna de mero preparatório para as academias. (REFORMA RIVADÁVIA CORREIA, *apud* NISKIER, 1989, p. 120)



importados, fez com que aumentasse a demanda por operários com alguma qualificação, o que significava uma maior necessidade de ensino profissional, assim como houve uma maior percepção da necessidade de um nível mínimo de alfabetização de tais trabalhadores, o que exigia a ampliação da oferta de ensino básico. Já Niskier (1989) acredita que a Guerra alterou profundamente as influências estrangeiras sobre o Brasil, que trocou a preponderância européia (francesa, suíça e alemã) sobre o ensino pela anglo-americana. Além disso, a contribuição de pedagogos de diferentes países permitiu delinear novos métodos e princípios no campo da educação que, em conjunto, tomariam a denominação de Escola Nova.

Em 1918, o governo federal toma algumas medidas de aperfeiçoamento do ensino profissional, aprovando novo regulamento das Escolas de Aprendizes e Artífices. Na verdade, o ensino profissional já vinha se desenvolvendo no Brasil desde o governo Nilo Peçanha, quando foi determinada a criação de escolas profissionalizantes (escolas de aprendizes artífices) gratuitas em todas as capitais do país. Todavia, o regulamento de 1918 veio a melhorar a qualidade destes estabelecimentos.

Em 1920, o governo federal cria a Universidade do Rio de Janeiro e passa a conceder créditos especiais destinados à manutenção de escolas públicas primárias nos núcleos coloniais do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul<sup>64</sup>. Diversas outras medidas relacionadas à cultura e à educação são tomadas no período e, em 1924, percebendo a desatualização de muitos dispositivos da legislação então vigente, elabora um novo regulamento, estabelecido com a Reforma Rocha Vaz, que deu responsabilidades também à União para a difusão do ensino primário, eliminou os exames preparatórios e parcelados, ainda vigentes e herança do Império, organizou o Departamento Nacional de Ensino e reformou o ensino secundário e superior.

---

<sup>64</sup> Era necessário reduzir a influência dos estabelecimentos particulares nos quais o ensino – em alemão ou italiano – deixava em segundo plano a língua portuguesa.

### 3.2.4.2 A Estrutura do Ensino

Com relação ao ensino primário, a mudança institucional que parece mais relevante para o período está relacionada à criação dos grupos escolares. Quando da proclamação da República, o tipo comum de escola primária era a de um professor e uma só classe, congregando alunos de vários níveis. Pouco tempo depois, esta realidade começa a ser transformada no estado de São Paulo, onde são criados os primeiros Grupos Escolares. A partir daí, outros estados também começam a adotá-los paulatinamente. Todavia, deve-se observar que esta mudança apenas iniciou nesta época (de fato, até hoje podemos encontrar escolas com as características do início da República em cidades pequenas do Brasil), e a oferta de vagas no ensino primário manteve-se muito inferior ao necessário, de forma que o número de analfabetos manteve-se muito elevado.

A precariedade do nível de ensino devia-se tanto ao fato deste ser responsabilidade dos estados e municípios, que, em sua maioria, por não possuírem uma produção significativa voltada para exportação, praticamente não possuíam renda, como pela própria questão da formação de professores, que poderia ser equacionada pelo secundário, mas não foi resolvida durante todo o período da Primeira República. Vale notar que a Reforma Benjamin Constant (1890) reforçava a exigência do diploma do Curso Normal para o magistério do ensino primário, mas até a década de 30 nada de concreto foi realizado para a ampliação dos cursos de formação de professores primários.

Com relação ao ensino secundário, este ficou bastante abandonado durante o período, já que a União, embora pudesse criar escolas de nível secundário nos estados, compartilhava tal obrigação com os mesmos, sendo responsável, apenas, por manter o Colégio Pedro II, no Distrito Federal. Os estados, por sua vez, tinham como obrigação, apenas a manutenção de um ginásio-modelo nas suas capitais, os quais se submetiam às diretrizes curriculares do colégio do Distrito Federal. Devido a isto, a oferta acabou ficando, em boa medida, função das organizações privadas, principalmente religiosas. Ribeiro (1998) destaca que, se ocorreu alguma ampliação de vagas no nível secundário durante a Primeira República, ela se deu no ensino particular. A falta de escolas primárias, o problema da evasão, o fato das escolas secundárias serem

predominantemente pagas, assim como o valor das taxas, selos e contribuições exigidas para a frequência dos alunos, que acabavam por fazer dos próprios estabelecimentos públicos instituições privadas, geravam uma seleção intensa e davam caráter elitista a este nível e, portanto, também ao ensino superior.

A opção que existia para os indivíduos que não faziam parte da elite eram as escolas de ofícios (o ensino profissionalizante). Diferentemente da escola secundária, preparatória para os cursos superiores profissionais, essas escolas eram voltadas diretamente para os proletários e para as classes menos favorecidas<sup>65</sup>. Embora ainda em quantidade insuficiente, considerando o tamanho da população, tais escolas foram expandidas ao longo da Primeira República, principalmente durante o governo Nilo Peçanha, com a criação de uma escola de aprendizes e artífices por capital do país<sup>66</sup>. Além disso, após a I Guerra, em 1919, foi incorporada a Escola Normal de Artes e Ofícios Wenceslau Brás, destinada a formar professores para as escolas de aprendizes artífices, o que proporcionou uma melhora de qualidade a este nível de ensino. Além disso, entre outras reformas deste nível, destaca-se a criação de cursos noturnos de aperfeiçoamento, isto é, para trabalhadores que durante o dia desenvolviam sua atividade profissional, à noite lhes eram ofertados os cursos de desenho e do ensino primário, com o objetivo de melhorar o resultado do trabalho.

Um maior desenvolvimento destas escolas, todavia, como sugerido por Romanelli (1987), esbarrava tanto na falta de recursos e na escassez de demanda de mão-de-obra qualificada, devido ao ainda incipiente desenvolvimento industrial do país, como no fato

---

<sup>65</sup> Christófaros (1999, p. 192) mostra como os “considerandos” que justificam o Decreto Nº 7566/1909 retratam a “função” do ensino técnico e o seu “lugar” na sociedade:

- considerando que aumento constante da população das cidades exige que se facilite às classes proletárias e os meios de vencer as dificuldades sempre crescentes da luta pela existência;
- considerando que para isto se torna necessário não só habilitar os filhos dos desfavorecidos da fortuna com o indispensável como fazê-los adquirir hábitos de trabalho proffcuo, que os afastarão da ociosidade, escola do vício e do crime;
- considerando que um dos primeiros deveres do governo da República é formar cidadãos úteis à Nação.

<sup>66</sup> Decreto 7.566, de 23 de setembro de 1909. Segundo Cunha (2000, p. 94), essas escolas formavam, desde sua criação, todo um sistema escolar, pois estavam submetidas a uma legislação específica que as distinguia das demais instituições de ensino profissional mantidas por particulares (fossem congregações religiosas ou sociedades laicas), por governos estaduais e se diferenciavam até mesmo de instituições mantidas pelo próprio governo federal. Em suma, as escolas de aprendizes artífices tinham prédios, currículos e metodologia didática próprios; alunos, condições de ingresso e destinação esperada dos egressos que as distinguiam das demais instituições de ensino elementar.

da população em geral mostrar-se avessa ao ensino técnico, considerado símbolo de classes dominadas.

A velha mentalidade escravocrata não era privilégio das camadas dirigentes: era também uma característica marcante do comportamento das massas que se acostumaram, após três séculos, a ligar trabalho com escravidão. O povo, principalmente as camadas médias que almejavam ascender na escala social, afastou logo de si a idéia de educar-se para o trabalho. Decorreu daí que, malgrado os esforços privatistas das camadas dominantes, a educação que acabou por expandir-se foi justamente aquela que representava o próprio símbolo de classe. (ROMANELLI, 1987, p. 44)

Sendo o Brasil uma sociedade estamental e com ampla mentalidade escravista, o ensino superior afigurava-se, como já destacado, como a melhor forma de ascensão social, caracterizando o fenômeno do “bacharelismo”, já mencionado. Tanto as camadas médias, que almejavam “virar elite” como a elite oligárquica, que queria manter-se no poder, pressionavam a ampliação de vagas. Assim, embora o acesso a este nível de ensino ainda fosse muito reduzido, com apenas 0,05% da população total matriculada, havia uma ampla concentração de faculdades isoladas no Distrito Federal (que começaram a ser fundadas com a vinda da família real para aquela cidade e que, em 1920, foram reunidas na Universidade de Rio de Janeiro). Estes cursos, todavia, formavam muito mais bacharéis em direito do que em qualquer outro curso<sup>67</sup>.

[...] o nosso ensino superior, com as suas escolas e faculdades, não é mais destinado a formar técnicos de certas e determinadas profissões de que a sociedade tem ‘precisão’. Os seus estabelecimentos são verdadeiras oficinas de enobrecimento, para dar títulos, pergaminhos, – como o povo chama os seus diplomas, o que lhes vai a calhar – aos bem nascidos ou pela fortuna ou pela posição dos pais. Armados com as tais cartas, os jovens doutores podem se encher de várias prosápias e afastar concorrentes mais capazes. (LIMA BARRETO, 1921 *apud* LOPES, 2006)

---

<sup>67</sup> Como fica claro na “exposição dos motivos” da reforma de 1915, de Carlos Maximiliano: “para que cinco academias de direito na capital de um país de analfabetos, na qual se não contam quatro ginásios excelentes? Em cidade nenhuma do mundo se nos depara semelhante abundância de cursos superiores. Nos centros pouco populosos, se acaso uma faculdade existe, não é possível a seleção de pessoal docente: todos os médicos ou todos os advogados do lugar se tornam professores” (MOACYR, 1942 *apud* RIBEIRO, 1998, p.85).

Em resumo, no período, a situação escolar era a seguinte:  **cursos secundários para poucos**; nenhum incentivo à formação de professores; **poucos recursos para as escolas públicas**; aumento do número de escolas particulares e  **cursos superiores para formar bacharéis**. Todavia, tal composição não estava em desacordo com as características predominantes, sociais e econômicas da República Velha.

As lavouras de café, de açúcar e de outros produtos e as atividades extrativas não exigiam qualquer grau de instrução de sua mão-de-obra (se quer a alfabetização), tampouco um maior grau de desenvolvimento científico e tecnológico. Todavia, o grande arranjo político-institucional montado tanto pelo esquema da política dos governadores, como por toda a burocracia para atender as funções criadas pelo Estado, gerava a necessidade de formação dos quadros burocráticos, ampliados e diversificados, tanto no setor público quanto no privado que mantinham um amplo estamento burocrático (FAORO,1995), o que estimulava, como visto, a criação de universidades para a formação de bacharéis.

Foi somente quando as bases econômicas e a distribuição do poder começaram a alterar-se que se começou a pensar uma nova educação para o Brasil. Os movimentos culturais e pedagógicos da Escola Nova foram o primeiro passo nesse sentido.

### **3.3 O Ambiente Institucional do Primeiro Período Republicano**

O predomínio do café como o principal produto gerador de renda da economia deu às organizações produtoras um forte poder político *de fato*, e, com o Pacto Oligárquico, o poder político *jurídico* também pôde ser consolidado. Isso permitiu que as instituições políticas e econômicas do Primeiro Período Republicano se configurassem de acordo com os interesses destas organizações.

Assim, as Instituições Políticas foram caracterizadas pela ampla dominação oligárquica em todos os níveis de governo, sustentada, desde suas bases, pelo coronelismo. O poder era descentralizado, tendo o seu foco nos estados, que possuíam ampla autonomia. O federalismo era o ponto fundamental destas instituições, mas era um federalismo desigual, marcado pela hegemonia dos estados economicamente mais fortes sobre as demais unidades da federação. O regime presidencialista dava poderes limitados

ao chefe da nação, que era amplamente controlado pelos partidos regionais dos estados hegemônicos. Com regras formais importadas, a estrutura política possuía forma liberal, em acordo com as tendências internacionais. Este liberalismo, no entanto, podia ser ignorado, quando medidas intervencionistas se fizessem necessárias para atender os interesses das oligarquias, como a política de valorização do café, por exemplo.

O arranjo institucional econômico também se estruturava de forma a manter o poder daquelas organizações hegemônicas. Desta forma, o sistema tributário, caracterizado pela descentralização da distribuição de impostos entre os níveis de governo, e prevalência dos impostos indiretos, especialmente os sobre comércio exterior, matinha um forte desequilíbrio financeiro entre estados, de forma que apenas os estados exportadores eram privilegiados por tal sistema. Todavia, embora a carga tributária fosse relativamente baixa (em torno de 10% do PIB), o sistema tornava as receitas públicas altamente vulneráveis a fatores externos. Deve-se notar, todavia, que era muito difícil, naquele momento, basear-se em tributos sobre a economia doméstica, já que ainda não se havia configurado um mercado nacional integrado.

Com relação ao sistema monetário, como o Brasil era uma economia amplamente dependente do comércio internacional, ficava implícita a exigência pela adaptação deste sistema aos mecanismos básicos de transações internacionais, o que torna clara a recorrente busca pelo Padrão-Ouro. Porém, esta busca não poderia ser prejudicial às organizações com maior poder de barganha, de forma que, quando se fazia necessário, o Padrão-Ouro era abandonado em nome da manutenção das receitas dos cafeicultores.

Quanto ao resto do sistema financeiro, seu desenvolvimento não apresentava contradições com o poder político vigente, sendo, até mesmo facilitador dos empréstimos para as políticas de valorização do café. Mesmo assim, se, por um lado, o episódio do Encilhamento no início da República propiciou o desenvolvimento de uma estrutura institucional bastante avançada para corporações e mercado de capitais; por outro, o sistema bancário, embora tenha se expandido durante o início da República, reduziu-se logo a seguir, de forma que se manteve um sistema bancário "inelástico", mas com forte presença de bancos estrangeiros durante o período. Ademais, embora o Banco do Brasil tenha recebido algumas funções de banco central, ainda não se configurava como uma autoridade monetária.

O amplo predomínio da produção agrícola na economia, mantinha a maior parte dos trabalhadores concentrada na área rural, embora, durante o período tenha ocorrido um forte crescimento do emprego urbano. As relações de trabalho mostravam configurações bastante diversas entre as regiões, de forma que não é possível ainda falar de um mercado de trabalho nacional, apenas de mercados de trabalho fragmentados regionalmente e incompletos. Os trabalhadores imigrantes eram preferidos aos nacionais, formando a maior parte da mão-de-obra nas regiões mais ricas, de forma que os nacionais e ex-escravos eram marginalizados. Devido à sua maior organização, os imigrantes alcançaram mais cedo a formulação de algumas regras de regulamentação do trabalho no campo. Deste modo, a legislação social avançava de forma desequilibrada, e esparsa, por categorias e principalmente nos setores secundário e terciário, respondendo à crescente organização livre dos trabalhadores. Além de não existir um conjunto de regras trabalhistas para o conjunto dos trabalhadores, ainda não havia uma estrutura institucional de imposição das poucas e esparsas regras trabalhistas do período.

Ademais de não haver uma estrutura de organização racional para os sistemas tributário e financeiro e para as regras trabalhistas, não havia uma organização do sistema educacional, que gerasse trabalhadores qualificados para a atividade econômica. Muito pelo contrário, o sistema educacional ainda era bastante elitista e o descaso com a educação bastante evidente. Mas de certo modo, esta organização era consequência, por um lado, da falta de demanda por mão-de-obra instruída pela atividade agrícola, assim como de qualquer desenvolvimento científico e tecnológico, e de outro, da grande desigualdade social e do arranjo político-institucional montado tanto pelo esquema da política dos governadores, como por toda a burocracia para atender as funções criadas pelo estado, que gerava a necessidade de formação dos quadros burocráticos, ampliados e diversificados, tanto no setor público quanto no privado que mantinham um amplo estamento burocrático. Assim, se por um lado havia poucos recursos para o ensino público básico, nenhum incentivo para a formação de professores e poucos cursos secundários, por outro, aumentavam as escolas particulares e os cursos superiores para formar bacharéis, o que reflete o proposto pela NEI, de que dada sua função-objetivo, uma organização buscará adquirir as habilidades e conhecimentos que aumentem suas possibilidades da sobrevivência em um contexto de escassez e competição e que,

portanto, uma estrutura institucional que estimule atividades produtivas agrícolas, gerará incentivos para que se busquem conhecimentos nesta área e não para a produção de bens de consumo duráveis, por exemplo.

Portanto, já que as organizações com maior poder de barganha eram os cafeicultores, eles moldavam as instituições ao seu modo, dificultando a que outros setores fossem incentivados. Foi necessário que este grupo perdesse força (tanto pela mudança de preços relativos quanto de ideologia no contexto internacional e nacional) para que outras organizações conseguissem promover uma mudança institucional que beneficiasse novos setores da economia. Isto está de acordo com a NEI, já que a estrutura existente de direitos define as oportunidades de maximização de riqueza dos jogadores. Deste modo, como a função das regras formais é facilitar alguns tipos de trocas, mas não todas, há regras que facilitam algumas trocas enquanto elevam os custos de outras, que são indesejadas, ou seja, a estrutura institucional deste período facilitava o aumento da riqueza dos cafeicultores, mas não incentivava outras atividades econômicas, pois as regras são desenvolvidas, principalmente, em interesse do bem-estar privado (riqueza dos cafeicultores) e não do social (desenvolvimento econômico nacional).

Com as mudanças de cenário internacional e nacional, o regime anterior de direitos de propriedade deixou de ser capaz de arbitrar as demandas concorrentes de maneira eficiente, levando a que organizações se dedicassem a alterar os direitos de propriedade para uma forma mais propícia à nova realidade. Já não era mais a mesma a distribuição de poder de barganha entre as organizações nacionais e com, isso, outros objetivos puderam ser perseguidos. Para acompanhar tais mudanças, a nova estrutura institucional passaria por reformas de diversas estruturas como: do sistema tributário, permitindo maior equilíbrio entre os estados e maior receita para que o Estado pudesse interferir na economia e promover o desenvolvimento econômico; do sistema financeiro, gerando um conjunto de regras mais claras e mais disponibilidade de crédito; do sistema educacional, formando mão-de-obra qualificada para outros setores da economia; das relações de trabalho, formando um mercado de trabalho nacional, que proporcionaria mão-de-obra para a indústria e para o comércio e conformaria um mercado consumidor nacional.



## **4 O PRIMEIRO GOVERNO VARGAS E A FORMAÇÃO DE UMA NOVA ESTRUTURA INSTITUCIONAL DESENVOLVIMENTISTA**

Nos anos 1930 é inegável que o Brasil passou por uma mudança econômica, assim como institucional, de grandes dimensões. A riqueza de estudos sobre o período, por mais diferentes que sejam, deixa clara a importância do mesmo. Os economistas destacam, especialmente, a virada “para dentro” da produção e o crescimento da participação da indústria e dos serviços no produto. Todavia, destacam-se também mudanças nas relações de poder no governo, com a redução do poder dos estados, centralizado na esfera federal, assim como na própria ideologia e, conseguinte concepção do papel do Estado na economia.

### **4.1 Antecedentes**

A fim de melhor compreender as mudanças ocorridas durante a década de 1930, que significaram uma profunda reconfiguração da economia brasileira, precisamos, primeiramente, conhecer o contexto em que ocorreram estas mudanças. Para tanto, é interessante fazer uma reconstrução do ambiente político e econômico, tanto externo como interno, em que o país se inseria, buscando investigar as possíveis mudanças de preços relativos e de preferências que podem ter determinado a mudança institucional. Desta forma, antes de caracterizarmos as instituições do Primeiro Governo Vargas, faremos uma breve contextualização, tanto internacional, marcado por uma mudança de ideologia quanto ao papel dos Estados e à forma que assumiam as economias nacionais, como da situação política nacional, que serviu de incentivo e de possibilitador para a mudança institucional e econômica, e do contexto econômico interno, ou seja, as mudanças na organização da atividade econômica que tomavam lugar no Brasil.

#### 4.1.1 Contexto Internacional

Para que possamos compreender a magnitude da mudança institucional que ocorreu no Brasil na virada da década de 1920 para 1930 é preciso contextualizá-la internacionalmente, como parte de uma transformação de dimensões muito mais amplas. De fato, segundo Polanyi (2000), a estrutura institucional sobre a qual a civilização ocidental firmava-se durante todo o século XIX acabou de ruir nesta época. A base desta civilização era formada por quatro instituições, que determinavam os contornos característicos daquela sociedade: o Sistema de Equilíbrio de Poder, o Padrão-Ouro, o mercado auto-regulável e o Estado Liberal e não-intervencionista.

Conforme a tese desse autor, no século XIX, viveu-se um fenômeno sem precedentes nos anais da civilização ocidental, a saber, uma paz que durou cem anos – de 1815 (fim das guerras napoleônicas) a 1914 (Primeira Guerra Mundial)<sup>1</sup>. Essa paz foi devida à emergência de um forte interesse pela mesma, quando os negócios pacíficos tornaram-se interesse universal, e foi possível graças ao Equilíbrio de Poder<sup>2</sup> então estabelecido. Quando este equilíbrio de poder foi rompido e substituído por dois agrupamentos de poder hostis – a Tríplice Aliança (Alemanha, Áustria-Hungria e Itália) de um lado e a Contra Aliança (Inglaterra, França e Rússia) de outro – iniciou-se a ruína daquela civilização.

Após a Primeira Guerra, o único pilar remanescente das bases institucionais da economia do século XIX era o Padrão-Ouro. Na década seguinte, houve um esforço, profundamente conservador, de restabelecimento do sistema anterior, associado aos ideais das revoluções inglesa, francesa e americana. Esta busca centrou-se na restauração do Padrão-Ouro.

A crença no padrão-ouro tornou-se a religião daquele tempo. [...] a essencialidade do padrão-ouro para o funcionamento do sistema econômico internacional da época era o dogma primeiro e único comum

---

<sup>1</sup> Durante os cem anos, na verdade, foram apenas 18 meses de guerras entre as grandes potências.

<sup>2</sup> Postula que três ou mais unidades capazes de exercer poder atuarão sempre de forma a combinar o poder das unidades mais fracas contra qualquer incremento de poder do mais forte.

aos homens de todas as nações, de todas as classes, de todas as religiões e filosofias sociais. Era a única realidade invisível à qual podia se apegar a vontade de viver, quando a humanidade se encontrava, a braços, ela mesma, com a tarefa de restaurar sua existência em frangalhos. (POLANYI, 2000, p. 41-42)

Durante a década de 1920, essa busca de restauração do Padrão-Ouro foi símbolo de solidariedade mundial. As medidas tomadas acabaram, entretanto, sendo restritivas quanto ao comércio exterior e a pagamentos externos, estrangulando a liberdade de comércio, de forma que as nações foram fechando-se em autarquias. O esforço de salvação do Padrão-Ouro acabou por sacrificar os demais pilares sobre os quais o sistema que se buscava restaurar mantinha-se.

A derrocada final deveu-se ao trágico colapso do sistema econômico internacional, que, em 1929, determinou uma seqüência quase ininterrupta de crises monetárias por todo o mundo, ligado através da conexão elástica de um sistema internacional de crédito que transmitiu a tensão de moedas imperfeitamente restauradas, primeiro da Europa Oriental para a Ocidental, depois desta para os EUA. “A América, num gesto instintivo de libertação, abandonou o padrão-ouro em 1933, desaparecendo, assim, o último vestígio da economia mundial tradicional.” (POLANYI, 2000, p. 43).

Na década de 1930, a mudança foi abrupta. “Uma destruição completa das instituições da sociedade do século XIX acompanhou a crise em grande parte do mundo, e em todos os lugares estas instituições foram modificadas e reformuladas além de todo o reconhecimento.” (POLANYI, 2000, p. 44). Em muitos países, o Estado Liberal foi substituído por ditaduras totalitárias e a instituição central do século anterior – produção baseada em mercados livres – foi substituída por novas formas de economia. O abandono do Padrão-Ouro pela Grã-Bretanha, os Planos Quinquenais na Rússia, o lançamento do *New Deal*, nos Estados Unidos, a Revolução Nacional Socialista na Alemanha, com o colapso da Liga das Nações em favor de impérios autárquicos, mostravam que estavam em formação novas bases institucionais para sustentar estas novas formas de economia.

Essas mudanças se refletiram também no Brasil. A crise de 1929 e o fim do Padrão-Ouro seriam sucedidos pela substituição do Estado Liberal por outro, mais autoritário e intervencionista e a volatilidade externa, devida à ampla inserção

internacional da economia, seria reduzida, com uma “virada para dentro” e melhor conformação do mercado interno. O novo tipo de Estado e a nova forma da economia exigiram a reformulação da estrutura institucional interna para poderem se consolidar.

#### **4.1.2 Contexto Político Interno**

Após a Primeira Guerra, também no Brasil, a estrutura política começou a ruir. A década de 1920 foi um período de grande efervescência e profundas transformações. A crise manifestou-se em diversas áreas e seu resultado final foi um golpe de Estado que viria impor rupturas drásticas no modelo então vigente. Podemos considerar o ano de 1922 como um marco inicial deste processo.

O ano de 1922, em especial, aglutinou uma sucessão de eventos que mudaram de forma significativa o panorama político e cultural brasileiro. A semana de Arte Moderna, a criação do Partido Comunista, o movimento tenentista, a criação do Centro Dom Vital, a comemoração do centenário da Independência e a própria sucessão presidencial de 1922 foram indicadores importantes dos novos ventos que sopravam, colocando em questão os padrões culturais e políticos da Primeira República. (FERREIRA; PINTO, 2006, p. 1)

A sucessão presidencial já indicava um certo esgotamento do modelo político. Diferentemente das disputas anteriores, em que o consenso em torno de um nome fazia-se com relativa facilidade, em 1922 a candidatura de Arthur Bernardes foi contestada pelas oligarquias dos estados “de segunda grandeza” – aquelas que não tinham o direito de indicar um candidato a presidente, como Rio de Janeiro, Pernambuco, Bahia e Rio Grande do Sul, – que articularam um movimento que ficaria conhecido como Reação Republicana, lançando uma candidatura de oposição à presidência (Nilo Peçanha). Como estratégia, tal grupo buscou a aproximação com os setores urbanos em crescimento e, principalmente, com os grupos militares, através da crítica à posição secundária que lhes vinha sendo atribuída pelo governo federal.

Como o resultado era controlado pela máquina oficial, ele foi o esperado: a vitória foi dada a Bernardes. Diferentemente do que ocorreu em momentos anteriores, porém, a

oposição não reconheceu a derrota e iniciou uma campanha visando, de um lado, manter a mobilização popular, e, de outro, aprofundar o processo de acirramento dos ânimos militares<sup>3</sup>. Poucos meses depois, a Reação Republicana já estava totalmente desarticulada, mas os militares passaram a dar cada vez mais demonstrações de que estavam efetivamente dispostos a tomar atitudes para mudar o regime, e as possibilidades de subversão da ordem e de intervenção militar tornaram-se cada vez mais concretas.

O primeiro ato desse movimento, dando início ao chamado movimento tenentista<sup>4</sup>, foi o levante militar, de julho de 1922, que ficou conhecido como Dezoito do Forte de Copacabana. O movimento, que tomou proporções nacionais, empolgou amplos setores da sociedade da época, desde segmentos oligárquicos dissidentes aos setores urbanos (camadas médias e a classe operária das cidades).

Dois anos mais tarde um novo movimento eclodiria em São Paulo, o chamado 5 de Julho. Mais bem articulado, este movimento tinha como objetivo a derrubada do governo de Arthur Bernardes. Em princípio instalados na capital paulista, os tenentes acabaram por deslocar-se para o interior do estado, fixando-se, a seguir, no Oeste do Paraná onde encontrariam os tenentes provenientes do Rio Grande do Sul. Em abril de 1925 as duas forças juntaram-se, dando origem à Coluna Prestes<sup>5</sup>, momento culminante das revoltas tenentistas e episódio mais importante da saga dos tenentes.

Os tenentes combatiam as oligarquias que haviam dividido o país em “vinte feudos”, e, embora ainda com idéias muito vagas, as propostas políticas dos tenentes, de uma maneira geral, vinculavam-se ao clima do pós-Primeira Guerra Mundial, marcado pelo avanço do nacionalismo e da centralização política. Defendiam propostas como a reforma da Constituição, a limitação da autonomia local e um estado mais forte, a

---

<sup>3</sup> Ao longo de todo o primeiro semestre de 1922, e, em especial, após as eleições, a imprensa pró-Nilo assumiu uma postura panfletária, denunciando diariamente as punições e transferências sofridas pelos tenentes antibernardistas. Além de denunciar as perseguições feitas pelos bernardistas aos militares, as lideranças da Reação Republicana radicalizavam suas posições, abrindo espaço para a possibilidade de intervenção armada na decisão do conflito político.

<sup>4</sup> O tenentismo recebeu esta denominação uma vez que teve como principais figuras não a cúpula das forças armadas, mas oficiais de nível intermediário do Exército – os tenentes e os capitães. O alto comando militar do Exército manteve-se alheio a uma ruptura pelas armas, assim como a Marinha.

<sup>5</sup> Organizada sem que um plano tivesse sido previamente traçado, com seus 1500 homens, percorreu cerca de 25 mil quilômetros, atravessando 13 estados brasileiros, propagando a revolução e o levante da população contra as oligarquias, até que seus remanescentes dirigiram-se para a Bolívia e para o Paraguai.

moralização dos costumes políticos, com o voto secreto e a independência e unificação da justiça, assim como a unificação do ensino, do regime eleitoral e do fisco (PRESTES, 1997 *apud* FERREIRA; PINTO, 2006).

Os movimentos tenentistas foram combatidos, tanto pelo governo, como por outras correntes no interior do Exército, que defendiam a legalidade e a profissionalização. Porém, muitos oficiais passaram a ser favoráveis a uma intervenção na vida política do país pela própria instituição militar, representado pelo seu Estado Maior (e não por um grupo ou facção), se fosse constatada grave ameaça à organização nacional. Devido à perseguição, muitos tenentes exilaram-se, voltando no final da década de 1920 para o Brasil, quando consideravam que a hora da Revolução havia chegado.

A situação política, após um curto período de tranquilidade, durante o governo Washington Luís, voltou a ficar tensa quando o presidente indicou para a sua sucessão o paulista Júlio Prestes, e não, como se esperava, o mineiro Antônio Carlos. O rompimento do pacto entre Minas e São Paulo fez com que fosse formada uma chapa oposicionista com apoio da oligarquia Mineira. A Aliança Liberal lançou as candidaturas do gaúcho Getúlio Vargas para a presidência e do paraibano João Pessoa para a vice-presidência.

Embora a candidatura oposicionista tenha crescido bastante durante o período, novamente apelando para os setores urbanos, o resultado, novamente, como esperado, foi a vitória da candidatura oficial. Como em 1922, as denúncias de fraude ganharam a imprensa, e grupos oposicionistas civis e militares começaram a conspirar. Todavia e diferentemente daquele ano, a tensão manteve-se, e o desfecho foi a derrubada de Washington Luís na Revolução de 1930.

Como destacado por Fonseca (1989), as forças políticas que constituíram a Aliança Liberal – políticos civis tradicionais, descontentes com o situacionismo e com a imposição, por parte de Washington Luís, do paulista Júlio Prestes para sucedê-lo – não eram exatamente as mesmas que empreenderam o levante armado de outubro de 1930, que, sem o apoio das forças armadas, dificilmente se consolidaria.

À medida que parte dos políticos tradicionais negava apoio ou preferia omitir-se, os que propugnavam pelo levante aproximavam-se dos quartéis e dos ‘tenentes’, mesmo com os que estavam ainda no exílio. Assim a composição de forças articuladoras da Aliança Liberal

começava a alterar-se, e a presença dos militares seguiu crescente, de importância fundamental por ocasião do movimento armado, na posse do governo e em seus primeiros anos. (FONSECA, 1989, p. 130)

Após a Revolução, os tenentes ganharam papel de destaque no governo provisório, recebendo cargos federais e sendo nomeados interventores, especialmente nos estados considerados estratégicos (como São Paulo). Este grupo buscava com o golpe não apenas uma mera troca de cadeiras entre os grupos oligárquicos, mas uma verdadeira transformação do Estado. Com idéias mais sólidas do em 1922, eram favoráveis a um governo centralizador, intervencionista e reformista, defendendo medidas como a centralização do sistema tributário, o fortalecimento das Forças Armadas, a federalização das milícias estaduais, a criação de uma legislação trabalhista e a modernização da infraestrutura do país. Do ponto de vista político, aprovavam a centralização do poder nas mãos de Vargas, como forma de promover mudanças na vida política e econômica.

#### **4.1.3 Contexto Econômico Interno**

A década de 1930 destaca-se pela grande inflexão que ocorreu nas taxas de crescimento da indústria durante o período (Gráfico 4.1), a qual possibilitou uma verdadeira transformação na dinâmica de toda a economia: o Brasil deixaria de ser um país exclusivamente agroexportador, passando a dinâmica a ser dada pela produção industrial, voltada, principalmente, para o mercado interno.

A Grande Depressão de 1929 teve grande impacto sobre a economia e, em especial, sobre o seu setor dinâmico, da agricultura de exportação, o que fez com que houvesse queda do PNB e da renda nacional em níveis absolutos nos anos 1930-32. O preço do café, não obstante a política de valorização, em 1931 foi de apenas um terço dos níveis alcançados nos anos 1925-29, de forma que as relações de troca foram reduzidas à metade. O valor das exportações caiu de US\$ 445,9 milhões, em 1929, para US\$ 180,6 milhões, em 1932. O uso de controles de câmbio e de outros controles diretos, combinado com a depreciação da moeda, encareceu o preço interno dos bens importados, provocando a queda das importações do nível de US\$ 416,6 milhões, em 1929, para US\$

108,1 milhões em 1932 e permitindo a redução do impacto negativo no balanço de pagamentos (BAER, 1966).

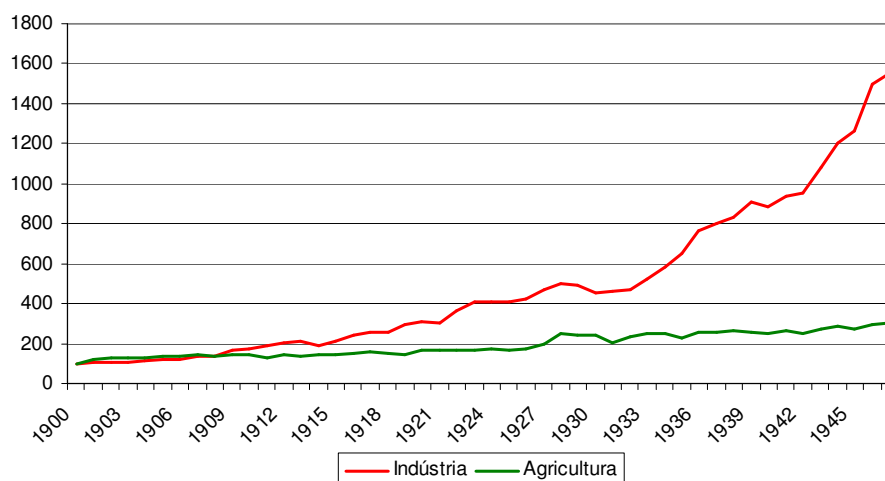


Gráfico 4.1: Evolução do produto agrícola e industrial no Brasil: 1900 a 1946

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA (2007).

Nota: Metodologia conforme HADDAD, Cláudio Luiz da Silva. Crescimento do produto real no Brasil, 1900-1947. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1978.

(1) PIB - indústria - índice (média 1900 = 100)

(2) PIB - agricultura - índice (média 1900 = 100)

Após os três difíceis primeiros anos da década de 1930, em 1933, mesmo com o estrangulamento externo, a economia começava a recuperar-se, sob a liderança do setor industrial, que cresceu 11,2% anuais entre 1933-1939, enquanto a agricultura alcançava pouco mais de 2% entre 1934-1937. A expansão industrial compensou a estagnação da agricultura, causada, basicamente, pela crise do café. No período, a taxa média de crescimento da economia ficou em torno de 6%, todavia, em termos de renda real *per capita*, a economia como um todo permaneceu praticamente estagnada entre 1928 e 1939.

Como destacado por Fonseca (2003b), tal crescimento da indústria centrava-se em ramos tradicionais, como alimentos, têxteis e bebidas (bens de consumo não duráveis), que representavam de 70% a 80% do valor agregado industrial, mas não era restringido a tais ramos, havendo também expressivo crescimento de segmentos como os de papel e papelão, de metalurgia e minerais não metálicos, de ferro gusa, de aço em lingotes e de laminados. Durante os anos 1930, a produção industrial continuou a crescer, alcançando, no fim da década, níveis mais de 60% acima dos de 1929.



É, portanto, a partir da recuperação da economia, em 1933, que se pode falar no desencadeamento de um processo de industrialização no Brasil, quando o ritmo de crescimento da indústria superou por larga margem o crescimento da agricultura (veja Gráfico 4.1). Até então, as indústrias existentes eram complementares à produção agrícola para exportação. Já a partir do primeiro governo Vargas, a indústria passa a ser o centro dinâmico da economia, deslocando o setor agrário para uma posição auxiliar e, paulatinamente, o país vai migrando de um modelo agro-exportador para um urbano-industrial.

A importância do período fica evidente pela riqueza de interpretações que sobre ele surgiram. A tese mais conhecida é, certamente, a de Furtado (1987), segundo a qual teria se iniciado, no período, o chamado Processo de Substituição de Importações (PSI). Segundo Fonseca (2003b, p. 250), denomina-se PSI, um processo no qual “[...] a liderança do crescimento econômico repouse no setor industrial, que este seja responsável pela dinâmica da economia, ou seja, que crescentemente seja responsável pela determinação dos níveis de renda e de emprego.” Segundo a tese defendida por Furtado, a onda de industrialização vivenciada na década de 1930 foi resultado das políticas adotadas pelo governo para amenizar o choque adverso da crise de 1929 sobre o setor exportador, que acabaram estimulando a produção industrial para o mercado interno.

Para reduzir o choque da crise sobre o setor exportador (especialmente cafeeiro, que respondia por 71% das exportações), não suficientemente compensado pela desvalorização cambial, o governo comprou os excedentes de café, que se avolumavam<sup>6</sup> e destruiu grande parte dos mesmos<sup>7</sup>, tomando medidas no sentido de desestimular o aumento da produção<sup>8</sup>, o que tornava essas políticas diferentes das implementadas durante a República Velha, pois sinalizava aos cafeicultores que sua atividade era problemática a longo prazo. Desta forma, conseguia simultaneamente segurar em parte os preços sem estimular a oferta, ao mesmo tempo em que colaborava para que o café

---

<sup>6</sup> Somente no Estado de São Paulo, calculava-se, havia 18 milhões de sacas e a nova safra prevista para 1931 era de 17,5 milhões; diante de uma demanda externa de 9,5 milhões, o excedente de oferta sobre a demanda externa era de 26 milhões de sacas (FONSECA, 2003b).

<sup>7</sup> A destruição dos estoques, iniciou em cerca de 10% da safra de 1931-1932 até alcançar 40% da de 1937-1938, estimando-se que, no total, foram destruídas 70 milhões de sacas (FONSECA, 2003b).

<sup>8</sup> Criou impostos em dinheiros e em espécie sobre o café exportado e, em dinheiro, sobre cada novo cafeeiro plantado (FONSECA, 2003b).

perdesse peso na pauta de exportações e que esta se diversificasse<sup>9</sup> (FONSECA, 2003b).

Tais medidas, segundo Furtado (1987), com objetivo explícito de proteger o setor cafeeiro, teriam sido, na realidade, uma espécie de “política keynesiana antes de Keynes”. Estas políticas geraram um efeito multiplicador no conjunto do sistema econômico e, em especial, na indústria, dirigindo-o “para dentro”.

Ao garantir preços mínimos de compra, remuneradores para a grande maioria dos produtores, estava-se na realidade mantendo o nível de emprego na economia exportadora e, indiretamente, nos setores produtores ligados ao mercado interno. Ao evitar-se uma contração de grandes proporções na renda monetária do setor exportador, reduziam-se, proporcionalmente os efeitos do multiplicador de desemprego sobre os demais setores da economia. (FURTADO, 1987, p. 190)

Essa manutenção da demanda interna, somada ao encarecimento das importações, devido, principalmente, à progressiva desvalorização da moeda nacional, que gerava um efeito protecionista a favor da indústria nacional, e a existência de capacidade ociosa nas indústrias já instaladas no país, voltadas ao mercado interno, explicaria, segundo Furtado (1987) a rápida ascensão da produção industrial, que passa a ser o fator dinâmico principal no processo de criação da renda.

Para Furtado (1987), não apenas o governo tinha interesse na defesa do setor cafeeiro, mas o mesmo, devido à crise, estaria passando por um período de grande queda da arrecadação. Para poder realizar os gastos correntes, além dos relacionados à sustentação do preço do café, via-se forçado a partir para uma política monetária expansiva. Assim, as políticas monetárias e fiscais teriam acabado beneficiando o mercado interno não só ao impedirem a substancial queda na demanda agregada, mas também ao baixarem taxas de juros. Fica assim, para Furtado (1987, p.193)

[...] perfeitamente claro que a recuperação da economia brasileira, que se manifesta a partir de 1933, não se deve a nenhum fator externo e sim à política de fomento seguida inconscientemente no país e que era um subproduto da defesa dos interesses cafeeiros.

Fonseca (2003a), aceitando a tese de Furtado de que houve o deslocamento do centro dinâmico da economia em favor do mercado interno e da indústria na década de

---

<sup>9</sup> No período 1934-1939 o café alcançou 47,8% do valor das exportações, em contraste com 72,5% do período 1924-29, enquanto o algodão crescia de 1,9% para 17,6% de um para outro (FONSECA, 2003b).

1930, contesta que este tenha sido um subproduto não intencional da defesa do café. Segundo Fonseca (2003a), a consciência pela opção industrializante do governo de 1930 pode ser demonstrada através de uma análise das instituições do período. Dentre estas, destacam-se entre as regras formais, leis voltadas aos interesses industriais, como o Decreto de 1931<sup>10</sup>, que proibia a importação de máquinas e equipamentos para certos segmentos da indústria<sup>11</sup>, o tratado de comércio com os Estados Unidos de 1935<sup>12</sup>, as a políticas protecionistas adotadas com a reforma tributária de 1934, a política creditícia voltada diretamente à indústria, a regulamentação de direitos de propriedade via criação de diversos institutos e departamentos e a regulamentação do trabalho com a criação da legislação trabalhista. Complementarmente, não só as medidas adotadas, mas também os discursos de Getúlio na época, corroboram a tese da consciência industrializante do governo. Segundo Fonseca (2003a), já em 1931, Vargas afirmava a necessidade de protecionismo deliberadamente para proteger a indústria nascente e, em 1936, relacionava a indústria ao desenvolvimento econômico.

Desenvolvimento, então, paulatinamente transformara-se em sinônimo de industrialização. Passava a ser, por excelência, a condição necessária para o país se desenvolver, ou seja, melhorar seus indicadores econômicos e sociais; precisava-se romper com o passado agrário, do marasmo rural e das oligarquias retrógradas. O *desenvolvimentismo*, assim, foi-se formando e se consolidando como ideologia, ao nortear e justificar o reordenamento de leis e práticas de política econômica, bem como mudanças e criação de instituições. Foram se formando novas crenças, valores, símbolos e padrões de comportamento – ou seja, o amplo significado abarcado pela palavra *instituição* e que enfatiza sua importância e complexidade, que de forma alguma pode ser reduzido apenas a órgãos, mas abarca todo um conjunto de regras, normas, comportamentos e símbolos. (FONSECA, 2003a, p.142, grifos do autor)

O consenso quanto aos objetivos industrializantes do governo Vargas é alcançado quanto tratamos da segunda parte deste governo: o período autoritário do Estado Novo. O repúdio ao liberalismo político tinha reflexos também contra o liberalismo econômico.

---

<sup>10</sup> Decreto nº 19.739, de 07 de março de 1931. (BRASIL, Decreto nº 19.739, 1931).

<sup>11</sup> Embora pareça estranho, esta medida decorria de pressão dos próprios líderes empresariais, que já possuíam capacidade instalada e, com esta medida, impediam que novas unidades fabris fossem instaladas.

<sup>12</sup> “Este concedeu vantagens a alguns produtos de exportação brasileiros (café, borracha, cacau) em troca de redução de 20% a 60% na importação de certos artigos norte-americanos, como máquinas, equipamentos, aparelhos e aços. [...] sua assinatura não deixa de demonstrar a intenção governamental de romper com o antigo papel de importador destes bens, ao incluir com ênfase — e esta era a novidade, em termos históricos —, os bens de capital e intermediários necessários à indústria.” (FONSECA, 2003a, p. 141)

Desta forma, a partir de 1937, a intervenção do Estado na economia é aprofundada. O governo federal se utilizava tanto de manipulação de incentivos, tais como impostos, controles de câmbio, cotas de importação, controles de crédito e exigências salariais, como de intervenção direta, através de investimentos públicos, em setores como ferrovias, navegação, serviços públicos e indústrias básicas, como o petróleo e o aço (SKIDMORE, 1969).

Segundo Fonseca (2003b), o governo deixava claro seu projeto industrializante e em prol da diversificação do setor primário e das exportações. Foram criados diversos órgãos para intervenção direta nas indústrias e riquezas estratégicas<sup>13</sup>, fomento de culturas específicas<sup>14</sup>, racionalização administrativa e de tomada de decisões<sup>15</sup> e, em especial, o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional<sup>16</sup>, com objetivos de criação de indústrias básicas, execução de obras públicas e defesa nacional de elementos necessários ao desenvolvimento do país e a construção da siderúrgica de Volta Redonda, a qual se tornará um marco simbólico desta época, pois inaugurou a forte presença estatal na produção de insumos básicos.

Apesar de todo o esforço industrializante do governo, em 1939, teve início a II Guerra Mundial, impondo uma desaceleração no ritmo de crescimento da economia que, entre 1939 e 1942, cresceu apenas 0,4% e a indústria, 1,6%. A queda da produção industrial foi determinada pela dificuldade de importar insumos, devido às dificuldades de transporte marítimo e à própria carência de produtos disponíveis nas fontes dos países exportadores. Todavia, já a partir de 1942, as taxas de crescimento são recuperadas, com a indústria voltando a crescer em média 9,5% e o PIB, 6,4% entre 1942 e 1945.

A queda das importações não teve uma contrapartida proporcional na queda das exportações. De fato, houve até mesmo aumento das receitas de exportação, tanto porque as exportações se diversificaram, havendo uma maior participação dos produtos

---

<sup>13</sup> Conselho Nacional do Petróleo, Aparelho de Defesa, Conselho de Águas e Energia, Comissão de Defesa da Economia Nacional, Fábrica Nacional de Motores, Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional, Companhia Siderúrgica Nacional, Comissão de Combustíveis e Lubrificantes, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, Comissão do Vale do Rio Doce, Companhia Nacional de Alcalis, Serviço Social da Indústria – SESI, Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial.

<sup>14</sup> Instituto do Mate e do Pinho, Serviço Nacional do Trigo.

<sup>15</sup> DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Plano de Obras Públicas, Conselho Nacional de Ferrovias, Coordenação de Mobilização Econômica, Comissão de Planejamento Econômico e Superintendência da Moeda e do Crédito - SUMOC

<sup>16</sup> Decreto 1058 de 19 de Janeiro de 1939. (BRASIL, Decreto 1058, 1939).

manufaturados, principalmente têxteis, mas também de minerais estratégicos, devido à alta do preço do café, que quase duplicou entre 1939 e 1945, melhorando as relações de troca e permitindo um grande saldo positivo na balança comercial.

Durante a II Guerra, portanto, apesar da desaceleração do ritmo de crescimento, a recuperação nas relações de trocas permitiu uma melhora da renda *per capita* que, em 1945, era cerca de 10% superior à de 1939 (VILLELA; SUZIGAN, 1973).

#### **4.2 Instituições Políticas**

Os acontecimentos políticos que levaram à Revolução de 1930 fizeram com que ela fosse, em princípio, um movimento que buscava a regeneração dos costumes políticos, abolindo todas os hábitos e vícios da corrupção institucional que haviam degenerado a ordem representativa, reduzida a mera fraude durante a Primeira República. Este objetivo acabou por agregar grupos bastante diversos, o que proporcionou uma grande instabilidade política após a tomada do poder pelos revolucionários.

O governo precisou conciliar interesses diferentes, e, por vezes, contraditórios, especialmente no primeiro período. O caminho encontrado para a estabilização foi a centralização política, com o fortalecimento do governo federal, em detrimento dos Executivos estaduais, e a criação de um quadro institucional de abrangência nacional, em substituição ao profundo regionalismo que marcara o regime anterior. De fato, durante os 15 anos do Primeiro Governo Vargas, tanto a legislação como a relação do Estado com a economia, as questões sociais e quaisquer que sejam as questões pertinentes ao país foram profundamente transformados.

A mudança de liderança política, resultante da ascensão de Vargas à presidência, tornou-se conhecida como Revolução de 30. Os acontecimentos posteriores confirmaram a precisão da denominação, pelo menos na esfera política. Na década e meia depois de Vargas ter assumido o poder, praticamente todas as características do sistema político e da estrutura administrativa foram objeto de zelo reformista. Muitas dessas mudanças permaneceram ficções jurídicas, em bom número suficientemente consolidadas em 1945, a ponto de ter transformado irrevogavelmente o mundo do governo e da política, que havia produzido os promotores da Revolução de 1930. (SKIDMORE, 1969, p. 25)

A mudança do papel do Estado seguiu as tendências internacionais do período. A nova ideologia desenvolvimentista, paulatinamente, consolidava-se na política nacional e legitimava o aprofundamento da intervenção do Estado na economia como meio de alcançar-se o objetivo supremo do desenvolvimento econômico. O crescimento de novas instituições políticas em nível federal permitiu o aprofundamento do processo de unificação administrativa de um país que se ampliava e ajudou a capacitar o presidente a articular uma rede nacional de alianças políticas, que legitimariam medidas autoritárias de um governo emanado de um golpe de Estado, em busca de tal desenvolvimento.

#### **4.2.1 Ideologia e Instituições Informais**

O período em que Getúlio Vargas governou o país foi, certamente, de inflexão para a economia brasileira. Mesmo os autores revisionistas mais clássicos (como Pelaez (1972)) que discordam da tese de Furtado (1987) de que houve uma mudança do centro dinâmico na década de 1930, não poderiam negar a ampla mudança estrutural que se sucedeu entre a década de 1930 e 1950. Desde a Colônia, a economia brasileira era primordialmente baseada em atividades primárias (extrativismo, mineração, agricultura), sendo que o período da República Velha viveu o apogeu da cultura do café. Após o período Vargas, no entanto, as indústrias multiplicavam-se pelo Brasil, cada dia mais urbano.

Portanto, os anos de Getúlio constituem a transição entre o mais bem sucedido projeto de controle do mercado mundial de uma *commodity* por parte de uma economia primário-exportadora antes da OPEP e o mais bem sucedido programa de industrialização implantado na América Latina. (EARP; KORNIS, 2004, p. 30)

Como destacado na seção anterior e demonstrado por Fonseca (2003a), o governo possuía claros objetivos industrializantes, diferentemente do que se via na Primeira República. Esta mudança de posição do governo foi determinada pela mudança na visão de mundo dos governantes, ou seja, da ideologia (preferências) que determina os caminhos que o mesmo escolhe. Em outro artigo, Fonseca (2004) mostra que esta nova

ideologia que norteou os rumos do Governo Vargas foi o Desenvolvimentismo, que se formou a partir da associação de quatro correntes de idéias que já existiam anteriormente: o nacionalismo, a defesa da industrialização, o intervencionismo pró-crescimento (representado pelos papelistas) e o positivismo. Esta ideologia, ademais, já havia norteado o governo de Vargas no Rio Grande do Sul, em 1928, que desde esta época, já via o desenvolvimento como um fim em si mesmo, o qual dá sentido a toda ação do governo.

[...] o desenvolvimento assume a configuração de uma **utopia**, um estágio superior a ser conquistado, com patamar mais elevado de felicidade. Sem ele a nação permanecerá no atraso, com péssima distribuição de renda, periférica ou subordinada no contexto internacional, com indicadores sociais degradantes. Mas a reversão deste quadro não vem espontaneamente, deve ser **construída**, exige ação, determinação, vontade e – em suas versões mais maduras – **planejamento**. Só através do Estado, como instituição que materializa por excelência a racionalidade burocrática e política, isto pode ser conseguido. Como toda boa ideologia, constrói-se um projeto de sonho que se propõe factível e realizável – e que, portanto, incita a um **programa de ação**. (FONSECA, 2004, p. 227, grifos do autor)

Para alcançar o objetivo do desenvolvimento econômico, através do Estado, foi necessário criar um Estado Forte e interventor, centralizando o poder na esfera federal, mais especificamente, nas mãos do presidente da República. Para tanto, foi preciso desacreditar ou reprimir adversários, e, ao mesmo tempo, alcançar o apoio dos grupos de poder solidamente estabelecidos, como as classes agrárias e os militares superiores, além dos próprios industriais e tenentes, que já eram favoráveis ao processo, e manter o controle sobre a crescente massa de trabalhadores urbanos. Este apoio foi buscado através de concessões tanto à classe agrária, como os auxílios ao café e a criação de institutos de estímulo à diversas culturas, quanto aos trabalhadores, que passaram a contar com uma nova estrutura de direitos e proteção social. Ao mesmo tempo, a organização de sindicatos oficiais, submissos ao ministério do trabalho permitiu o fortalecimento do Estado através da estruturação corporativista da sociedade.

A criação de todo um arranjo institucional voltado para a regulamentação das relações de trabalho foi um marco do governo Vargas, que criaria uma imagem de protetor da classe trabalhadora, ou "pai dos pobres". Este fato determinou o

desenvolvimento de uma nova ideologia política, ligada diretamente à figura do presidente em sua obra social e em sua relação direta e pessoal com os trabalhadores: o Trabalhismo, que marca a tentativa de incorporação das grandes massas no projeto de desenvolvimento, com uma certa distribuição de renda, e que foi aprofundado com a volta do presidente, por via democrática, à presidência da República em 1950.

O fortalecimento do governo federal, em detrimento dos estados e das oligarquias regionais foi fundamentado sobre uma lógica nacionalista, que, embora já fosse defendida por grupos isolados desde o período colonial, assumiu características mais sólidas com a Revolução de 1930 e estabeleceu-se, definitivamente, com o Estado Novo, quando se buscou a construção de uma identidade nacional e se combateu fortemente os regionalismos. Neste aspecto, o Brasil também seguia a tendência internacional, que na Europa era evidenciada pelo ultra-nacionalismo alemão e italiano.

Até 1937, o nacionalismo foi relativamente ameno, concentrado nos discursos. A partir do Estado Novo, entretanto, medidas radicais foram tomadas no sentido de extinguir os regionalismos e tornar o Brasil um país uno. Foram criados órgãos, como o Departamento Nacional de Propaganda (DNP), que, em 1939, foi alterado para Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), com objetivo de divulgar as ações do governo Vargas e reprimir as divulgações contrárias à imagem do novo regime. Na área de educação, a criação da disciplina de História do Brasil buscava mostrar um passado comum e despertar o orgulho nacional. Além disso, entre março e maio de 1938, várias normas buscaram regulamentar as atividades dos estrangeiros, denominadas “Leis Nacionalizadoras”<sup>17</sup>. Entre as medidas de caráter nacionalista, foi simbólica a cerimônia pública de queima das bandeiras estaduais, em favor da unidade nacional. A idéia era a de se possuir “uma única bandeira – a nacional, um só escudo – o da República, e um só hino – o brasileiro.” (VARGAS, 1941, p. 5) Além disso, “Só há uma ideologia no Estado

---

<sup>17</sup> Entre tais normas destacam-se os decretos-lei nº 341, de 17 de março de 1938, que regulava a apresentação de documentos por parte dos estrangeiros ao Registro de Comércio; nº 383, de 18 de abril de 1938, que proibia a prática de qualquer atividade de natureza política dos estrangeiros no País; nº 392, de 27 de abril de 1938, que regulava a expulsão dos estrangeiros, que poderia ocorrer desde que o motivo compromettesse a segurança nacional; nº 406, de 04 de maio de 1938, que dispunha sobre a entrada de estrangeiros no território nacional; nº 431, de 18 de maio de 1938, que definia quais eram os crimes contra a personalidade internacional, a estrutura e a segurança do Estado contra a ordem social, passíveis de pena de morte ou de trinta anos de prisão.



que integra todos os valores brasileiros; só há um chefe no governo nacional” (MAGALHÃES, 1937, Capa)

#### 4.2.2 Instituições Formais

O Primeiro Governo Vargas é dividido em três momentos políticos distintos e bem definidos: O Governo Provisório (1930-34); O Governo Constitucional (1934-37) e o Estado Novo (1937-45).

O Período do Governo Provisório é caracterizado por uma ordem ditatorial, em princípio, provisória, e ausência de ordem constitucional, já que a Constituição de 1891 não mais vigorava, e outra não havia sido promulgada. Seria o interregno entre a tomada do poder e a promulgação de uma nova constituição, que, todavia, foi adiada por quatro anos. Governava-se por decretos-lei (que foram criados na época, por Getúlio), e muitos deles foram criados no período para estabilizar o ambiente econômico, assim com dar as bases da nova estrutura institucional que se moldava. O primeiro estabeleceu a demissão de todos os governadores da República Velha e quem governaria, a partir de então, seriam os interventores nomeados por Getúlio, reduzindo, instantaneamente, o poder, ao menos o *de jure*, das oligarquias estaduais. Além disso, outras medidas foram sendo tomadas, paulatinamente, que conseguiriam esvaziar o poder das mesmas de forma mais sólida, aumentando o poder central, como a federalização de órgãos e políticas estaduais e o fortalecimento dos sistemas administrativos e da burocracia federais.

De fato, as forças ligadas ao poder político eram bastante diversas, e o período foi marcado por profunda instabilidade. Com relação à constitucionalização, havia duas correntes antagônicas: a constitucionalista, que pressionava pela restauração, o mais breve possível, da ordem constitucional, suspensa desde o golpe, ligada, sobretudo, aos paulistas e às oligarquias afastadas do poder com a Revolução; e outra, contrária a constitucionalização, representada principalmente pelos tenentistas (Clube Três de Outubro e Bloco do Norte), que defendiam que, antes de convocar uma constituinte, a

ditadura deveria completar sua missão, preparando o Brasil para voltar ao regime legal em novos moldes, que não os mesmos que a Revolução buscou extinguir.

Há quem entenda que está terminada a missão da ditadura e que é preciso volver o quanto antes à normalidade constitucional [...] Em desacordo com tais ideais está, porém, a mentalidade nova que deseja para a obra revolucionária maior amplitude. Os propugnadores desta renovação profunda querem que a futura constituinte seja oriunda de outro ambiente que não o atual. Desejam que ela se reúna sob o influxo de um espírito imbuído de ideais renovadores, de maneira a tornar impossível a ressurreição do passado [...] (REGINA, 1931, p. 3, Editoriais)

Extinguir-se a ditadura desde já e entregar o governo a uma constituinte será de fato perder a ocasião mais propícia para operar radicalmente reformas que entendem com a existência do Brasil como nação que quer ser evidentemente uma nação civilizada, sem os vícios e “chinoiserias” que se acham radicados nos nossos hábitos e costumes político-sociais. (CARMO, 1931, Editoriais)

[...] [queremos] uma constituinte quando isto for possível, quando o Brasil estiver preparado para recebê-la. Porque se consentirmos numa constituinte imediata, praticaremos o maior crime contra a Revolução e a maior traição à Pátria. (ALMEIDA, 1932, Capa)

Já os constitucionalistas eram representados pelas Frentes Únicas Estaduais, especialmente a paulista, mas também a gaúcha e mineira, o que deixa claro o aspecto fortemente regionalista e federalista deste movimento e, portanto, marcado pelos princípios básicos da República Velha.

Sabemos que nossa mesma mentalidade não se nos perdoa e anseia que manifestemos pela convocação de uma constituinte, conquanto o retorno à ordem constitucional no menor prazo possível não representa apenas o sentir de um grupo ou de uma região, senão a aspiração pela qual todos palpitam [...] Acha-se em jogo a sorte de São Paulo e com ela a do Brasil inteiro, porque S.P. não é apenas a pérola, senão a medula, o sangue da Federação. (PARTIDO DEMOCRÁTICO DE SÃO PAULO, 1931)

Para si a política riograndense não quer coisa alguma. O que ela pede, interessa, em primeiro lugar, ao país: a volta ao regime constitucional em tempo certo e determinado. [...] A unidade da pátria está dependendo agora, mais do que nunca, do regime constitucional. Se escapássemos à calamidade da desagregação, não escaparíamos ao infortúnio de uma guerra civil, perfeitamente estúpida. (COMENTÁRIOS DO “ESTADO DE SÃO PAULO”, 1932, Capa).

Em fevereiro de 1932, um decreto<sup>18</sup> dispôs sobre o Código Eleitoral e, em maio, outro<sup>19</sup>, marcou a data das eleições para Assembléia Constituinte e criou uma comissão para elaborar o anteprojeto de Constituição. Apesar disso, no começo de julho, foi deflagrada a Revolução Constitucionalista em São Paulo, que foi totalmente derrotada em três meses, mas que conseguiu garantir a convocação da Constituinte<sup>20</sup> e a nomeação de um paulista como interventor<sup>21</sup>.

A Constituição foi promulgada em 16 de julho de 1934, e, no dia seguinte, Vargas foi eleito presidente da República pela Assembléia Constituinte. A nova carta tinha claras influências de outras constituições da época, como da mexicana de 1917, da Constituição da primeira república alemã, de Weimar, de 1919 (que estabelecia uma república federalista com Executivo forte) e da Constituição de 1931 da Espanha. Considerada progressista para a época, instituiu o voto secreto, estabeleceu o voto obrigatório para maiores de 18 anos e o voto feminino, previu a criação da Justiça do Trabalho e Eleitoral. Muito mais extensa e detalhada que a de 1891, manteve a República Democrática, o Presidencialismo e o Federalismo, que foi bastante amenizado, com a diminuição da autonomia estadual, decorrente do aumento da competência da União Federal. Já mostrava tendências corporativistas, com a criação das representações profissionais (que já estavam presentes na constituinte). Possuía novas rubricas, como “Da Ordem Econômica e Social”, que legislava sobre questões como industrialização, exploração do solo e sua nacionalização, sistema financeiro, organização do trabalho e questões trabalhistas e sociais, imigração, direitos de propriedade, “Da Família, da Educação e da Cultura”, “Da Segurança Nacional” e “Dos Funcionários Públicos”, que já indicam um

---

<sup>18</sup> Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932: dispõe sobre o Código Eleitoral. Entre outras providências, institui a Justiça Eleitoral, concede direito de voto aos maiores de 18 anos, o direito das mulheres votarem e serem votadas e estabelece o sufrágio direto, secreto e universal. (BRASIL, Decreto 21.076, 1932)

<sup>19</sup> Decreto nº 21.402, de 14 de maio de 1932: fixa o dia três de maio de 1933 para a realização das eleições à Assembléia Constituinte e cria uma comissão para elaborar o anteprojeto de Constituição. (BRASIL, Decreto nº 21.402, 1932)

<sup>20</sup> O Decreto nº 22.621 de 5 de abril de 1933: dispõe sobre a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, aprova o seu Regimento Interno, prefixa o número de deputados à mesma e dá outras providências. Em 3 de maio de 1933, são realizadas as eleições para a Assembléia Nacional Constituinte e o Decreto nº 23.102, de 19 de agosto de 1933: convoca a Assembléia Nacional Constituinte. (BRASIL, Decretos 22.621 e 23.102, 1933)

<sup>21</sup> Em julho de 1933, Armando Salles de Oliveira (SP) foi nomeado o novo interventor do Estado de São Paulo.

aumento da intervenção do Estado nas diversas áreas da economia (apesar de garantir a liberdade econômica)<sup>22</sup>, assim como regras mais específicas, buscando a racionalização do Estado. Sua grande abrangência, buscando abranger as diversas ideologias que constituíam a Assembléia Constituinte, impossibilitou que fosse plenamente seguida, especialmente em um período de ampla instabilidade política, como aquele em que se vivia.

Colcha de retalhos ideológica, reflexo de uma sociedade plural em pleno entrechoque de idéias e doutrinas, tenta abrigar o liberalismo e o intervencionismo, terminando por submergir na impossibilidade de conciliar tendências antípodas. (AMARAL, 2004, p. 298)

O interregno republicano de efetiva normalidade constitucional foi bastante curto. Não apenas a constituição vigeu por apenas três anos, mas, durante dois deles, foi parcialmente suspensa pela Lei de Segurança Nacional, acionada devido a repetidos levantes comunistas a partir de 1935. Skidmore (1969) relaciona a curta duração da Constituição de 1934 à forte tendência à radicalização política, que, no Brasil, refletia a conjuntura internacional.

Se o acordo precário corporificado pela nova constituição tivesse sido o produto de um balanço entre forças políticas opostas, poderia ter gozado de maiores perspectivas de longevidade. Mas os grupos políticos mais intimamente identificados com as posições do constitucionalismo liberal e reformismo sócio-econômico estavam, em 1934, superados por um novo gênero de ativismo político. A política no Brasil, como na Europa, no começo da década de 1930, marchava para a radicalização. (SKIDMORE, 1969, p. 40-41)

---

<sup>22</sup> Art. 115: a ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica.

Art. 116: por motivo de interesse público e autorizada em lei especial, a União poderá monopolizar determinada indústria ou atividade econômica, asseguradas as indenizações, devidas, conforme o art. 112, nº 17, e ressalvados os serviços municipalizados ou de competência dos Poderes locais.

Art.117: a lei promoverá o fomento da economia popular, o desenvolvimento do crédito e a nacionalização progressiva dos bancos de depósito. Igualmente providenciará sobre a nacionalização das empresas de seguros em todas as suas modalidades, devendo constituir-se em sociedades brasileiras as estrangeiras que atualmente operam no País.

Art 119, § 4º: a lei regulará a nacionalização progressiva das minas, jazidas minerais e quedas d'água ou outras fontes de energia hidráulica, julgadas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar do País. (BRASIL, Constituição, 1934)

Em 10 de novembro de 1937, às vésperas da eleição presidencial direta, que elegeria o seu sucessor, Vargas, diante de movimentos políticos que se fortaleciam, como a Ação Integralista Brasileira e o Partido Comunista, e que “colocavam em risco a segurança nacional”, dissolveu a Câmara e o Senado, revogou a Constituição de 1934 e promulgou uma nova Carta Constitucional. Este evento inaugurou no país a ditadura do Estado Novo, um regime muito centralizador e autoritário, com concentração de poder nas mãos do presidente e com forte apelo nacionalista.

As justificativas oficiais para o golpe de Estado não diferem muito de suas verdadeiras razões: associavam-se motivos internos, como a polarização política do país entre integralistas e comunistas e a dificuldade do governo de, dentro dos marcos de regras democrático-liberais, constituir forças suficientes para consolidar seu projeto, até o contexto de ameaça e, posteriormente, de guerra mundial, com a bipolarização internacional entre o Eixo e os Aliados. Em discurso ao povo brasileiro, Vargas afirmava que

Por outro lado, as novas formações partidárias surgidas em todo o mundo, por sua própria natureza refratária aos processos democráticos, oferecem perigo imediato para as instituições, exigindo, de maneira urgente e proporcional à virulência dos antagonismos, o reforço do poder central. (VARGAS, 1937, *apud* FILARDI, 2007, p. 77)

Com o golpe, ficou clara a vitória sobre o constitucionalismo estreito que havia negligenciado as questões econômicas e sociais, pela via autoritária, que pregava o bem-estar social de fundo nacionalista inequivocamente antidemocrático. De 1938 até fins de 1944, o Estado Novo repousou no apoio das Forças Armadas, a polícia de Vargas e a desorganização, a desmoralização e a debilitação da oposição (SKIDMORE, 1969).

A base ideológica do Estado Novo, normalmente comparada ao fascismo, era respaldada pelas idéias dos chamados pensadores autoritários dos anos 1930, como Francisco Campos e Oliveira Viana, que pregavam

[...] uma série de reformas modernizantes e pró-industrialização, contra o marasmo rural das oligarquias, julgando impossível implementá-las sem um Estado forte e impessoal, que se impusesse sobre poderes locais arcaicos, e sobre outros opositores, como os políticos tradicionais

desgostosos com os rumos da revolução e os comunistas. (FONSECA, 2003b, p. 273)

As idéias autoritárias ficaram claras com a Constituição de 1937, elaborada por Francisco Campos (que se tornaria ministro da Justiça) e outorgada por Vargas, que ficou conhecida como “Polaca” devido a certas semelhanças com a Constituição da Ditadura Polonesa de 1935. Esta promovia um “Executivo forte, legislador, centralizador, o único poder político, exercendo seu império sobre a política, a economia e a vida social” (AMARAL, 2004, p. 299). Autoritária, extinguiu o cargo de vice-presidente, suprimiu a liberdade político-partidária, permitiu a cassação da imunidade parlamentar, a prisão e o exílio de opositores, anulou a independência dos Poderes e instituiu a eleição indireta para presidente da República, a pena de morte e a censura prévia nos meios de comunicação. Centralizadora e Nacionalista, procurou extinguir os últimos resquícios do federalismo da República Velha, determinando a nomeação de interventores pelo governo federal, esvaziando as competências dos estados e proibindo símbolos estaduais, com a bandeira, o hino, o escudo e as armas nacionais passando a ser de uso obrigatório em todo o País, e centralizou o poder nas mãos do presidente da República<sup>23</sup>. Interventora, garantiu ao governo, em nome dos interesses da nação, intervir nas atividades econômicas, inclusive possíveis estatizações, e de trabalho e promoveu a expansão de mecanismos estatais de controle da vida econômica e social, destacando-se o Conselho de Economia Nacional.

De fato, a centralização do poder, o autoritarismo e o aumento da intervenção estatal na economia não faziam parte de um evento isolado no Brasil, mas se apresentavam como tendência mundial, desde o fim da primeira guerra. Nesta linha, a Carta de 1937,

Reflete o mundo. O fascismo de Mussolini reinava na Itália desde 1922; o nazismo fôra implantado na Alemanha (e festejado pela grande imprensa brasileira) desde 1933. A onda direitista era a resposta reacionária à ‘ameaça comunista’, diante do recuo social-democrata e da democracia.

---

<sup>23</sup> Art. 73: o Presidente da República, autoridade suprema do Estado, coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional, e superintende a administração do país. (BRASIL, Constituição, 1937)

Reflete o Brasil, onde se chocam as doutrinas em guerra na Europa e no mundo. Reflete o conflito ideológico ensejado pela emergência do eixo fascista e da União Soviética comunista, o avanço das idéias autoritárias, de direita e de esquerda. No Brasil, o avanço do integralismo e das forças democráticas, progressistas e comunistas. Por fim, a provocação em que terminou se constituindo o levante comunista de 1935 e a maquinação do Plano Cohen, como pretextos para o golpe. (AMARAL, 2004, p. 299-300)

Dentro dos objetivos desenvolvimentistas, no Estado Novo, iniciou-se uma busca pela eficiência e racionalidade administrativa do governo. Os primeiros passos neste sentido foram dados com a mudança na forma de recrutamento do funcionalismo, que deveria ser guiado pela lógica da formação profissional, da capacidade técnica e do mérito, em substituição à da filiação partidária ou da indicação política, e com a criação de um órgão voltado especificamente para a reforma e a modernização da administração pública, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Na mesma época, surgiu também o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com o objetivo de oferecer informações estatísticas para o acompanhamento mais racional do desenvolvimento do país. Na área econômica, inúmeros conselhos e órgãos técnicos passaram a promover estudos e discussões, assessorar o governo na elaboração e na execução de suas decisões, além de propiciar o acesso de setores empresariais ao aparelho estatal.

O fim do Estado Novo, em 1945, não foi o fim das mudanças implantadas no período; as instituições da vida política e da administração pública foram irreversivelmente transformadas. A nova relação estabelecida entre o poder federal e estadual aproximou muito mais o Brasil de um governo verdadeiramente nacional. O Executivo federal manteve-se muito mais forte do que aquele tomado pelos revolucionários em 1930. Muitas funções antes exercidas pelos governos estaduais foram definitivamente incorporadas pelo poder central, e novas áreas de atividade foram criadas, como a previdência social e as indústrias pesadas, definindo uma crescente intervenção estatal na esfera econômica. Embora ainda houvesse grandes áreas do Brasil rural onde a velha política de “cabresto” persistia, a política nacional, quando fossem realizadas eleições livres, tornou-se um jogo mais aberto e menos previsível. Vargas conseguiu substituir o poder descentralizado dos estados por um Executivo federal forte,

neutralizando os oligarcas políticos locais e atacando os regionalismos extremos. Depois de 1945, estas lideranças estaduais mostraram reagir bem às ordens de outros detentores do poder nacional, demonstrando que fora montado um sistema de governo nacional capaz de sobreviver à ditadura (SKIDMORE, 1969).

Portanto, as instituições políticas do período têm como característica principal a forte **centralização do poder no Executivo federal**, e a **conformação de um Estado Nacional** mais uno, com embasamento **nacionalista**, em detrimento dos demais entes federativos. O **Presidente da República** passou a ter uma posição de destaque como **chefe da nação** e o **autoritarismo** foi intensificado. Seguindo objetivos **desenvolvimentistas** o poder central passou a **intervir diretamente na economia**, conduzindo a política econômica não mais apenas para responder aos interesses da oligarquia, mas buscando o desenvolvimento econômico. A criação de regras mais claras para o funcionalismo público e a criação de órgãos com funções específicas contribuiu para uma maior **racionalização do aparelho estatal**. A legitimação viria através da incorporação das massas, com a criação da ideologia **trabalhista**.

### 4.3 Instituições Econômicas e Sociais

Como no capítulo anterior, as instituições ligadas aos Sistemas Tributário, Financeiro, do Mercado de Trabalho e Educacional também serão analisadas para o período do Primeiro Governo Vargas.

#### 4.3.1 Sistema Tributário

A crise de superprodução cafeeira, aprofundada pela Grande Depressão, que desestabilizou o comércio internacional, com a forte redução do valor das exportações e comprometeu diretamente as finanças da União e, principalmente dos estados, uma vez que as mesmas eram amplamente dependentes dos impostos de importação e exportação, respectivamente. Essa perda de receitas foi um fator importante para a redução do poder dos estados cafeicultores e fortalecimento do poder da União.



A crise alcançou tal dimensão que não poderia mais ser resolvida no âmbito dos estados. As burguesias regionais, comprometidas financeiramente, perderam o poder de administrá-la e abriram espaço à ação federal. O governo central passou, então, a gerir os complexos em crise, atuando com certa autonomia em relação aos interesses imediatos. Definiu-se uma nova fase na formação do Estado brasileiro, com a centralização do poder e a constituição de um aparelho estatal com maior poder de regulação e controle sobre diversos interesses específicos, transformando-os em problemas nacionais e sujeitos à definição de uma política de Estado. (LOPREATO, 2000, p. 3)

As medidas de centralização e nacionalização foram acompanhadas, durante o governo provisório, de um regime de intervenção generalizada nos estados. A criação da Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios (CEFEEM) permitiu a melhor obtenção de informações sobre as finanças das unidades federativas e o desenvolvimento de propostas para aumentar sua eficiência. Os estudos mostraram a grande utilização de impostos, taxas ou contribuições interestaduais, que eram proibidos<sup>24</sup> (e inviabilizavam a conformação do mercado nacional) e a “desorganização” financeira nos estados, muitos dos quais, insolventes, o que legitimava a intervenção federal.

[...] por mais fervoroso partidário que se possa ser do regime federativo, não é possível negar que o exercício da autonomia em matéria financeira deu lugar aos abusos, cuja repetição no futuro deve ser evitada mediante pré-tarefa que tem de executar aquela comissão [...] (OS TRABALHOS DA COMISSÃO DE ESTUDOS FINANCEIROS, 1932, Contracapa)

A partir das informações do CEFEEM o governo federal tomou medidas no sentido de inviabilizar um maior endividamento dos estados, com conseqüente redução da autonomia destes. Os resultados da Comissão também foram utilizados na definição das reformulações do sistema tributário, definidas na Constituição de 1934.

A nova Constituição, assim como outras leis do período, promoveu importantes alterações na estrutura tributária do país, deixando-o em condições de ingressar na fase seguinte da evolução dos sistemas tributários, aquela em que predominam os impostos internos sobre produtos (VARSAÑO, 1996). A divisão de competências tributárias na Carta de 1934 está resumida no Quadro 4.1.

---

<sup>24</sup> Lei n. 1185 de 11 de junho de 1904 e Decreto n. 19.995 de 14 de maio de 1931. (BRASIL, Lei 1185, 1904 e Decreto n. 19.995, 1931).

Como se pode observar, o novo marco institucional delimitou melhor a competência tributária das três esferas de governo, e pela primeira vez os municípios foram inseridos na partilha tributária. Além disso, expandiu as fontes de financiamento tributário do governo através da exploração mais intensa de bases de tributação domésticas, que promoveram uma significativa mudança na composição da carga tributária, a qual passou a depender menos do comércio exterior, indicando uma resposta da estrutura tributária à nova dinâmica econômica.

Os estados foram dotados de competência privativa para definir o novo IVM, que até então era federal e tivera sua base de incidência ampliada, com a inclusão das consignações, passando a ser chamado de Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC). Este foi transformado num imposto tipo ‘cascata’, cobrado a cada operação de venda ou consignação pelo valor total da mercadoria, de acordo com uma alíquota fixa *ad valorem*. Porém, como destacado por Carvalho (2002), apesar do IVC ser de elevada produtividade fiscal, tornando-se a principal fonte da receita tributária estadual, sua sistemática de cobrança em cascata e o elevado grau de liberdade por parte dos estados, para alterarem as suas alíquotas, acirraram as disputas por recursos, do que resultou uma guerra fiscal entre os estados da Federação.<sup>25</sup> Para minimizar este problema, foi proibida a cobrança do IVC nas operações interestaduais e limitada a alíquota desse imposto a um máximo de 10%. Com relação ao imposto de exportação, foi determinada a limitação de suas taxas a um nível máximo de 10% e excluído o comércio interestadual da base de tributação do mesmo. As transações deste tipo passaram a ser tributadas através do Imposto de Vendas e Consignações.

Quanto aos Municípios, a Constituição de 1934 lhes auferiu, pela primeira vez, competência tributária própria, permitindo que ficassem mais independentes de

---

<sup>25</sup> A sistemática do IVC, imposto em cascata, cobrado em todas as etapas de comercialização do produto, não só estimulava a integração vertical das empresas, como a integração das fases de produção e comercialização com vistas a evitar o pagamento do IVC, devido as profundas distorções que o mesmo provocava sobre os preços relativos. Na verdade, à medida que a integração forçada resultava mais do imperativo de burlar o fisco do que da evolução técnico-econômica da estrutura produtiva, seu efeito prejudicava a eficiência econômica brasileira. Além disso, a plena autonomia fiscal concedida aos Estados pela Constituição, para criação e reajuste das alíquotas de seus tributos, contribuía para que ora os governos estaduais elevassem as alíquotas para satisfazer suas necessidades de caixa, ora reduzissem para tornar a produção estadual mais competitiva além de suas fronteiras (CARVALHO, 2002).

Constituições e leis estaduais para determinar suas bases de tributação. Ou seja, ganharam maior autonomia.

Como medida essencial para que fosse possível a configuração de um mercado nacional, foi proibida a cobrança de qualquer tipo de tributo que barrasse o comércio entre os estados. A proibição à cobrança de impostos interestaduais possibilitou o incremento do comércio inter-regional, aumentando o grau de complementaridade e a integração regional.

**Quadro 4.1: Tributos e Competências: 1934**

União	Estados <sup>26</sup>	Municípios
II. Impostos sobre importação	11 Imposto sobre propriedade rural	1. Imposto de licenças
III. Imposto de consumo <sup>27</sup>	12 Imposto sobre transmissão de propriedade “ <i>causa mortis</i> ”	2. Imposto predial e territorial urbano
IV. Imposto de renda	13 Imposto sobre transmissão de propriedade imobiliária “ <i>inter vivos</i> ”	3. Imposto sobre diversões públicas
V. Imposto de transferência de fundos para o exterior	14 Imposto sobre consumo de combustíveis de motor de explosão	4. Imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais
VI. Impostos sobre atos e contratos	15 Imposto sobre vendas e consignações	5. Taxas
VII. Competência residual <sup>28</sup>	16 Imposto sobre exportação	
VIII. Taxas (correios e telégrafos, entrada, saída e estadia de navios e aeronaves)	17 Imposto sobre indústrias e profissões	
	18 Imposto sobre atos e negócios	
	19 Competência residual <sup>20</sup>	
	20 Taxas	

Fonte: Lagemann (2003), elaborado com base na Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.

Outra inovação da Constituição de 1934 foi repartir a receita de impostos entre diferentes esferas de governo. Tanto a União como os estados mantiveram a competência

<sup>26</sup> Nos Territórios os impostos atribuídos aos Estados são de competência da União.

<sup>27</sup> Exceto de combustíveis de motor de explosão

<sup>28</sup> Sem possibilidade de bitributação. A preferência é da União.

para criar outros impostos, além dos que lhes eram atribuídos privativamente, mas tais impostos seriam arrecadados pelos estados que entregariam 30% da arrecadação à União e 20% ao Município que originasse a arrecadação. Também o Imposto de Indústrias e Profissões, cobrado pelos estados, teria sua arrecadação repartida entre estados e Municípios, cabendo a cada um metade da mesma, como pode ser visto no Quadro 4.2.

**Quadro 4.2: Sistema de Partilha e Transferências: 1934**

<b>Imposto</b>	<b>Competência</b>	<b>Participação</b>
Competência residual	União/ Estados	Se implantado pelo Estado: Estados – 50%; União - 30% e Municípios – 20% Em caso de intervenção do governo federal pela falta de pagamento das quotas à União e Municípios: União – 50%; Estados – 30% e Municípios – 20%
Indústria e profissões	Estados	Estados – 50% e Municípios – 50%

Fonte: Lagemann (2003), elaborado com base na Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.

Com o advento do Estado Novo, o governo federal interveio novamente nos estados, nomeando interventores. A busca pela racionalização administrativa e centralização do poder levou à padronização dos orçamentos estaduais, que passaram a ser controlados diretamente pela União. O principal argumento para esta centralização era dado com base na situação financeira da maioria dos estados, com “orçamentos com impostos ilegais e despesas excessivas”. Assim,

[...] uma vez que [...] os orçamentos elaborados pelos governos Estaduais sejam submetidos a exame e aprovação de um órgão central, os inconvenientes acima mencionados desaparecem e haverá unidade de critério na receita e na despesa. O equilíbrio destas será imposto por um poder superior. E certas desinteligências que sacrificam habitualmente as relações entre os estados vizinhos, quanto à constitucionalidade de impostos e taxas de fronteiras, etc, terão que desaparecer em proveito do intercâmbio comercial livre que é um elemento poderoso e decisivo, de prosperidade nacional. (OS ORÇAMENTOS ESTADUAIS SERÃO CONTROLADOS PELA UNIÃO, 1939, Contracapa)

Entretanto, se por um lado o Estado Novo trouxe, no plano político, a imposição de um sistema extremamente autoritário e centralizador, no plano tributário, o formato

institucional da Constituição de 1934 foi preservado no fundamental. As alterações referiram-se à expansão dos impostos com base no mercado interno, à racionalização da estrutura tributária e à definição da competência das esferas governamentais. Em relação a esta última, os estados perderam a competência privativa para tributar o consumo de combustíveis de motor de explosão, e aos Municípios foi retirada a competência para tributar a renda das propriedades rurais. Por outro lado, os estados ganharam autoridade tributária exclusiva sobre o campo residual, sem obrigação de repartição com os demais entes federativos, como pode ser visto nos Quadros 4.3 e 4.5. Apesar das poucas modificações, Cossio (2002) indica que, depois de cair a níveis próximos a 60%, o grau de centralização tributária aumentou a partir de 1937, atingindo mais de 70% em 1945.

Em 1940, a Lei Constitucional nº 3 vedou aos estados o lançamento de tributos sobre o carvão mineral nacional e sobre combustíveis e lubrificantes líquidos, e a nº 4 incluiu na competência privativa da União o Imposto Único sobre a Produção, o Comércio, a Distribuição, o Consumo, a Importação e a Exportação de Carvão Mineral e dos Combustíveis e Lubrificantes Líquidos de qualquer origem.<sup>29</sup>

Nessa mesma época, a crise econômica desencadeada pela Segunda Guerra Mundial inviabilizou a arrecadação baseada nos fluxos do comércio externo. Na esfera federal, o imposto de importações vinha perdendo progressivamente importância quantitativa, passando a ser mais um instrumento de política econômica do que uma fonte de arrecadação fiscal. Por outro lado, a ampliação da base de incidência do imposto sobre o consumo e de renda fez com que se tornassem, respectivamente, o primeiro e segundo imposto federal mais importante. Nos estados, da mesma forma, com a proibição da cobrança do imposto sobre transações interestaduais e com a limitação da alíquota máxima de 10%, o imposto estadual sobre exportações foi substituído pelo IVC, que tornou-se rapidamente a principal fonte de receita estadual, correspondendo, no início da década de 1940, a cerca de 45% da receita tributária dos estados, enquanto a participação do Imposto de Exportação caía para pouco mais que 10%, inferior às dos impostos de transmissão inter vivos e de indústrias e profissões. Em 1946, o Imposto de Vendas e Consignações já era responsável por cerca de 60% da receita tributária estadual

---

<sup>29</sup> Lei Constitucional nº 3, de 18 de setembro de 1940, e Lei Constitucional nº 4, de 20 de setembro de 1940. (BRASIL, Leis Constitucionais nº 3 e 4, 1940).

(VARSANO, 1996). Nos Municípios, os impostos sobre indústrias e profissões e predial permaneceram como os mais importantes, correspondendo a pouco menos que 40 e 30% da receita tributária, respectivamente.

**Quadro 4.3: Tributos e Competências: 1937**

União	Estados <sup>30</sup>	Municípios
1. Imposto sobre importação	1. Imposto sobre propriedade rural	1. Imposto de licenças
2. Imposto de consumo	2. Imposto sobre transmissão de propriedade “causa mortis”	2. Imposto predial e territorial urbanos
3. Imposto de renda	3. Imposto sobre transmissão de propriedade imóvel “inter vivos”	3. Imposto sobre diversões públicas
4. Imposto de transferência de fundos para o exterior	4. Imposto sobre vendas e consignações	4. Taxas
5. Impostos sobre atos e contratos	5. Imposto sobre exportação <sup>33</sup>	
6. Competência residual <sup>31</sup>	6. Imposto sobre indústrias e profissões	
7. Imposto (único) sobre carvão mineral e combustíveis e lubrificantes líquidos de qualquer origem <sup>32</sup>	7. Imposto sobre atos e negócios	
8. Taxas	8. Competência residual <sup>34</sup>	
	9. Taxas	

Fonte: Lagemann (2003), elaborado com base na Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.

**Quadro 4.4: Sistema de partilha e transferências: 1937**

Imposto	Competência	Participação
Indústria e profissões	Estados	Estados – 50% e Municípios – 50%
Combustíveis e lubrificantes	União	Os Estados e Municípios recebem uma quota correspondente ao seu consumo. Recurso a ser aplicado na construção de estradas <sup>35</sup> .

<sup>30</sup> Nos Territórios os impostos atribuídos aos Estados são de competência da União.

<sup>31</sup> Sem possibilidade de bitributação. A preferência é da União.

<sup>32</sup> Lei constitucional nº 4 de 20 de setembro de 1940 (Emenda ao artigo 20 da Constituição). (BRASIL, Lei Constitucional nº 4, 1940).

<sup>33</sup> Alíquota máxima: 10%, vedados quaisquer adicionais.

<sup>34</sup> Sem possibilidade de bitributação. A preferência é da União.

<sup>35</sup> Lei Constitucional nº 4 de 20 de setembro de 1940. (BRASIL, Lei Constitucional nº 4, 1940).

Fonte: Lagemann (2003), elaborado com base na Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.

A racionalização do sistema tributário, a partir da reforma de 1934, teve como efeito mais importante, o aumento da carga tributária. Com o grande crescimento econômico e a industrialização do país, verificados especialmente a partir de 1933, foi possível a grande expansão das bases de tributação domésticas. Além disso, como destacado por Cossio (2002), o desenvolvimento e regulamentação do mercado de trabalho urbano, com incorporação maciça da população e a ampliação do grau de cobertura do sistema de previdência social também explicam o crescimento da carga tributária no período 1930-46, que, depois de ter crescido continuamente até 1941, manteve-se oscilando entre 13% do PIB e 15% do PIB. Essa transição para o predomínio de bases domésticas (e não mais comércio exterior, como no período anterior) reduziu o grau de vulnerabilidade externa da receita tributária do governo, que não foi muito afetada pela Segunda Guerra Mundial.

Por outro lado, o estabelecimento da unidade do ponto de vista alfandegário, econômico e comercial no território nacional, com a proibição da imposição de quaisquer barreiras ou limitações à livre circulação de bens ou de pessoas, criou as condições necessárias para a solidificação de um sistema econômico nacional.

No que tange à estrutura da arrecadação de impostos, apesar de a melhor exploração de impostos indiretos ter sido a principal responsável pelo crescimento da carga, a consolidação do imposto de renda e a expressiva ampliação das contribuições para a previdência social resultaram no crescimento da participação dos impostos diretos na estrutura de tributação do período.

Com relação à distribuição da receita tributária entre os entes da federação, pode-se dizer que houve uma tendência de centralização tributária, especialmente a partir de 1937, quando a reforma, embora não tenha alterado significativamente o sistema de impostos, permitiu dar maior poder tributário à União. Todavia, a criação de um sistema de transferências intergovernamentais permitiu atenuar o grau de centralização<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Segundo Cossio (2002), o grau de centralização da receita disponível aumentou de 55% em 1930 para 65% em 1945.

Portanto, pode-se dizer que no período do 1º Governo Vargas, o sistema tributário passou a ser caracterizado por maior importância das **bases de tributação domésticas**, com conseqüente **redução da vulnerabilidade externa**; os impostos indiretos ainda eram os mais importantes, mas com **crescimento da importância dos impostos diretos**; aumento da **centralização** e instituição de um **sistema de transferências intergovernamentais** e **aumento da carga tributária**.

#### 4.3.2 Sistema Financeiro

A grande mudança estrutural que ocorreu na economia brasileira na década de 1930, em um contexto de depressão econômica mundial, que interrompeu o afluxo regular de capitais estrangeiros para o país, acarretou uma grande necessidade de aprimoramento do sistema financeiro, principalmente devido à necessidade de realocação de recursos e fornecimento de crédito para o setor produtivo. A crise de 1929 inviabilizou definitivamente a manutenção do Padrão-Ouro, abandonado em 1930, o que permitiu o rompimento da vinculação entre choque externo e contração monetária. Durante todo o Primeiro Governo Vargas, vigorou o padrão de papel-moeda inconvertível.

Os primeiros anos do governo foram de enfrentamento da crise por vias recessivas. A base monetária foi bastante contraída com o fechamento da Caixa de Estabilização e o confisco da emissão de notas do Banco do Brasil em plena depressão, período em que os preços caíram acentuadamente. Contudo, em 1931 o Banco foi novamente autorizado a emitir e, em 1932, os preços já se estabilizaram. Após a saída de Whitaker da pasta da Fazenda, foram adotadas, paulatinamente, medidas de alargamento das operações creditícias governamentais tanto para as operações de suporte ao café e a outros setores agro-exportadores como para a indústria (VILLELA; SUZIGAN, 1973).

O governo Vargas inaugurou novas formas de supervisão da atividade financeira do país. Em 1931, foi implantada a Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos estados e municípios, que permitiu, através de levantamentos estatísticos básicos sobre as dívidas e empréstimos das três esferas da administração, uma ampliação da informação e do controle por parte do governo federal. Estes foram ainda mais aprofundados com a



legislação que impôs o aval obrigatório da União para os empréstimos dos estados e Municípios e com a passagem da comissão para a responsabilidade do Departamento de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda em 1934. Finalmente, em 1937, foi criado o Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF), subordinado ao Ministério da Fazenda, com competência ampliada para estudos sobre o sistema monetário, organização bancária, política cambial, transferência de valores para o exterior e dívida pública.

Embora uma autoridade monetária (não um banco central) tenha sido definida apenas em 1945 (SUMOC), o Banco do Brasil, devido ao seu peso considerável no sistema bancário e sua conexão com o Tesouro, aproximou-se gradualmente do status de banco central oficial durante o período. Em 1930, o BB recebeu a função de “banco dos bancos”, com a reativação de sua Carteira de Redescontos<sup>37</sup> naquele ano e a criação, em 1932, da Caixa de Mobilização Bancária (CAMOB), que introduziu reservas obrigatórias mínimas e a obrigatoriedade de depósitos no Banco do Brasil de reservas excessivas, de tal modo que bancos com carteiras de baixa liquidez pudessem ser financiados. A Caixa também possuía a função de prestador de última instância, com o objetivo de evitar a insolvência. Ela concedia empréstimos aos bancos, tendo ativos como garantias. Os recursos recebidos da Caixa só podiam ser usados em operações relacionadas com tais ativos e não em novas operações bancárias, de forma que apenas os ativos de bancos existentes na data de criação da Caixa poderiam ser nela redescontados. Esta medida buscava reforçar a confiança no sistema bancário e permitiu que os bancos comerciais brasileiros resistissem bem à crise.

Outra função de banco central assumida pelo BB foi a de “banco do governo”, tendo passado a receber, em 1932, depósitos do tesouro e a transferir recursos para o pagamento das despesas da União, passando a contar em seu balancete as contas “Receita

---

<sup>37</sup> Decreto n. 19.525, de 24 de dezembro de 1930: restabelece, no Banco do Brasil, a Carteira de Redescontos, criada pelo art. 9º da lei n. 4. 182, de 15 de novembro de 1920, e modificada pelo art. 50 da lei n. 4.230 de 31 de dezembro de 1920. (BRASIL, Decreto 19.525, 1930)

da União” e “Despesas da União”.<sup>38</sup> Com relação ao crédito, o BB vinha financiando as necessidades do Tesouro Nacional<sup>39</sup> e do Departamento Nacional do Café<sup>40</sup>.

Em 1932, o país já começava a recuperar-se da crise de 1929 e, com isso, o governo, através de uma nova regulamentação na Carteira de Redescontos do BB<sup>41</sup>, ampliou a oferta de crédito, especialmente de curto prazo, com a expansão do acesso ao desconto para títulos industriais e agrícolas. A forte expansão da atividade industrial que se seguiu, em 1934, aumentou a pressão sobre as instituições financeiras. O setor industrial nascente requeria financiamento de capital de giro, de curto e médio prazo, e o investimento industrial, de maior escala, demandava recursos de longo prazo e gerava necessidade de financiamento, também, para serviços de infra-estrutura, que exigiam mobilização de recursos em larga escala, com prazos ainda maiores. O tipo de crédito oferecido pelo BB como banco comercial possuía, porém, as mesmas limitações de outros bancos comerciais, pois dependia do volume de depósitos.

Formou-se, assim, a necessidade de instituições financeiras que suprissem crédito industrial a médio e longo prazos. Passou-se, portanto, a perseguir o objetivo da criação de um banco de investimentos, através de medidas e propostas de variados teores. Assim, ainda em 1934, foi permitida, por decreto a implementação de bancos industriais no país<sup>42</sup> para oferecer crédito de forma sistemática para a indústria, em pé de igualdade com o crédito agrícola, de forma a intensificar, acelerar e aperfeiçoar a produção industrial e tornar possível a nacionalização das indústrias que tivessem base estável no país<sup>43</sup> (DRAIBE, 1985).

---

<sup>38</sup> Decreto 21.621, de 14 de julho de 1932: aprova o contrato firmado com o Banco do Brasil para a execução do sistema de gestão financeira instituído pelo decreto n. 20.393, de 10 de setembro de 1931. (BRASIL, Decreto 21.621, 1932)

<sup>39</sup> Decreto 22.263, de 28 de dezembro de 1932: autoriza operações de crédito entre o Tesouro Nacional e o Banco do Brasil. (BRASIL, Decreto 22.263, 1932)

<sup>40</sup> Decreto n. 20.828, de 21 de dezembro de 1931: amplia o limite para as operações da Carteira de Emissão e Redesconto do Banco do Brasil e dá outras providências. (BRASIL, Decreto 20.828, 1931)

<sup>41</sup> Decreto 21.537, de 15 de junho de 1932: autoriza o desconto de títulos destinados ao financiamento de produção industrial, agrícola ou pecuária. A Lei 160, de 31 de dezembro de 1935: altera a Carteira de Redescontos, estabelecida no Banco do Brasil. (BRASIL, Decreto 21.537, 1932 e Lei 160, 1935)

<sup>42</sup> Decreto 24.575, de 4 de julho de 1934: regula a organização dos bancos de crédito industrial e dá outras providências. (BRASIL, Decreto 24.575, 1934)

<sup>43</sup> Segundo Draibe (1985), essas medidas esbarrariam nos problemas do volume e das fontes do capital inicial, e em dúvidas quanto à natureza e à participação que caberia ao Estado.

Parte dessa necessidade de crédito foi suprida em 1937, com a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (CREAI). Esta marca a institucionalização de um órgão voltado especificamente à concessão de crédito para criação de novas indústrias e expansão das já existentes, concedendo empréstimos em prazos de até dez anos. Os recursos para a Carteira podiam ser captados mediante a colocação de bônus no mercado de capitais junto aos então nascentes Institutos de Aposentadorias e Pensões. Estes títulos autônomos eram cotados na Bolsa do Rio de Janeiro e financiavam a aquisição de maquinaria, o custeio de safras e entressafras, sementes e adubos, a melhoria de rebanhos, além de matéria prima e reequipamento industrial. As operações da CREAI eram feitas com garantias reais. Os limites superiores aos empréstimos eram de 1/3 da estimativa da futura colheita, no caso da agricultura, e de 40% dos melhoramentos ou aquisições nas operações industriais. Segundo Abreu (1989), a política creditícia revelou inflexão a partir de 1942, quando os saldos reais de empréstimos do banco do Brasil e dos bancos comerciais ao setor privado cresceram 20% ao ano, principalmente como resultado da CREAI. Neste mesmo ano, também foi criado o Banco de Crédito da Borracha.

A criação das Comissões de Financiamento da Produção (1943) e de Investimento (1944) alargou mais ainda o espaço ocupado pelo crédito estatal, avançando na consolidação de uma política creditícia pública de alcance nacional – que atingiria seu patamar mais elevado com o decreto de nacionalização dos bancos de depósito em abril de 1941<sup>44</sup> (DRAIBE, 1985).

A ampliação das funções do Banco do Brasil foi concomitante à rápida expansão do sistema bancário brasileiro<sup>45</sup>, que trocou a hegemonia dos bancos estrangeiros do início da República, por muitos bancos nacionais, inclusive estaduais<sup>46</sup>. Esta

---

<sup>44</sup> O decreto é de 09 de abril de 1941 e previa a data de 1 de junho de 1946 para seu pleno cumprimento, que, entretanto, não ocorreu.

<sup>45</sup> Segundo Goldsmith (1986), o número de bancos comerciais aumentou rapidamente de algumas dezenas em 1913 para mais de 200 em 1937 e 500 em 1945, enquanto que o número de suas agências foi ampliado para aproximadamente 600 em 1937 e cerca de 1.600 em 1945.

<sup>46</sup> Em 1913, os bancos estrangeiros em atividade nas principais cidades brasileiras eram responsáveis por cerca de 45% dos depósitos e empréstimos do sistema bancário. Em 1929, sua participação nos depósitos e empréstimos havia caído para cerca de 25%, continuando a decair através do período. Em 1945, os bancos estrangeiros detinham apenas 7% de todos os depósitos, caracteristicamente 9% dos depósitos à vista, mas

nacionalização do sistema bancário foi iniciada logo após a 1ª Guerra, ainda durante a República Velha, com limitações impostas à remessa de valores para o exterior<sup>47</sup>, e pela lei bancária de 1921<sup>48</sup>. Segundo Costa e Deos (2002), após tal reforma e até o final da Primeira República, nenhum banco estrangeiro estabeleceu-se no país, e após a crise de 1929, houve fuga de capital estrangeiro. A nacionalização foi aprofundada com a importância decrescente do comércio exterior na economia brasileira a partir da década de 1930, que retraiu uma área de atuação onde estes bancos mantinham absoluta predominância e com a legislação restritiva ao seu funcionamento<sup>49</sup>, quando se impôs prazo para a nacionalização do sistema bancário brasileiro. Além disso, a introdução dos controles cambiais pelo governo, representou um choque para os bancos estrangeiros, que, normalmente, não tinham o mercado interno como atividade primordial.

Por outro lado, o grande crescimento do número de bancos nacionais deveu-se à quase inexistência de barreiras à entrada de brasileiros nos negócios bancários: a legislação era permissiva; exigia-se nível reduzido de recursos de capital; eram poucos os requisitos organizacionais e tecnológicos necessários à instalação de novos bancos. Assim, durante o período, ocorreu o estabelecimento de um sistema bancário efetivamente nacional. A rede bancária doméstica expandiu-se e os depósitos bancários passaram a ser aceitos de forma mais ampla, com os recursos emprestados voltando, então, ao sistema bancário. “Do ponto de vista da expansão e do aprofundamento das atividades bancárias, estariam assegurado os pré-requisitos mínimos para financiar o investimento via crédito, via criação endógena de moeda bancária, independentemente da acumulação prévia de ‘poupança’.” (COSTA; DEOS, 2002, p. 8).

A expansão persistente do crédito pode ser verificada em todo o conjunto do sistema bancário, e não apenas no Banco do Brasil, principalmente devido ao acesso ao redesconto prestado pelo último. Como destacado por Oliveira (1996), o aumento do

---

somente 2% dos depósitos a prazo fixo, realizando somente 5% de todos os empréstimos. Suas 39 agências representavam menos do que 2% do total (GOLDSMITH, 1986).

<sup>47</sup> Decreto 13.110, de 19 de julho de 1918: proíbe a exportação de valores e a remessa de fundos para o exterior e dá outras providências. (BRASIL, Decreto 13.110, 1918)

<sup>48</sup> Decreto 14.728, de 16 de março de 1921: aprova o regulamento para a fiscalização dos bancos e casas bancárias. (BRASIL, Decreto 14.728, 1921)

<sup>49</sup> Imposta pelas Constituições de 1934 e 1937 e pelo Decreto-Lei 3.182 de 09 de abril de 1941. (BRASIL, Constituições, 1934 e 1937 e Decreto-Lei 3.182, 1941)

encaixe e do próprio capital das sociedades bancárias não acompanhou a expansão dos empréstimos. No que tange aos bancos nacionais, todavia, estes desenvolveram uma arrojada política de crédito, aumentando suas operações ativas através do incremento dos empréstimos, sem se preocuparem, basicamente, em reforçar, na mesma proporção, os encaixes e o capital.

A discussão sobre a criação de um Banco Industrial especificamente para prover crédito começou nesse período e aprofundou-se em 1942 com o relatório da Missão Cooke, que formulou a idéia da alteração no mercado de capitais e da criação de um banco de investimentos responsável pelos empréstimos e pela assistência técnica e financeira às empresas. Todavia, tal Banco (o BNDE) só viria a ser criado em 1952, durante o Segundo Governo Vargas. A solução do problema de financiamento para investimentos de grande porte, especialmente para o desenvolvimento industrial, foi a intervenção direta do Estado, que assumiu o papel de produtor e, assim, conseguiu canalizar recursos externos e realizar diretamente os investimentos – como ocorreu no caso da Companhia Siderúrgica Nacional.

#### **4.3.2.1 Câmbio**

A grande depressão de 1929 afetou diretamente o balanço de pagamentos brasileiro, principalmente devido à forte queda nos preços dos produtos de exportação, que não foi compensada por um aumento na quantidade exportada, e à interrupção dos fluxos de capitais externos. Os termos de intercâmbio caíram em cerca de 30% e a capacidade de importar, em 40%.

Após uma curta busca por uma solução liberal para o câmbio, com a abolição do monopólio cambial que havia sido estabelecido no fim da República Velha, mas, na prática, com moratórias sucessivas em relação às dívidas em moeda estrangeira, em 1931 a situação tornou-se insustentável. Entre 1930 e 1931, o mil-réis desvalorizou-se 55% (de 9\$230 para 13\$660 mil-réis/US\$). Em setembro de 1931, os pagamentos relativos à

divida pública externa foram suspensos, e o monopólio cambial do Banco do Brasil foi reintroduzido<sup>50</sup>.

Pelo sistema então introduzido, a venda de cambiais de exportação ao BB era obrigatória. De posse destas, o Banco passaria a atender às necessidades do mercado à taxa oficial segundo a seguinte ordem de prioridades:

1. Compras do governo e pagamento do serviço da dívida pública;
2. Importações essenciais;
3. Procura de cambiais para outros fins, inclusive a remessa de rendimentos de capitais particulares para o exterior.

Em princípio, o objetivo de tais medidas era alcançar o equilíbrio, ou, ao menos, reduzir o déficit no balanço de pagamentos. Uma taxa de câmbio artificialmente sustentada tornava menos difícil a liquidação dos compromissos do governo em moeda conversível. Indiretamente, porém, elas favoreceram a indústria interna, já beneficiada pela contínua desvalorização cambial, ao inibir ou dificultar as importações menos essenciais. Além disso, os interesses ligados à indústria eram protegidos da competição internacional pela existência do controle de importações, além da indústria ter acesso a insumos relativamente baratos. Ao mesmo tempo, a fixação da taxa oficial acima da taxa de mercado livre diminuía os efeitos sobre a renda do setor exportador da queda nos preços do café (VILLELA; SUZIGAN, 1973; ABREU, 1989).

Apesar da adoção das medidas restritivas, a situação cambial não mostrou melhoras até 1934. As relações de troca continuaram deteriorando-se, afetando as receitas cambiais e o balanço de pagamentos. A dívida externa, sozinha, absorvia mais da metade do saldo da balança comercial. Esta escassez de divisas fez com que surgisse um “mercado negro” cambial, com taxas bem mais elevadas que as do mercado oficial. Para contornar a situação, foi criado, em 1932-33, um mercado “cinzento”, semi-oficial, alimentado por módico montante das cambiais de exportação, que variava entre 7 e 11%, para aliviar a escassez de divisas, principalmente para remessas de lucros, vendidas fora

---

<sup>50</sup> Decreto 20.451, de 28 de setembro de 1931 (BRASIL, Decreto 20.451, 1931).

do mercado oficial. A taxa cambial era mais alta que a oficial, porém mais baixa que a do mercado negro. Este sistema vigorou até abril de 1933, quando o BB voltou a operar apenas à taxa oficial e com o monopólio de todas as operações.

Em 1934, acentuou-se a tendência a uma maior liberalização do câmbio. Inicialmente, foi permitido aos bancos comerciais operar no mercado livre com o câmbio proveniente de outras fontes que não as das exportações, com o objetivo de canalizar para este tipo de operações os recursos que, até então, convergiam para o mercado negro. O Banco do Brasil, contudo, continuava com o monopólio de compra das divisas de exportações e supria integralmente as cambiais para importações essenciais. Pouco depois, também as exportações não tradicionais passaram ao mercado livre. Em setembro do mesmo ano, toda a cobertura cambial gerada por exportações<sup>51</sup> foi liberada do controle cambial, respondendo às recomendações feitas por uma missão norte americana que veio ao Brasil para avaliar a situação cambial<sup>52</sup>.

A liberdade na concessão de licenças para remeter lucros voltou a agravar a crise cambial, e, no início de 1935, foi proposta a suspensão do pagamento do serviço da dívida externa. O acirramento dos ânimos, especialmente nos EUA, todavia, fez com que tal idéia fosse abortada e com que um novo arranjo no mercado de câmbio fosse adotado, criando-se um mercado livre com um volume de operações predominante sobre o mercado oficial.

O novo arranjo estabelecia a venda compulsória de uma cota de 35% das cambiais de exportações ao Banco do Brasil e à taxa oficial destinada exclusivamente aos serviços da dívida externa e da liquidação dos atrasados comerciais. Todas as demais operações, inclusive importações, passaram para o mercado livre, que seria suprido pelos 65% restantes das cambiais de exportação. Este regime vigorou até fins de 1937, com a taxa de importação permanecendo constante no período, mas a de exportação tendo variado bastante, devido à concessão de isenções parciais ou totais da venda obrigatória de 35%

---

<sup>51</sup> Segundo Abreu (1989), inclusive o café. Já segundo Villela e Suzigan (1973), exceto café, o qual continuou sujeito a uma entrega ao Banco do Brasil e à taxa oficial de 155 francos por saca exportada, que correspondiam a cerca de 83% de seu valor, o restante poderia ser negociado no mercado livre. Por outro lado, ficava o Banco do Brasil obrigado a fornecer, ao câmbio oficial, o equivalente a 60% das importações do país.

<sup>52</sup> Chefiada por John Williams, do Federal Reserve Bank of New York.

das cambiais de exportação à taxa oficial ao BB para incentivar certos produtos de exportação, beneficiados com as melhores taxas do mercado livre. Segundo Abreu (1989), desta política, acoplada à política cafeeira, resultou uma expansão de 20% no valor das exportações entre 1935 e 1936, enquanto o nível de importações mantinha-se praticamente constante, o que permitiu a acumulação rápida de uma razoável reserva de cambiais.

A relativa folga cambial alcançada nesse período possibilitou uma maior liberalização quanto à remessa de lucros. Em 1937, o aquecimento da economia, que, entre 1934 e 1937, crescia 6,5% ao ano, permitiu um aumento de cerca de 40% em valor nas importações entre 1936 e 1937, de forma que o saldo da balança comercial foi fortemente reduzido, obrigando o governo a decretar a volta do monopólio de todas as operações cambiais através do Banco do Brasil, a partir de dezembro de 1937. Com base em uma taxa de câmbio única desvalorizada, introduziu-se um sistema de controle cambial similar ao vigente entre 1931 e 1934. Além disso, foram suspensos por dois anos (1938-39) os pagamentos da dívida externa e instituído um imposto de 3% sobre todas as transações cambiais.

Com a volta ao monopólio, os exportadores foram obrigados, novamente, a vender ao Banco do Brasil toda a receita de exportação à taxa oficial, e as solicitações cambiais passaram a ser atendidas dentro do seguinte critério de prioridades:

1. Necessidades da administração pública;
2. Importações de mercadorias e fretes de exportação;
3. Despesas no estrangeiro das empresas de serviço público;
4. Remessas de dividendos e lucros em geral;
5. Outras remessas.

Esse sistema vigorou até abril de 1939 quando, em face das melhores condições do mercado cambial já a partir de 1938, praticamente liquidaram-se os créditos comerciais em atraso desde 1933, e foi possível restabelecer, quase que integralmente, a



liberdade das operações cambiais<sup>53</sup>. O novo sistema estabeleceu três taxas cambiais diferentes: a livre, determinada pelo mercado “livre”, suprida por 70% das cambiais geradas pelas exportações, que deveria suprir integralmente as divisas para importação de mercadorias; a oficial, administrada exclusivamente pelo Banco do Brasil, destinada a prover as necessidades cambiais do governo e suprida pelos 30% restantes das cambiais de exportação, que deveriam ser vendidos compulsoriamente ao BB à taxa oficial de câmbio – mais favorável ao governo do que a taxa livre –; a livre especial, destinada a operações não comerciais, englobando transações financeiras privadas, especialmente remessas de lucros e dividendos de capitais estrangeiros, mais depreciada do que a taxa de mercado livre.

No período da Segunda Guerra, salvo uma curta fase em 1939-40, em que a queda no preço do café, juntamente com a perda de alguns dos principais mercados europeus envolvidos pela guerra, reduziu as receitas de exportações brasileiras, registraram-se grandes saldos na balança comercial e folga no balanço de pagamentos. O acúmulo de divisas então verificado, em face da restrição da oferta externa, possibilitou a estabilização cambial e permitiria, até mesmo, uma valorização do mil-réis (cruzeiro, a partir de 1942), que, todavia, não foi efetivada, para evitar desgastes políticos e econômicos quando a situação mundial voltasse à normalidade. De fato, embora se tenha retornado à liberdade cambial durante o período, o ambiente de guerra fez com que se vivesse como se houvesse restrições de importações ou controle de câmbio, já que os fluxos comerciais foram praticamente interrompidos, permitindo que se mantivesse uma procura reprimida de importações e remessas.

Do exposto, percebe-se que a política cambial foi direcionada de forma a contribuir com os objetivos do governo, seja para equilibrar o balanço de pagamentos, seja especificamente com objetivos industrializantes. Assim, até 1937, a garantia de uma oferta “adequada” de divisas que possibilitasse a liquidação de compromissos financeiros era, segundo Abreu (1989), um objetivo explícito da política econômica. Para alcançá-lo, foram adotados regimes de controle cambial e de importações que tinham como justificativa básica a garantia da obtenção, pelo governo, de divisas a uma taxa de câmbio

---

<sup>53</sup> Decreto 1.201, de 08 de abril de 1939. (BRASIL, Decreto 1.201, 1939).

favorável. A desvalorização cambial e o conseqüente encarecimento das importações permitiram a utilização da capacidade ociosa na indústria, enquanto a continuada adoção de políticas fiscal, cafeeira, monetária e creditícia expansionistas permitiu a sustentação da demanda.

Em 1937, entretanto, explicitou-se a contradição entre os programas de investimentos públicos e a manutenção dos pagamentos do serviço da dívida, mesmo em escala reduzida, o que conduziu a uma reversão da política adotada desde 1930. O controle cambial e de importações depois de 1937 tornou-se o principal instrumento de política comercial. Com a Guerra, as restrições às importações passaram ao lado da oferta e a intervenção direta no mercado de câmbio não se fez necessária.

#### 4.3.2.2 Mercado de Capitais

Como visto no capítulo anterior, após a I Guerra Mundial, tanto o mercado de títulos como de ações passaram a declinar. O número de empresas registradas na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro diminuiu quase 20% até a década de 1940, embora tenha aumentado a participação de indústrias em detrimento de setores como bancos (que, de mais de a metade das negociações antes da IGG, passaram a não mais de 10% na década de 1940), empresas têxteis e de transportes (GOLDSMITH, 1986).

O declínio do mercado de capitais, segundo Musacchio (2005), foi definitivamente consolidado com a reforma da lei de falências de 1945, que alterou radicalmente a posição de credores, dando prioridade aos trabalhadores e às dívidas com o governo.

De uma forma geral, portanto, o sistema financeiro do período pode ser caracterizado por uma **maior intervenção governamental**. Uma **Autoridade Monetária** foi sendo solidificada ao longo do período com o aumento das funções do Banco do Brasil e, no final do período, com a criação da SUMOC. O fim do Padrão-Ouro permitiu uma maior desvinculação entre política monetária e cambial. Além disso, as **políticas**

**monetária e cambial** passaram a ser utilizadas, além de suas funções típicas, como **instrumentos para a promoção do desenvolvimento** e uma estrutura de órgãos de acompanhamento foi criada, permitindo um *feedback* e, assim, uma **maior racionalização** das políticas. O crescimento industrial foi facilitado pela **expansão do crédito**, com a criação de uma estrutura especializada, consolidando uma **política creditícia pública de alcance nacional** e com o **crescimento do sistema bancário**, que passou a ser **predominantemente nacional**. Por outro lado, a mudança na legislação de mercado de capitais e corporações tornou a oferta de financiamento por esse meio menos atrativa.

### 4.3.3 Trabalho

Mudanças no ambiente econômico e na “visão de mundo” do governo, em especial a concentração do poder no Executivo Federal além da necessidade de formação de uma base de apoio ao novo governo induziram uma série de mudanças nas regras formais, assim como nas relações de trabalho durante o primeiro governo Vargas. Como destacado por Barbosa (2003) é a partir de 1930 que se inicia o processo de nacionalização e consolidação de um mercado de trabalho no Brasil, que até então se mostrava fragmentado regionalmente e incompleto.

Após 1930 o mercado de trabalho pôde se nacionalizar sob vários aspectos, acompanhando a expansão industrial. Em primeiro lugar, a oferta de trabalho já respondia mais que suficientemente ao aumento da demanda devida ao crescimento da produção<sup>54</sup>. Em segundo lugar, as diferenças regionais, em termos de condições de trabalho urbano, se atenuavam<sup>55</sup>. Por fim, a participação dos imigrantes foi reduzida, especialmente no

---

<sup>54</sup> Segundo Barbosa (2003), isto fica claro quando se leva em conta a taxa anual de crescimento do emprego assalariado industrial para o conjunto do país, de 5% ao ano (contra 6% para o Estado de São Paulo), entre 1920 e 1940 – significando uma ampliação da ocupação de mais de duas vezes e meia para o Brasil ao longo do período, e de três vezes para o estado mais dinâmico, que já acumulava 35% dos empregos industriais em 1940.

<sup>55</sup> Como o prova a queda da participação de São Paulo e do Distrito Federal no total de sindicatos do país, entre 1934 e 1939, de 43,9% para 21,4%, devido ao incentivo à sindicalização de todos os trabalhadores em todo o território nacional. Posteriormente, a partir de 1954 e até 1963, também o diferencial de salários entre as regiões do país reduziram-se de forma expressiva (BARBOSA, 2003).

mercado de trabalho urbano paulista, sendo substituídos, por uma segunda geração de trabalhadores, composta pelos migrantes rurais, especialmente do Nordeste.

Dentro desse novo quadro, tornou-se necessária uma maior regulamentação do trabalho, tanto para se alcançar uma maior estabilidade política quanto para dar continuidade ao desenvolvimento urbano-industrial do país. As leis trabalhistas ganharam nova dimensão política e maior relevância econômica e social e a chamada “questão social” deixou de ser vista como um “caso de polícia”. De fato, a partir da Revolução de 30 o tratamento dispensado pelo Estado à questão social sofreu uma alteração substantiva e desdobrou-se em inúmeras iniciativas que resultaram, em meados dos anos 1940, em um sistema nacional de relações de trabalho, embora esteja claro que o debate e as iniciativas de regulamentação do trabalho já haviam começado durante a República Velha.

A formação desse novo sistema não ocorreu de forma linear. Como destacado por Oliveira (2002), para cada ambiente político do período configurou-se um tipo de relação com os trabalhadores. Durante o Governo Provisório, proliferaram as iniciativas de criação de legislação sindical, previdenciária e do trabalho, aproveitando a margem de manobra que o Poder Executivo detinha. Já no Governo Constitucional, buscou-se o restabelecimento do pluralismo sindical e uma redução na quantidade de novas leis criadas, embora ainda tenham ocorrido novas iniciativas de regulamentação do trabalho e de preservação do esforço Legislativo anterior. Finalmente, sob o Estado Novo, foi consolidado um ambiente institucional muito mais autoritário e corporativista no âmbito das relações de trabalho. Todavia, o período como um todo, mostrou muito mais do que uma nova abordagem da questão social ou uma profusão de leis sindicais, trabalhistas e previdenciárias. O que se viu foi uma redefinição do papel do Estado, que tomou as rédeas do desenvolvimento do país, se prontificando a organizar o mercado de trabalho de forma a suprir as necessidades criadas no novo estágio em que o país ingressava.

A nova distribuição de poder, mais centralizado no Executivo federal, em detrimento das oligarquias regionais, permitiu que outros grupos se destacassem e estimulou a retomada da organização sindical por parte dos trabalhadores, que passaram a ter o Estado como intermediador de conflitos. Esta nova relação do Estado com organizações representativas conformava-se com os preceitos de pensadores autoritários

da época, como Oliveira Viana, Azevedo Amaral, Alceu Amoroso Lima e Francisco Campos, que defendiam um Estado forte e centralizado e a elevação da questão social à condição de problema fundamental de Estado que exigia uma política social, em consonância com o clima político internacional marcado pela crise do liberalismo e pela ascensão de experiências autoritárias em vários países europeus.

A relação do Estado com a questão social está conjugada também com a nova ideologia política de valorização do trabalho e de “reabilitação” do papel e do lugar do trabalhador nacional que se estruturou no período. A partir de 1930, e em especial durante o Estado Novo, podemos detectar uma estratégia político-ideológica de combate à “pobreza”, que estaria centrada justamente na promoção do valor do trabalho. O meio por excelência de superação dos graves problemas socioeconômicos do país, cujas causas mais profundas radicavam-se no abandono da população, seria justamente o de assegurar a esta população uma forma digna de vida. Promover o homem brasileiro, defender o desenvolvimento econômico e a paz social do país eram objetivos que se unificavam em uma mesma e grande meta: transformar o homem em cidadão/trabalhador, responsável por sua riqueza individual e também pela riqueza do conjunto da nação. Como destacado por Gomes (1999),

[...] o trabalho, desvinculado da situação de pobreza, seria o ideal do homem na aquisição de riqueza e cidadania. A aprovação e a implementação de direitos sociais estariam, desta forma, no cerne de uma ampla política de revalorização do trabalho caracterizada como dimensão essencial de revalorização do homem. O trabalho passaria a ser um direito e um dever; uma tarefa moral e ao mesmo tempo um ato de realização; uma obrigação para com a sociedade e o Estado, mas também uma necessidade para o próprio indivíduo encarado como cidadão. (GOMES, 1999, p. 55)

As transformações no setor urbano, todavia, não apresentaram paralelo nas atividades rurais. Como destacado por Ramos (2003), na 2ª República mantiveram-se a estrutura fundiária concentrada e os regimes de “colonato” em São Paulo e em parte do Sudeste e de “moradia sob condição” na Zona da Mata do Nordeste. Os “colonos/moradores” podiam ter acesso à terra e, portanto, produzir bens agropecuários, sem serem proprietários, de forma que a estrutura fundiária concentrada não impedia a produção de caráter familiar. Apenas no final do período foram definidas algumas regras

também para os trabalhadores rurais, que, todavia, devido às dificuldades de fiscalização, dificilmente seriam efetivas.

Fonseca (1989) enfatiza que, embora segundo a ‘memória histórica oficial’, a legislação trabalhista possa ser considerada a verdadeira marca do primeiro governo Vargas, essa questão é polêmica. Se por um lado

[...] alguns procuram ver no tratamento da ‘questão social’ as vantagens recebidas pelos trabalhadores, antes desprotegidos e largados à própria sorte, evidenciando o papel do Estado que consagrou e adiantou conquistas à classe operária, outros preferem denunciar o caráter autoritário (e fascista) da legislação, a anulação da autonomia sindical e das lideranças espontâneas dos trabalhadores anteriores a 1930, a importância das leis antes para reprimi-los que para beneficiar, salientando as vantagens das medidas para a própria acumulação capitalista. (FONSECA, 1989, p. 222)

Como percebemos do capítulo anterior, é evidente que as leis trabalhistas não são inovações do governo estabelecido após 1930, constituindo-se, a regulamentação da força de trabalho nesse período como uma continuidade e aprofundamento do que já vinha ocorrendo. Todavia, como destacado por Fonseca (1989, 223, grifo do autor), “[...] a extensão e o caráter globalizante da legislação trabalhista do pós-30, impondo o Estado como mediador, executor, legislador e julgador dos conflitos de classe, iria de fato estabelecer relações entre trabalho e capital, cuja *forma* difere significativamente da anterior”, e que resultariam no favorecimento da expansão capitalista.

#### 4.3.3.1 Instituições Formais

Vitoriosa a revolução de outubro, um dos primeiros atos do Governo Provisório foi criar o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio<sup>56</sup>, demonstrando os objetivos do governo de enquadrar juridicamente a questão social. O chamado “Ministério da Revolução” buscava congrega os interesses dos trabalhadores, da indústria e do comércio<sup>57</sup>. Neste sentido, os empresários passaram a ter acesso a um órgão público encarregado de regulamentar as condições de contratação, uso e remuneração da força de

<sup>56</sup> Decreto 19.433, de 26 de novembro de 1930. (BRASIL, Decreto 19.433, 1930)

<sup>57</sup> O que em várias oportunidades justificou a entrega do comando ministerial a um representante do empresariado.

trabalho e de atender seus interesses em áreas como política tarifária, importação de bens de capital e incentivos públicos, que seriam tratados no âmbito do Departamento Nacional da Industrial (DNI) e do Departamento Nacional do Comércio (DNC); enquanto os trabalhadores foram contemplados com uma ampla legislação trabalhistas e os seus interesses específicos passariam a ser tratados pelo departamento Nacional do Trabalho (DNI), transformado em órgão central responsável pelo controle, aplicação e proposição das novas leis sobre previdência social e condições gerais de trabalho<sup>58</sup>.

O primeiro ministro desse novo órgão foi Lindolfo Collor, que marcou sua passagem pelo “Ministério da Revolução” com uma grande produção normativa. De orientação positivista, este ministro era claramente contrário ao liberalismo econômico e à visão do trabalho como mercadoria, que

[...] não está de acordo, já não apenas com as tendências sociais contemporâneas, senão também com o nível das conquistas políticas e as próprias imposições econômicas, definitivamente reconhecidas e aceitas em quase todos os países do Velho e em não poucos do Novo Mundo. [...] o Tratado de Versalhes, de que nosso país é signatário, dispõe que “o trabalho não deve ser considerado simplesmente como mercadoria ou artigo de comércio”, o que quer dizer, em outras palavras, que se o há de cercar de garantias normais e permanentes, capazes de permitirem aos trabalhadores um nível de vida compatível com a dignidade humana. Entre as conquistas sociais e políticas que se podem ter como absolutamente pacíficas em todos os países civilizados, destaca-se em primeira linha o direito de associação. [...] Foi o século XIX a era do individualismo econômico; o século XX será, como já está sendo, o da sindicalização das forças produtoras [...] (COLLOR, 1931<sup>59</sup> *apud* BIAVASCHI, 2005, p.205)

Foi baseado nesse tipo de visão que o governo que aos poucos se estabilizava no poder criaria um ambiente institucional que incentivava a sindicalização amplamente controlada pelo Estado em troca de concessões de uma legislação que definia as regras e assegurava um novo grau de proteção aos trabalhadores sob a tutela deste Estado a cada período mais centralizador.

---

<sup>58</sup> O DNI, o DNC e o DNT, bem como o Departamento Nacional de Estatística (DNE) e o Departamento Nacional de Povoamento (DNP), foram criados ou reorganizados por meio do Decreto 19.667, de 04 de fevereiro de 1931, que definiu a estrutura interna do Ministério do Trabalho. (BRASIL, Decreto 19.667, 1931)

<sup>59</sup> Exposição de motivos ao decreto sobre organização a sindical. Decreto 19.770, de 19 de março de 1931. (BRASIL, Decreto 19.770, 1931)

As inúmeras regras formais relativas a questões trabalhistas expedidas no período podem ser divididas em cinco categorias: a) nacionalização do trabalho, b) sindicalização, c) direitos trabalhistas e seguridade social e d) órgãos para fiscalizar e concretizar a aplicação das normas (*enforcement*).

a) Nacionalização do trabalho

Uma das primeiras medidas tomadas pelo novo Ministério era voltada à nacionalização dos trabalhadores<sup>60</sup>, ou seja, de incentivo à contratação de trabalhadores nacionais. Esta medida limitou por um ano a imigração estrangeira de 3ª classe e estabeleceu a obrigatoriedade de contratação de, no mínimo, dois terços de brasileiros natos por todas as empresas ou estabelecimentos comerciais<sup>61</sup>. A chamada lei dos dois terços pretendia fomentar a incorporação do trabalhador nacional ao mercado de trabalho e restringir a contratação de estrangeiros. Tal medida enquadrava-se nos ideais nacionalistas do novo governo, que buscava dessa forma aumentar a auto-estima do brasileiro com um esforço ideológico de valorização desse trabalhador, que passou a ser visto como elemento formador de uma verdadeira “raça brasileira”. Até então, durante toda a República Velha, a grande entrada de imigrantes, somada ao preconceito de industriais e oligarcas fazia com que estes fossem preferidos aos trabalhadores nacionais que, desempregados, aumentavam o estigma de “vagabundos”. Ao mesmo tempo, esta legislação buscava reduzir a entrada de ideologias estrangeiras nos sindicatos, uma vez que, não só os imigrantes eram a maioria dos empregados nas atividades industriais, como também o eram nas associações operárias.

Em 1934, foi criado, junto ao Ministério do Trabalho, no Departamento Nacional do Povoamento, o serviço de identificação de imigrantes<sup>62</sup>. E, durante o Estado Novo,

---

<sup>60</sup> Decreto 19.482, de 12 de dezembro de 1930: limita a entrada, no território nacional, de passageiros estrangeiros de terceira classe, dispõe sobre a localização e amparo de trabalhadores nacionais, e dá outras providências. (Lei dos Dois Terços). (BRASIL, Decreto 19.482, 1930)

<sup>61</sup> A lei dos dois terços foi regulamentada pelo decreto nº 20.291, de 12 de agosto de 1931, segundo o qual “[...] todos os indivíduos, empresas, associações, sindicatos, companhias e firmas comerciais ou industriais que exploram qualquer ramo de comércio ou indústria ocupem, entre os seus empregados, de todas as categorias, dois terços pelo menos, de brasileiros natos”. (BRASIL, Decreto 20.291, 1931).

<sup>62</sup> Decreto nº 24.695, de 12 de julho de 1934: cria, no Departamento Nacional do Povoamento, o serviço de identificação de imigrantes e dá outras providências. (BRASIL, Decreto 24.695, 1934)



reiterou-se a obrigatoriedade de contratação de pelo menos dois terços de empregados brasileiros e se equiparou ao trabalhador nacional os estrangeiros residentes no país há mais de dez anos, desde que casados com cônjuge brasileiro ou com filho brasileiro<sup>63</sup>. Esta medida foi promulgada em um momento em que já era evidente o declínio da imigração estrangeira e havia se intensificado o fluxo interno de mão-de-obra, especialmente do Nordeste para o Sudeste.

#### b) Sindicalização

Uma das marcas do Primeiro Governo Vargas é o grande crescimento da sindicalização dos trabalhadores, especialmente em sindicatos reconhecidos pelo governo (oficiais). Este processo de sindicalização foi iniciado em 1931, com sua regulamentação, tanto para empregados (classes operárias) como para empregadores (classes patronais)<sup>64</sup>, que pretendia fomentar a intermediação de interesses por meio de sindicatos de empregados e empregadores, sujeitos ao reconhecimento oficial, inaugurando-se aí a adoção de mecanismos de controle ministerial sobre a vida interna dos sindicatos<sup>65</sup>. Como contrapartida a tal controle, o Ministério oferecia muitas vantagens aos sindicatos oficiais<sup>66</sup>. Os empregados associados aos sindicatos oficiais seriam, ainda, protegidos pelo governo da repreensão dos patrões (Art. 13 e 14).

---

<sup>63</sup> Decreto-Lei 1.843, de 7 de dezembro de 1939. (BRASIL, Decreto-Lei 1.843, 1939).

<sup>64</sup> Decreto nº 19.770, de 19 de março de 1931: regula a sindicalização das classes patronais e operárias e dá outras providências. (BRASIL, Decreto 19.770, 1931)

<sup>65</sup> Entre as condições para a organização do sindicato, constavam: a reunião de, pelo menos, 30 associados de ambos os sexos, maiores de 18 anos; maioria, na totalidade dos associados, de dois terços, no mínimo, de brasileiros natos ou naturalizados, assim como para o exercício de cargos de administração e de representação, com mandato anual, sem direito a reeleição; gratuidade dos serviços de administração, sem direito ao acúmulo de cargos; e abstenção de qualquer propaganda de “ideologia sectária”, de caráter social, político ou religioso, bem como de candidaturas a cargos eletivos, estranhos à natureza e finalidade das associações (art 1º). Os empregados ou empregadores sindicalizados não poderiam fazer parte de sindicatos internacionais, sob pena de exclusão. Além disso, os estatutos deveriam ser aprovados pelo Ministério, e todos os dados dos associados remetidos ao mesmo e suas atividades relatadas anualmente aos órgãos ministeriais. Ao Ministério do Trabalho cabia conceder ou não o reconhecimento oficial, fiscalizar as assembléias gerais e a situação financeira dos sindicatos, lavrar multas pelo descumprimento da lei, fechar o sindicato, federação ou confederação por até seis meses ou promover a sua dissolução definitiva, podendo destinar o seu patrimônio a entidades de assistência social. (BRASIL, Decreto 19.770, 1931)

<sup>66</sup> Estes poderiam fundar e administrar caixas beneficentes, agências de colocação, cooperativas, serviços hospitalares, escolas e outras instituições de assistência, assim como seriam considerados órgãos consultivos e técnicos no estudo e solução, pelo governo federal, dos problemas que, econômica e socialmente, se relacionassem com os seus interesses de classe (Art 5º). Além disso, poderiam: pleitear

Portanto, na medida em que as conquistas trabalhistas só seriam concedidas àqueles que se associassem a sindicatos oficiais, o governo conseguiu estimular um rápido crescimento de tais organizações<sup>67</sup>. No caso dos empresários, o aumento da sindicalização deveu-se ao progressivo estímulo que representaria a criação de conselhos para o encaminhamento de suas demandas junto à burocracia estatal encarregada tanto da regulação pública do trabalho como da promoção da indústria e do comércio<sup>68</sup>. Segundo Oliveira (2002), a consagração da unicidade sindical e a definição do sindicato como órgão de colaboração com o poder público representou a primeira iniciativa legal no sentido de submeter explicitamente os sindicatos à tutela estatal e de conferir a eles o caráter de instituições de direito público. Com isso, o governo buscava concorrer com as lideranças tradicionais do movimento operário e interferir na organização sindical de trabalhadores, conferindo ao sindicato um papel predominantemente assistencial. Todavia, Oliveria (2002) destaca o fato de que a concessão de direitos não foi simplesmente uma iniciativa unilateral do governo, que estimulou a organização dos trabalhadores urbanos com a finalidade de ampliar sua própria força política, o corporativismo em estágio embrionário, expresso na montagem do aparato ministerial e na nova legislação sindical e trabalhista, mas também uma resposta aos sinais de mobilização e reorganização dos trabalhadores.

---

perante o Ministério medidas de proteção, auxílios, subvenções, para os seus institutos de assistência e de educação, assim como a criação de tais institutos pelo governo, no caso de falta de recursos do sindicato; a regularização de horas de trabalho em geral, e, em particular para menores, para mulheres e nas indústrias insalubres; melhoria de salários e sua uniformização em igualdade de condições, para ambos os sexos; fixação de salários mínimos para trabalhadores urbanos e rurais; regulamentação e fiscalização das condições higiênicas do trabalho e medidas preventivas ou repressivas contra infrações de leis, decretos e regulamentos que prescreverem garantias ou direto às organizações sindicais (Art. 8º). (BRASIL, Decreto 19.770, 1931)

<sup>67</sup> Entre 1931 e 1933 foi expressivo o crescimento do número de sindicatos oficiais, que nesse intervalo de tempo saltou de 41 para 413 sindicatos de empregados. A maioria deles (258) foi reconhecida em 1933. No ano seguinte, foram reconhecidos mais 166 sindicatos de empregados, perfazendo um total de 579 sindicatos oficiais até 1934. Esse movimento de sindicalização atingiu todos os estados, exceto Goiás, concentrando-se nas regiões Sudeste (239) e Sul (127), seguidas pelo Nordeste (99), Distrito Federal (77), Norte (33) e Centro-Oeste (4) (OLIVEIRA, 2002).

<sup>68</sup> Também no caso do empresariado, registrou-se um aumento no número de sindicatos oficiais, mas inicialmente em ritmo menos intenso do que o observado no caso dos trabalhadores. Entre 1931 e 1933, passou-se de três para 87 sindicatos oficiais de empregadores, 79 deles reconhecidos em 1933. Esses sindicatos estavam concentrados no Distrito Federal (26) e nos estados de São Paulo (21), Rio de Janeiro (11) e Minas Gerais (11), seguidos pelo Rio Grande do Norte (7), Alagoas (2) e Sergipe (1). A partir de 1934, porém, houve uma expansão significativa do número de empregadores (OLIVEIRA, 2002).

Com a Constituinte, em 1933, um novo estímulo à sindicalização oficial foi dado com a definição de regras de participação na Assembléia Nacional Constituinte, que além da eleição de deputados por meio do voto popular, previu a escolha de delegados classistas de empregados e empregadores<sup>69</sup>, permitindo uma participação mais direta destes representantes na elaboração do novo texto constitucional. Além disso, a regulamentação do direito de férias anuais de 15 dias para os trabalhadores da Indústria, empresas jornalísticas, comunicações, transportes terrestres e aéreos e serviços públicos, restrito apenas aos empregados filiados aos sindicatos reconhecidos por lei<sup>70</sup>, tornava quase que inevitável a sindicalização a trabalhadores “racionais”. No caso do empresariado, a adesão à sindicalização oficial intensificou-se apenas depois que algumas mudanças introduzidas na legislação sindical possibilitaram a sobrevivência de suas associações livres.

A constituição de 1934 consagrou a representação profissional adotada durante a constituinte como critério regular de representação política, reiterando, por outros meios, o papel do sindicato oficial como órgão de colaboração com o poder público e o um decreto elaborado sob a coordenação de Oliveira Viana<sup>71</sup> reiterou os preceitos da lei de sindicalização de 1931 e os aprimorou, oferecendo novos estímulos à sindicalização oficial e coibindo o direito à pluralidade e à autonomia dos sindicatos, conferindo ao sindicato o papel de órgão de defesa da respectiva profissão e dos direitos e interesses profissionais de seus associados, de coordenação de direitos e deveres recíprocos, comuns a empregados e empregadores, decorrentes de sua atividade econômica e social; e de colaboração com o Estado, no estudo e solução dos problemas que direta ou indiretamente se relacionassem com os interesses da profissão.

Em 1935, com a Lei de Segurança Nacional<sup>72</sup> o governo passou a retardar o reconhecimento de sindicatos considerados indesejáveis, assim como a apoiar a criação de entidades que, mesmo sem representatividade, fossem dirigidas por homens de

---

<sup>69</sup> De acordo com o Decreto 22.696, de 11 de maio de 1933, os empregados e empregadores legalmente sindicalizados teriam direito a eleger seus respectivos representantes na proporção de um para cada sindicato, que posteriormente se reuniriam em um colégio eleitoral encarregado de escolher entre seus membros, 40 delegados constituintes, sendo 17 de empregadores, 18 de empregados, três de profissionais liberais e dois de funcionários públicos. (BRASIL, Decreto 22.696, 1933)

<sup>70</sup> Decreto 23.768, de 18 de janeiro de 1934. (BRASIL, Decreto 23.768, 1934)

<sup>71</sup> Decreto nº 24.694 - de 12 de julho de 1934. (BRASIL, Decreto nº 24.694, 1934).

<sup>72</sup> Lei nº 38, de 4 de abril de 1935. (BRASIL, Lei nº 38, 1935)

confiança do Ministério do Trabalho. Além disso, as greves e manifestações políticas de trabalhadores passaram a ser duramente reprimidas, o sindicalismo autônomo foi liquidado e vários sindicatos oficiais, fechados.

A constituição de 1937 restabeleceu o sindicato único e apenas os sindicatos legalizados poderiam defender os direitos da categoria que representavam perante o Estado. A greve e o *lock-out* foram proibidos, pois passaram a ser considerados recursos “anti-sociais, nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional”. Durante o Estado Novo, houve um processo de institucionalização das relações de trabalho e de transformação efetiva dos sindicatos em instituições de direito público. Todavia, houve também um esvaziamento dos sindicatos de empregados, com uma queda expressiva nas taxas de sindicalização, embora tenha ocorrido um movimento em sentido inverso nos sindicatos de empregadores. Segundo Oliveira (2002), tal esvaziamento deveu-se, em grande medida, à repressão e ao controle estatal a que estiveram sujeitos desde 1935, mas também ao esvaziamento de suas funções de representação coletiva e à inexistência do direito de greve, proibida pela Constituição de 1937.

Buscando redefinir suas atribuições e tornar os sindicatos mais atraentes aos associados o governo decretou um novo regulamento de associação sindical em 1939<sup>73</sup>, conferindo aos mesmos novas tarefas de caráter assistencial. Tal medida, porém, deu uma feição ainda mais centralizada à estrutura sindical, uma vez que as centrais que reuniam diferentes categorias profissionais por município ou região foram eliminadas em favor de uma organização de caráter vertical, em que os sindicatos de cada categoria convergiam para as federações estaduais e confederações nacionais. Também aumentou o controle administrativo e político de suas atividades pelo Estado, restabeleceu juridicamente a unicidade sindical, tornando explícita a norma de que não seria reconhecido mais do que um sindicato por profissão; reiterou a proibição à sindicalização de servidores públicos e de instituições paraestatais e previu uma lei específica sobre sindicalização na agricultura e na pecuária<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> Decreto-Lei nº 1.402 - de 5 de julho de 1939. (BRASIL, Decreto-Lei 1.402, 1939)

<sup>74</sup> Apenas no final do Estado Novo, por meio do Decreto-Lei nº 7.038, de 10 de novembro de 1944, foi regulamentado o direito de sindicalização de empregados e empregadores rurais. Este decreto pretendia

Para dotar os sindicatos de recursos financeiros, foi criado o imposto sindical<sup>75</sup> - uma contribuição compulsória correspondente a um dia de salário, pago ao sindicato por trabalhadores sindicalizados ou não. Tal imposto, que deveria ser utilizado nas inúmeras atividades assistenciais promovidas pelos sindicatos, propiciou uma estabilidade financeira aos sindicatos, que até então não dispunham, possibilitando a constituição e a manutenção de sindicatos de "fachada", que passavam a não depender mais da contribuição voluntária dos associados. O governo utilizou-se de muitos destes sindicatos e de seus dirigentes, os chamados pelegos<sup>76</sup>, para fortalecer sua base sindical, mas ao contrário do que se esperava, esta medida não levou a um aumento do número de sindicalizados.

Com a CLT, o poder de atuação dos sindicatos foi delimitado e a regulação dos conflitos trabalhistas foi transferida para a esfera da Justiça do Trabalho. Os sindicatos eram vistos como órgãos de colaboração com o Estado e para a promoção da paz social. Em 1943, foi lançada uma nova campanha de sindicalização em massa, com a criação da Comissão Técnica de Orientação Sindical<sup>77</sup> para dinamizar os sindicatos oficiais com base em ações de cunha pedagógico, e não repressivo; exigência de prova de sindicalização para o exercício de qualquer função representativa de classe ou categoria econômica, bem como para o gozo de favores e de isenções tributárias<sup>78</sup>, entre outros.

### c) Direitos Trabalhistas e Seguridade Social

A mudança na visão da questão social a partir da década de 1930 consagrou a implementação de uma ampla legislação social, que, além de ampliar a abrangência de direitos já conquistados na década anterior para grupos específicos, também introduziu

---

adaptar os termos da lei de sindicalização de 1939 à realidade do campo brasileiro, mas teve poucas conseqüências práticas. (BRASIL, Decreto-Lei nº 7.038, 1944)

<sup>75</sup> Concebido desde o início da década de 1930, foi instituído pelo Decreto-Lei nº 2377 de 08 de julho de 1940 e regulamentado pelo Decreto-Lei 4.298, de 14 de maio de 1942, que criou a Comissão do Imposto Sindical. (BRASIL, Decretos-Lei 2377, 1940 e 4.298, 1942)

<sup>76</sup> Termo utilizado para designar o dirigente sindical que defende as orientações do Ministério do Trabalho entre trabalhadores, cumprindo assim o papel de intermediário entre os sindicatos e o governo. Em muitos casos, os pelegos mantinham sindicatos chamados "de fachada" ou "de carimbo", entidades sem existência real, que viviam do imposto sindical.

<sup>77</sup> Decreto-Lei 5.199, de 16 de janeiro de 1943. (BRASIL, Decreto-Lei 5.199, 1943)

<sup>78</sup> Decreto-Lei 5.242, de 11 de fevereiro de 1943. (BRASIL, Decreto-Lei 5.242, 1943)

novos. A partir da criação do Ministério do Trabalho foram expedidos decretos sobre diversas questões trabalhistas.

A maior parte dessa nova legislação foi criada ainda durante o Governo Provisório<sup>79</sup>. Entre tais medidas destacam-se a regulamentação do trabalho do menor na indústria e da mulher na indústria e no comércio e a criação da carteira de trabalho. A regulamentação do trabalho da mulher contemplava o princípio da não-discriminação, assegurando salário igual a trabalho de igual valor, sem distinção de sexo. Segundo Biavaschi (2005), tratava-se de regra bastante avançada em relação à própria CLT, uma vez que protegia tanto as mulheres quanto a maternidade<sup>80</sup>. Já a criação da Carteira Profissional para os trabalhadores com mais de 16 anos na indústria ou no comércio, sem distinção de sexo foi um marco do governo provisório<sup>81</sup>. Tal documento oficial e idôneo permitia identificar o trabalhador quanto à sua profissão e pré-constituir, em favor do mesmo, a prova da relação de emprego e de suas condições contratuais. Como complemento, todos os empregadores passaram a ser obrigados a manter em seus estabelecimentos livros especiais, visando a permitir que os fiscais, em suas visitas periódicas, pudessem vigiar o cumprimento das leis sociais. A exigência de que o trabalhador fosse portador deste documento para poder associar-se a um sindicato (que era o único meio de garantir seus direitos) levou a grande demanda pelo mesmo e criou a diferenciação vigente até hoje, entre trabalhadores “formais” (com carteira assinada) e “informais”.

---

<sup>79</sup> Entre as medidas tomadas neste período encontram-se a concessão de férias a operários e empregados, a extensão do pagamento de aposentadorias e pensões a diversas categorias, pagamento de inativos pelas Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) e criação de uma carteira de empréstimos para os associados das CAPs; estabilidade no emprego, pensão e aposentadoria aos servidores públicos dos serviços de transportes urbanos, luz, força, telegrafo, telefone, portos, águas e esgotos, a regulamentação do trabalho no comércio e na indústria, prevendo-se jornadas de oito horas diárias e 48 horas semanais, descanso semanal obrigatório e condições para o trabalho noturno; regulamentação do trabalho do menor na indústria e da mulher na indústria e no comércio.

<sup>80</sup> Proibiu o trabalho de mulheres em serviços perigosos e insalubres e o trabalho da gestante quatro semanas antes e quatro após o parto, obrigando os estabelecimentos com, pelo menos 30 mulheres com mais de 16 anos, a contar com local apropriado para a guarda e vigilância dos filhos em período de amamentação, e proibindo a despedida das grávidas pelo simples fato da gravidez, sem outro motivo que justificasse. Em 1932 as mulheres ainda conquistaram o direito de voto e o *status* de sujeito de direitos, de forma que as mulheres casadas poderiam trabalhar e pleitear sem assistência dos maridos, dirigindo suas reclamações pessoalmente ou por seus representantes às respectivas Inspetorias Regionais, delegados ou aos funcionários federais indicados pelo Ministro do Trabalho, escritas ou verbais, que as encaminhava às Juntas de Conciliação.

<sup>81</sup> Decreto 21.175 de 21 de março de 1932, regulamentado pelo Decreto 21.580, de 29 de junho de 1932, alterado pelo 22.035, de 29 de outubro de 1932. (BRASIL, Decretos 21.175, 21.580 e 22.035, 1932)

Com a Constituição de 1934, apesar de não ter havido grande novidade no âmbito da proteção social, foi elevada à condição de direito constitucional a maioria dos direitos que tinham sido regulamentados por lei no período anterior (art. 121 da constituição de 1934) e, a eles, se agregaram alguns novos direitos, como a criação de Comissões sobre o Salário Mínimo<sup>82</sup>, indenização por dispensa sem justa causa e estabilidade para empregados com mais de 10 anos de serviço, dispôs sobre acidentes de trabalho e doenças profissionais<sup>83</sup>, a ampliação do alcance da seguridade social com criação de novas CAPs, a instituição da Justiça do Trabalho e a convenção coletiva de trabalho. A consagração destes direitos sociais, segundo Oliveira (2002), envolveu intensa luta política, cabendo aos delegados classistas dos empregados o mérito pela apresentação de todas as emendas voltadas à proteção dos trabalhadores. Todavia, segundo o mesmo autor, esta constitucionalização de direitos não representou garantia automática de cumprimento da lei. Mesmo que a maioria destes direitos tenha sido objeto de medidas legais, anteriores ao novo texto constitucional, a ausência de órgãos públicos suficientes em condições de fiscalizar a aplicação das leis e acordos trabalhistas facilitou o seu descumprimento por parte do empresariado.

Biavaschi (2005) considera a chamada Lei da Despedida<sup>84</sup> um marco do período. Esta, entre outras medidas, garantiu ampla estabilidade aos empregados na indústria e no comércio, limitando as despedidas dos trabalhadores com dez anos ou mais de serviço à prática de falta grave provada em inquérito, e assegurou aos não estáveis, contratados a prazo indeterminado e injustamente despedidos, uma indenização, garantindo a contagem do tempo de serviço para fins de cálculo da indenização mesmo que houvesse mudança na propriedade do estabelecimento ou na direção da empresa.

Por fim, quando do golpe do Estado Novo, a legislação trabalhista já se encontrava bastante ampla e abrangente. Neste último período ainda foram criadas algumas normas específicas, como a ampliação da Seguridade Social para novas categorias e a regulamentação dos serviços domésticos e do salário mínimo. A iniciativa mais relevante do período, porém, não foi a criação de novas regras, mas a sistematização

---

<sup>82</sup> A Lei 185, de 14 de janeiro de 1936, criou as Comissões do Salário Mínimo e o Decreto-Lei 399 de 30 de abril de 1938 regulamentou seu funcionamento e os critérios para definição dos níveis salariais em cada região do país. (BRASIL, Lei 185, 1936 e Decreto-Lei 399, 1938)

<sup>83</sup> Decreto 24.637, de 10 de julho de 1934. (BRASIL, Decreto 24.637, 1934).

<sup>84</sup> Lei 62, de 05 de junho de 1935. (BRASIL, Lei 62, 1935).

das diversas regras esparsas existentes, criadas no período anterior, que envolveu um importante esforço de generalização, regulamentação e sistematização das leis trabalhistas e sindicais, que culminou na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)<sup>85</sup>.

A CLT brasileira – a cartilha dos direitos do trabalhador e seu certificado de cidadania – consolidava um conjunto de leis arbitrando o uso do trabalho na indústria nascente e restringindo a liberdade de contratação das empresas: limitação da jornada de trabalho em 48 horas; proibição do trabalho de menores de 14 anos; regulamentação do trabalho feminino; remuneração obrigatória da hora extra; descanso e férias remuneradas; condições de salubridade e proteção contra acidentes de trabalho; elevada indenização por dispensa imotivada, o que regulava a estabilidade no emprego para indivíduos com mais de dez anos de trabalho; entre outros. Após este ato, ainda outras regras foram criadas e incorporadas à CLT, como a Reforma da Lei de Acidentes do Trabalho<sup>86</sup>.

d) Órgãos para fiscalizar e concretizar a aplicação das normas (*enforcement*).

A implantação da legislação trabalhista na década de 1930 foi acompanhada da criação de diversos órgãos com objetivo de impor o cumprimento de tais normas e mediar conflitos entre empregados e empregadores. O primeiro foi o próprio Ministério do Trabalho, em 1930. Em 1931, foram enviados ao Executivo anteprojeto de lei que regulamentavam as Convenções Coletivas e as Juntas de Conciliação e, em 1932, foram instituídas as Comissões Mistas de Conciliação, as Juntas de Conciliação e Julgamento e as Inspetorias Regionais do Trabalho<sup>87</sup>. Enquanto as Comissões Mistas destinavam-se aos conflitos coletivos do trabalho, as Juntas tinham como objetivo dirimir litígios individuais dos empregados sindicalizados.

Em 1933, para intermediar assuntos relativos à sindicalização oficial e de assuntos relativos à fiscalização das leis de assistência e de proteção ao trabalho, foi criada a 4ª seção do DNT e em 1934 foi regulamentado o Conselho Nacional do Trabalho<sup>88</sup> integrante do Ministério do Trabalho, uma organização técnica consultiva e julgadora de

---

<sup>85</sup> Decreto-lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. (BRASIL, Decreto-lei n. 5.452, 1943).

<sup>86</sup> Decreto-lei 7.036, de 10 de novembro de 1944. (BRASIL, Decreto-lei nº 7.036, 1944).

<sup>87</sup> Decreto 21.396 de 12 de maio de 1932, 22.132, de 25 de novembro de 1932 e 21.690 de 01 de agosto de 1932. (BRASIL, Decretos 21.396, 22.132 e 21.690, 1932).

<sup>88</sup> Decreto 24.784, de 14 de julho de 1934. (BRASIL, Decreto 24.784, 1934).



questões relativas à economia nacional, ao trabalho e à previdência social, com funções administrativas, entre elas fiscalizar e punir. No mesmo ano, a Constituição Federal de 1934 previu a criação da Justiça do Trabalho para dirimir questões entre empregados e empregadores, regidas pela legislação social (Art. 122).

Após o golpe do Estado Novo, no mesmo compasso em que se tornaram mais rígidos os controles ministeriais sobre os sindicatos de empregados e se acomodaram as pressões dos empregadores, também foram adotados novos procedimentos de fiscalização do trabalho<sup>89</sup> e estabelecidas as bases para a organização da Justiça do trabalho. Em 1939<sup>90</sup>, foram definidos seus órgãos de administração: a) Juntas de Conciliação e Julgamento e Juízes de Direito em localidades que não fossem compreendidas pelas Juntas; b) Conselhos Regionais do Trabalho; c) Conselho Nacional do Trabalho, na plenitude de sua composição ou por intermédio de sua Câmara de Justiça do Trabalho.

Dentre as atribuições das Juntas de Conciliação e julgamento destacavam-se: conciliar e julgar dissídios sobre estabilidade no emprego, salários, férias e indenizações por motivos de despedida injusta, bem como dissídios resultantes de contratos de empreitada em que o empreiteiro fosse operário ou artífice, além de outros relativos ao contrato individual de trabalho; requisitar e realizar diligências para esclarecimentos; e exercer outras atribuições em sua jurisdição. Já aos Conselhos Regionais do Trabalho cabia, entre outras coisas: conciliar e julgar dissídios coletivos; homologar os acordos celebrados nos dissídios; estender decisões sobre contratos coletivos e sobre outras situações previstas em lei; rever as próprias decisões preferidas em dissídios coletivos; julgar inquéritos administrativos; julgar em segunda instância dissídios individuais; requerer diligência e impor multas e outras penalidades em sua jurisdição.

Finalmente, cabia ao Conselho Nacional do Trabalho, por meio das Câmaras de Justiça do Trabalho, conciliar e julgar dissídios coletivos que excedessem a jurisdição dos

---

<sup>89</sup> Atribuiu-se aos chefes de serviço do DNT a competência para lavrar multas (Decreto-Lei 1743, de 04/11/1939) e o Departamento Estadual do Trabalho de São Paulo assumiu as atribuições das inspetorias regionais do trabalho (Decreto-Lei 1970, de 18/01/1940).

<sup>90</sup> Decreto-Lei 1.237, de 02 de maio de 1939, com modificações introduzidas pelo Decreto-Lei 2.851, de 10 de dezembro de 1940, organizou a Justiça do Trabalho, definindo seus órgãos e o Decreto 6.596, de 12 de dezembro de 1940, aprovou seu regulamento da Justiça do Trabalho. O art. 233 deixou expresso que em 01 de maio de 1941 a Justiça do Trabalho seria instalada no país, extintas as Juntas de Conciliação e Julgamento e as Comissões Mistas de então, cabendo-lhes competência residual até aquela instalação. BRASIL, Decreto-Lei 1.237, 1939 e Decreto-Lei 2.851, Decreto 6.596, 1940)

Conselhos Regionais; estender decisões proferidas em dissídios coletivos; estender contratos coletivos para toda a categoria; rever suas próprias decisões; impor multas e penalidades e julgar recursos em última instância. Além disso, estava prevista a criação de Câmaras de Previdência Social, cuja finalidade era orientar e fiscalizar a administração dos institutos e das CAPs.

Portanto, no final do Primeiro Governo Vargas o país possuía toda uma nova estrutura institucional relativa às questões trabalhistas. Tanto a visão do papel do trabalhador na sociedade havia sido transformada, devido a um grande esforço de valorização por parte do governo central, especialmente durante o período do Estado Novo, como toda uma nova legislação, sistematizada na CLT, e um sistema para impor tais regras estavam montados.

Foi possível configurar um sistema nacional de relações de trabalho de inspiração autoritária e corporativista. Embora tenha respondido de certa forma a pressões de trabalhadores e empresários, a montagem desse sistema foi feita principalmente de cima para baixo, com o Estado tendo tomado para si a tarefa de legislar sobre as questões sindicais, trabalhistas e previdenciárias.

Apesar de todo o mecanismo de imposição, as leis trabalhistas não eram amplamente cumpridas. Valendo-se da ausência de mecanismos efetivos de fiscalização do trabalho e até mesma da corrupção de funcionários daqueles órgãos encarregados justamente de zelar pelo cumprimento das leis e das negociações coletivas, os empresários continuaram a desrespeitar a nova legislação.

Percebemos, portanto, que no período ocorreu uma ampla transformação nas regras relacionadas ao trabalho no Brasil. A mudança do ambiente econômico e da configuração do poder político transformaram o tratamento dispensado à questão social pelo Estado, que passou a **intervir** diretamente nas relações trabalhistas. As **regras de sindicalização**, com a exigência de registro dos sindicatos, permitiram ao Estado um **maior controle** sobre a massa de trabalhadores. Em contrapartida, foi criada uma **ampla estrutura institucional** tanto de regras, com uma ampla **legislação trabalhista**, como de **organismos de imposição** dessas regras. Como medida nacionalista, mas também como meio de ter maior controle sobre as organizações de trabalhadores, foram criadas regras

de **estímulo à contratação de trabalhadores nacionais**. Todas essas medidas, tomadas por um governo central, e de caráter nacional permitiram a **consolidação de um mercado de trabalho de dimensão nacional** no Brasil.

#### 4.3.4 Sistema Educacional

[...] se a evolução orgânica do sistema cultural de um país depende de suas condições econômicas, é impossível desenvolver as forças econômicas ou de produção, sem o preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa que são os fatores fundamentais do acréscimo de riqueza de uma sociedade. (AZEVEDO *et al.*, 1932, p.1)

Quando a Revolução de 1930 foi deflagrada, já vinha se formando, há algum tempo, um movimento em favor de uma nova concepção de escola e educação no Brasil: a Escola Nova. Tal movimento organizou-se, desde 1924, na Associação Brasileira de Educação (ABE), que incentivou vários debates em torno da questão educacional no período. Parte de seus atores engajou-se no movimento revolucionário de 1930. Desta forma, quando o governo provisório foi instalado, buscou tomar providencias no sentido de uma transformação também no ensino. Para tanto, uma das primeiras medidas do novo governo foi a criação do Ministério da Educação e da Saúde, chefiado por Francisco Campos, que, em Minas Gerais, já havia implantado reformas educacionais baseadas nas concepções escolanovistas. Todavia, as novas concepções de educação não foram facilmente aceitas, de forma que um movimento conservador, liderado pela igreja, ergueu-se, abrindo um amplo debate na época.

Por outro lado, as transformações da economia que se fizeram sentir a partir da década de 1930, com o crescimento industrial e a urbanização, determinaram um novo tipo de necessidades educacionais no país. Em um contexto de expansão da produção industrial, a educação passou a ser considerada um instrumento fundamental de inserção social, tanto por educadores, quanto por uma ampla parcela da população que almejava um lugar neste processo. Ademais, com o crescimento das atividades urbanas, especialmente das ligadas ao setor de serviços, a leitura e a escrita mostravam-se mais úteis e benéficas, de forma que a demanda se elevou. Além disso, o crescimento da renda *per capita* criou novas demandas culturais por parte da população brasileira, sobretudo

nas áreas atingidas pela industrialização. Estes fatores acabariam criando uma pressão, cada vez mais forte, pela expansão do ensino.

Com relação à intensificação do processo de urbanização, o crescimento demográfico e o aumento gradativo da renda *per capita* fizeram-se acompanhar, naturalmente, de uma diminuição da taxa de analfabetismo. Como pode ser visto na Tabela 4.1, desenvolvida por Romanelli (1987), a demanda social de educação cresceu na medida em que aumentou a densidade demográfica, diminuindo o isolamento social e acelerando-se o processo de urbanização.

**Tabela 4.1: Dados Populacionais e Analfabetismo - Brasil**

<b>Especificação</b>	<b>1900</b>	<b>1920</b>	<b>1940</b>	<b>1950</b>
População total (milhões)	17,4	30,6	41,2	51,9
Densidade demográfica	2,06	3,62	4,88	6,14
Renda per capita em dólares	55	90	180	-
% da população urbana	10	16	31	36
% de analfabetos (de 15 anos e mais)	65,3	69,9	56,2	50,0

Fonte: Romanelli, 1987, p. 25

Portanto, as transformações na educação durante o período decorrem de dois tipos de forças: de um lado, questões ideológicas, influenciadas pelas mudanças implementadas em outros países (mudança nas preferências); de outro, questões econômico-estruturais, determinadas pela grande transformação por que passava a economia brasileira no período (mudança em preços relativos).

#### **4.3.4.1 Mudança na Ideologia**

A mudança na estrutura de poder no governo brasileiro após a Revolução de 1930 inaugurou um amplo debate ideológico no país, que buscava determinar os rumos a serem seguidos pelo novo governo. Isso possibilitou o aprofundamento do movimento escolanovista, assim como a organização de um grupo de oposição, contra as mudanças que os primeiros pregavam, liderados por grupos ligados à Igreja Católica, que possuíam certo monopólio sobre a educação (especialmente secundária) até então.

O movimento da Escola Nova era fortemente influenciado por novas idéias pedagógicas que estavam em pauta nos EUA e na Europa. Estas pregavam um novo tipo de educação, que pudesse integrar o indivíduo na sociedade e, ao mesmo tempo, ampliar o acesso de todos à escola, opondo-se às praticas pedagógicas tidas como tradicionais. Um dos precursores deste movimento internacional foi o filósofo John Dewey, que defendia a educação como o único meio realmente efetivo para a construção de uma sociedade democrática marcada pelo respeito às características individuais de cada pessoa.

Diversos educadores brasileiros aderiram a esse movimento, vislumbrando a possibilidade de interferir na organização da sociedade brasileira do ponto de vista da educação e consolidando uma nova ideologia educacional para o Brasil. Em uma sociedade em constante transformação, tanto social como econômica e política, a escola era vista, dentro de uma concepção humanista moderna, como formadora de indivíduos, que deveriam estar aptos a inserir-se e refletir sobre esta sociedade. Suas linhas gerais podem ser encontradas no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932<sup>91</sup>, embora as posições ideológicas de seus membros pudessem ser distintas.

Tal documento, que se tornou o marco inaugural do projeto de renovação educacional do país, constatava a desorganização do aparelho escolar e propunha que o Estado organizasse um plano geral de educação. O acesso à educação passou a ser visto como direito dos cidadãos e dever do Estado. A escola deveria ser: essencialmente pública, integrando família e escola; laica, não submissa a quaisquer crenças ou disputas religiosas; gratuita, para todos, indiscriminadamente, que tivessem vontade e condições de freqüentá-la; obrigatória, sob pena de punição, para todos até os 18 anos; unificada, colocando no mesmo ambiente, meninos e meninas e única, em que todas as crianças tivessem uma educação comum, igual para todos.

A educação integral era vista por essa corrente como uma “necessidade biológica” dos indivíduos, de forma que a seleção dos alunos deveria ser feita segundo suas aptidões naturais, e seria função do Estado tornar “[...] a escola acessível, em todos os seus graus, aos cidadãos a quem a estrutura social do país mantém em condições de inferioridade

---

<sup>91</sup> Redigido por Fernando de Azevedo e assinado por 26 intelectuais, entre os quais Anísio Teixeira, Afrânio Peixoto, Lourenço Filho, Roquette Pinto, Delgado de Carvalho, Hermes Lima e Cecília Meireles.

econômica para obter o máximo de desenvolvimento de acordo com as suas aptidões vitais”. (AZEVEDO et al., 1932, p. 15)

Desprendendo-se dos interesses de classes, a que ela tem servido, a educação [...] deixa de constituir um privilégio determinado pela condição econômica e social do indivíduo, para assumir um ‘caráter biológico’, com que ela se organiza para a coletividade em geral, reconhecendo a todo o indivíduo o direito a ser educado até onde o permitam as suas aptidões naturais, independente de razões de ordem econômica e social. A educação nova, alargando a sua finalidade para além dos limites das classes, assume, com uma feição mais humana, a sua verdadeira função social, preparando-se para formar ‘a hierarquia democrática’ pela ‘hierarquia das capacidades’, recrutadas em todos os grupos sociais, a que se abrem as mesmas oportunidades de educação. Ela tem, por objeto, organizar e desenvolver os meios de ação durável com o fim de ‘dirigir o desenvolvimento natural e integral do ser humano em cada uma das etapas de seu crescimento’, de acordo com uma certa concepção do mundo. (AZEVEDO *et al.*, 1932, p. 10)

Apesar disso, os escolanovistas eram contrários à centralização do ensino, levantando a bandeira da doutrina federativa e descentralizadora. A unidade, segundo eles, não deveria significar uniformidade e, sim, pressupor multiplicidade, favorável à adaptação da escola aos interesses e exigências regionais.

À União, na capital, e aos estados, nos seus respectivos territórios, é que deve competir a educação em todos os graus, dentro dos princípios gerais fixados na nova constituição, que deve conter, com a definição de atribuições e deveres, os fundamentos da educação nacional. Ao governo central, pelo Ministério da Educação, caberá vigiar sobre a obediência a esses princípios, fazendo executar as orientações e os rumos gerais da função educacional, estabelecidos na carta constitucional e em leis ordinárias, socorrendo onde haja deficiência de meios, facilitando o intercâmbio pedagógico e cultural dos estados e intensificando por todas as formas as suas relações espirituais. (AZEVEDO *et al.*, 1932, p. 19)

O movimento reformador foi alvo da crítica forte e continuada da Igreja Católica, que, naquela conjuntura, era forte concorrente do Estado na expectativa de educar a população, e tinha sob seu controle a propriedade e a orientação de parcela expressiva das escolas da rede privada. Os católicos defendiam o ensino da doutrina religiosa na escola, a separação entre os sexos nos espaços escolares, o ensino particular e a responsabilidade

da família quanto à educação. A Revolução de 1930 era vista com receio, por representar o fortalecimento dos ideais escola-novistas, que com a defesa do ensino laico e da escola pública colocavam em risco o predomínio das escolas confessionais. Para acalmar os ânimos, o governo fez concessões a ambas as partes e introduziu o ensino religioso facultativo nas escolas públicas (OLIVEIRA, 2004).

Por fim, com relação à questão ideológica, devemos considerar ainda a visão do novo governo que se instalava – e que, portanto, possuía o poder político para, efetivamente, implantar as mudanças. Neste sentido, ao longo do período e, especialmente, após 1937, durante o Estado Novo, ficou clara sua posição nacionalista, com objetivos de extinguir os regionalismos dominantes durante a República Velha e criar uma identidade nacional. Dentro deste projeto, o papel estratégico da educação, na construção de tal identidade era enfatizado, e o combate ao regionalismo foi buscado por meio da padronização do ensino, da centralização das atividades escolares, da unicidade dos programas e materiais escolares, etc, ações condizentes com a perspectiva de criação de uma educação em bases nacionais. Além disso, buscou-se, também, minimizar a presença estrangeira nas zonas de colonização, por meio de políticas de nacionalização do elemento estrangeiro, que levassem ao seu *abrasileiramento*, e que se transformou em questão de segurança nacional, principalmente com o acirramento dos conflitos na Europa (BRITO, 2006).

#### **4.3.4.2 Reformas do Ensino (Regras Formais)**

O primeiro período Vargas foi rico em mudanças nas regras formais relativas à educação, a começar, pouco após a tomada do governo pelos revolucionários, pela criação do Ministério da Educação e da Saúde, chefiado por Francisco Campos. Este ministro aprovou uma série de medidas de reformulação no ensino que abrangeu todos os níveis, e que em conjunto foram chamadas de Reforma Francisco Campos. Esta reforma buscou, pela primeira vez, organizar um sistema nacional de educação, ou seja, estruturar o ensino em todo território nacional, contando com iniciativas mais centralizadoras, como a inspeção federal e a criação do Conselho Nacional de Educação e Estaduais de

Educação<sup>92</sup> (que só começaram a funcionar em 1934), destinados a assessorar o Ministério na administração e na direção da educação em todo o país.

Para o ensino superior, estruturou os cursos superiores e propôs a instituição do regime universitário, pela implantação do Estatuto das Universidades Brasileiras<sup>93</sup>. Mais especificamente, determinava a organização dos cursos isolados em Universidades e exigia para isso, que estas congregassem em unidade universitária pelo menos três dos seguintes institutos do ensino superior: Faculdade de Direito, Faculdade de Medicina, Escola de Engenharia e Faculdade de Educação, Ciências e Letras. As universidades poderiam ser criadas e mantidas pela União, pelos estados ou, sob a forma de fundações ou de associações, por particulares, constituindo universidades federais, estaduais e livres.

Já com relação ao ensino secundário, foram estabelecidos dois ramos: o secundário, propriamente dito e o médio profissional. O secundário passou a ser dividido em dois ciclos, um fundamental, de cinco anos, e um complementar, de dois, que oferecia habilitação para o ingresso no ensino superior em determinadas carreiras. O currículo seriado, assim como a frequência obrigatória, foram definitivamente estabelecidos. Além disso, tal grau de ensino passou a ser priorizado, com normas para a admissão do corpo docente e exigência de registro junto ao Ministério da Educação de todos os colégios secundários, públicos ou particulares, que deveriam ser equiparados ao Colégio Pedro II, mediante inspeção federal.

Com relação ao ensino médio profissional<sup>94</sup>, novos cursos foram criados e, da mesma forma que o secundário, foi dividido em dois ciclos: um curso propedêutico, de três anos, e um curso técnico, com duração variada, dependendo da ênfase (secretário, guarda-livros e administrador-vendedor, de caráter terminar e atuário e perito-contador, que davam ingresso ao curso superior de Administração e Finanças).

O ensino primário ou elementar e o ensino normal não foram contemplados nessa legislação por serem de competência dos estados. Todavia, alguns estados, como o de São Paulo, precursor de reformas educacionais desde a República Velha, aumentaram a oferta de vagas e introduziram algumas mudanças na configuração das disciplinas e

---

<sup>92</sup> Decreto 19.850, de 11 de abril de 1931. (BRASIL, Decreto 19.850, 1931).

<sup>93</sup> Decretos 19.851 e 19.852, de 11 de abril de 1931. (BRASIL, Decretos 19.851 e 19.852, 1931).

<sup>94</sup> Decreto 20.158, de 30 de julho de 1931. (BRASIL, Decreto 20.158, 1931).



inovações pedagógicas, por influência dos escolanovistas, embora os programas destas escolas e a concepção geral do curso pouco tenham se alterado durante o período.

Seguindo a tendência de fortalecimento da educação instaurada desde as reformas de 1931, a Constituição promulgada em 1934 continha um capítulo especificamente sobre educação e cultura. Nele a educação passa a ser entendida como direito de todos, devendo ser ministrada, tanto pela família, como pelos Poderes Públicos (Art.149). Tentava atender às reivindicações de renovadores, assim como da Igreja. Neste sentido, determinava que a União deveria fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País. Este plano estabelecia que o ensino primário seria integral, gratuito e de frequência obrigatória, e que se deveria buscar estender a gratuidade aos demais níveis de ensino, para torná-los mais acessíveis; estabelecia também a limitação da matrícula à capacidade didática do estabelecimento e seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento, ou por processos objetivos apropriados à finalidade do curso; mas também tornava matéria dos horários nas escolas públicas primárias, secundárias, profissionais e normais o ensino religioso, que deveria ser ministrado de acordo com os princípios da confissão religiosa do aluno manifestada pelos pais ou responsáveis, embora tornasse facultativa a frequência. A carta determinava também a forma de financiamento da educação, que consistiria em no mínimo 10% da renda resultante dos impostos da União e Municípios, e 20% da mesma renda nos estados e o Distrito Federal (art. 156).

A constituição de 1934 teve, todavia, curta duração. Em 1937, o golpe que instituiu o Estado Novo também outorgou uma nova Carta Constitucional. Tal carta fazia pouca referência à educação, determinando que competia privativamente à União, fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude (art 15, IX) e legislar sobre as diretrizes da educação nacional (Art. 16, XXIV). Mantinha também alguns princípios anteriores, como a liberdade da arte, ciência e ensino à iniciativa individual e à de associação ou pessoas coletivas públicas ou particulares (art 128) e a gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário e dava ênfase ao trabalho manual, que passou a ser obrigatório em todas as escolas primárias, normais e secundárias, e ao ensino

pré-vocacional e profissional que se destinaria “[...] às classes menos favorecidas e (seria), em matéria de educação, o primeiro dever do Estado.” (art. 129).

Após este primeiro ato, na década de 1940, o então Ministro da Educação e Saúde, Gustavo Capanema (desde 1934), implantou uma nova série de adaptações, especificamente para o nível secundário, que ficaram conhecidas como *Leis Orgânicas de Ensino* ou Reforma Capanema e que flexibilizaram e ampliaram as de Francisco Campos. Tal reforma concentrou-se em dois possíveis caminhos a serem seguidos pelos egressos do ensino primário: o ensino secundário ou o industrial.

O ensino secundário<sup>95</sup> foi mantido dividido em dois ciclos, reforçando os objetivos formativos já consignados pela Reforma Francisco Campos: um curso ginasial, com duração de quatro anos, e onde o estudo das *Humanidades* era introduzido por meio de um conjunto de disciplinas que incluíam o Português, Latim, Francês, História Geral e do Brasil, etc., ao lado das matérias científicas — Ciências Naturais e Matemática; e outro, com duração de três anos, que poderia ser clássico (maior ênfase em filosofia e letras antigas) ou científico (maior ênfase em ciências), que permitiam o ingresso em qualquer curso superior. Os novos currículos previstos na Lei Orgânica caracterizavam-se pela predominância do enciclopedismo, com valorização da cultura geral e humanística. No plano orçamentário, foi instituída a *gratuidade progressiva*, isto é, a disponibilização de vagas gratuitas ou de contribuição reduzida, sem que fosse explicitada, no entanto, a cobertura orçamentária para este fim. A lei recomendava também a separação entre escolas masculinas e femininas, incluindo-se os trabalhos manuais e a orientação para a vida doméstica entre as matérias do currículo das escolas femininas.

Já o ensino industrial ganhou bases mais sólidas e melhor regulamentação, podendo ser considerado um marco neste período, dentro do projeto industrializante do Estado Novo. Em janeiro de 1942 foi criado o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI<sup>96</sup>, dirigido pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), para organizar e administrar, em todo o país, escolas de aprendizagem para industriários; e regulamentado o ensino industrial<sup>97</sup> (lei orgânica do ensino industrial).

---

<sup>95</sup> Regulamentado pelo Decreto-lei 4.244, de 09 de abril de 1942. (BRASIL, Decreto-lei 4.244, 1942)

<sup>96</sup> Decreto-lei 4.048, de 22 de janeiro de 1942. (BRASIL, Decreto-lei 4.048, 1942).

<sup>97</sup> Decreto-lei 4.073, de 30 de janeiro de 1942. (BRASIL, Decreto-lei 4.073, 1942)

O ensino industrial deveria oferecer ensino, de grau secundário, destinado à preparação profissional dos trabalhadores da indústria e das atividades artesanais, e ainda dos trabalhadores dos transportes, das comunicações e da pesca (art 1º) e atender tanto aos interesses do trabalhador (realizando a sua preparação profissional e a sua formação humana, como das empresas (nutrindo-as, segundo as suas necessidades crescentes e mutáveis, de suficiente e adequada mão-de-obra) e da nação (promovendo continuamente a mobilização de eficientes construtores de sua economia e cultura) (art 3º). Este nível de ensino também foi dividido em dois ciclos: o primeiro previa quatro modalidades de ensino: ensino industrial básico, ensino de mestria, ensino artesanal ou aprendizagem; já o segundo ciclo previa o ensino técnico industrial ou o ensino pedagógico, que visava formar os docentes responsáveis pelas escolas deste ramo de ensino. No currículo de todas as formações profissionais, constavam disciplinas de cultura geral e práticas educativas, visando a acentuar e elevar o valor humano do trabalhador. Além dos cursos ordinários deste sistema de ensino, em seus dois ciclos, a formação industrial era complementada com cursos extraordinários e avulsos, que permitiriam a continuidade, aperfeiçoamento e especialização do aluno. Para ingressar nestes cursos profissionalizantes, além de outros testes, como de aptidão física, os alunos deveriam ser aprovados em exame vestibular.

Fechando o conjunto de reformas, em 1943 foi regulamentado, também, o ensino comercial<sup>98</sup>, que deveria oferecer ensino, de grau secundário, destinado a formar profissionais aptos ao exercício de atividades específicas no comércio, assim como de funções auxiliares de caráter administrativo nos negócios públicos e privados; dar a candidatos ao exercício das mais simples ou correntes atividades no comércio e na administração uma sumária preparação profissional e aperfeiçoar os conhecimentos e capacidades técnicas de profissionais diplomados (Art 1º). Também se manteve dividido em dois ciclos: um curso comercial básico, com duração de quatro anos e um curso comercial técnico, com a duração de três anos (Comércio e Propaganda, Administração, Contabilidade, Estatística ou Secretariado). Assim como no caso do ensino industrial, eram previstos para o ensino comercial dois outros tipos de formação, abrangendo a especialização e o aperfeiçoamento do aluno.

---

<sup>98</sup> Decreto-lei 6.141, de 28 de dezembro de 1943. (BRASIL, Decreto-lei 6.141, 1943)

A lei determinava a inclusão da educação moral e cívica como parte integrante de todas as disciplinas. Deveriam-se buscar, nos alunos, “[...] como base do caráter, a compreensão do valor e do destino do homem, e, como base do patriotismo, a compreensão da continuidade histórica do povo brasileiro, de seus problemas e desígnios, e de sua missão em meio aos outros povos” (Art 22º do Decreto-lei 4.244/1942) e no “[...] próprio processo da vida escolar, que, em todas as atividades e circunstâncias, (deveria) transcorrer em termos de elevada dignidade e fervor patriótico” (Art 38º, Decreto-lei 6.141/1943). O que mostra o caráter ideológico nacionalista da reforma. Além disso, o culto cívico também era obrigatório nesta modalidade de ensino.

Durante o Estado Novo, principalmente com o acirramento do conflito internacional e após a aliança com os americanos, o governo passou a considerar a nacionalização do ensino como questão de segurança nacional, principalmente porque a maior parte dos imigrantes era de origem italiana, alemã ou japonesa. Neste sentido, criou a Comissão Nacional de Ensino Primário, com a atribuição de nacionalizar o ensino nos núcleos estrangeiros<sup>99</sup>, e que buscou expandir o ensino público e controlar o ensino particular nas colônias, além de fechar as escolas que ministrassem o ensino em língua estrangeira, instituindo o português como língua oficial. Além disso, uma política de *abrasileiramento* cultural destas populações foi implementada, com objetivos de alcançar a unidade nacional, tanto pelo uso da língua portuguesa, como pelo expurgo de ideologias alienígenas, incluídos aí o fascismo e o nazismo, pela nacionalização da atividade econômica, ou pela implantação de um ensino em bases nacionais<sup>100</sup>.

Com relação ao ensino superior, o Estado Novo buscou seu fortalecimento e a centralização da regulamentação e da fiscalização das instituições de ensino no governo federal. Neste sentido, em 1938<sup>101</sup> o controle federal sobre o processo de abertura de cursos superiores foi estabelecido, bem como a fiscalização das instituições já existentes, principalmente quando de sua equiparação às instituições federais.

---

<sup>99</sup> Decretos nº 868, de 18 de novembro de 1938 e nº 948, de 13 de dezembro de 1938. (BRASIL, Decretos 868 e 948, 1938)

<sup>100</sup> Para tanto, foram introduzidos novos currículos, com a presença da História e Geografia do Brasil, da Educação Moral e Cívica e da Educação Física, esta última ministrada, preferentemente, por militares. Este novo currículo deveria ser secundado pelo estímulo ao patriotismo, pelo uso dos símbolos nacionais e pela comemoração das datas cívicas, assim como o que foi instituído para as escolas secundárias.

<sup>101</sup> Decreto-Lei 421, de 11 de maio de 1938. (BRASIL, Decreto-Lei 421, 1938)

O ciclo de reformas seria fechado pouco depois do fim do Estado Novo, em 1946, durante o governo provisório, com a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC<sup>102</sup> e as *Leis Orgânicas do Ensino Primário*<sup>103</sup>, *Normal*<sup>104</sup> e *Agrícola*<sup>105</sup>, que organizaram o ensino primário com diretrizes gerais, mantendo-o sob a responsabilidade dos estados, embora coubesse à União a fixação de programas mínimos e diretrizes essenciais para o seu funcionamento e o ensino primário supletivo, destinado a adolescentes a partir dos 13 anos e a adultos, visando à escolarização da população analfabeta, adulta e jovem, com duração de dois anos; criaram o Fundo Nacional do Ensino Primário, com o intuito de adequar mais recursos a este grau de ensino, a partir de contribuições dos estados, da União e dos municípios; fixaram diretrizes para o ensino normal, mas mantiveram a responsabilidade dos estados na sua administração; e organizaram o ensino agrícola.

#### 4.3.4.3 Estrutura do Ensino

No primeiro período do governo Vargas houve uma ampliação relevante das matrículas no ensino, que cresceram 70% (média de todos os graus) entre 1927 e 1937 ante um aumento de 15% na população no mesmo período. Todavia, não houve melhoras significativas no que se refere ao rendimento escolar, ao aperfeiçoamento administrativo e à continuidade dos estudos (RIBEIRO, 1998).

Se a efervescência de idéias e discussões com relação aos novos rumos que o país deveria tomar, em diversos campos e especificamente com relação à educação, que se seguiu ao golpe de 1930, fez do período uma espécie de experimentação, não havendo um plano de governo bem definido, segundo Romanelli (1987), a idealização teórica mostrava-se inconsistente com a realidade das escolas do país, de forma que o crescimento verificado não ocorreu de forma satisfatória qualitativa ou quantitativamente (em 1935, 54,4% da população em idade para cursar o ensino elementar estava fora da escola).

---

<sup>102</sup> Decreto-Lei 8.621 - de 10 de janeiro de 1946. (BRASIL, Decreto-Lei 8.621,1946).

<sup>103</sup> Decreto-Lei 8.529, de 2 de janeiro de 1946. (BRASIL, Decreto-Lei 8.529,1946).

<sup>104</sup> Decreto-Lei 8530, de 2 de janeiro de 1946. (BRASIL, Decreto-Lei 8.530,1946).

<sup>105</sup> Decreto-Lei 9.613, de 20 de agosto de 1946. (BRASIL, Decreto-Lei 9.613,1946).

[...] o que se verificou, a partir daí, foi o fato de a expansão do sistema escolar, inevitável, ter-se processado de forma atropelada, improvisada, agindo o Estado mais com vistas ao atendimento das pressões do momento do que propriamente com vistas a uma política nacional de educação. [...]

O tipo de escola que passou a expandir-se foi o mesmo que até então educara as elites e essa expansão, obedecendo, como já se disse, às pressões da demanda e controlada pelas elites, jamais ocorreu de forma que tornasse universal e gratuita a escola elementar e adequado e suficiente o ensino médio e superior. A expansão da educação no Brasil, mormente a contar de 1930, obedeceu às normas de instabilidade própria de uma sociedade heterogênea profundamente marcada por uma herança cultural academicista e aristocrática. (ROMANELLI, 1987, p. 61)

Apesar dos resultados não terem alcançado um nível satisfatório, as mudanças com relação à importância dada à educação como questão central no desenvolvimento do país, decorrentes dos debates da época, foram essenciais, pois permitiram mudanças de preferências que viabilizariam mudanças institucionais maiores nesta esfera, na história brasileira (apesar de ainda nos encontrarmos muito distantes de um resultado, no mínimo, satisfatório). A necessidade de um Plano Nacional de Educação, como também a gratuidade e obrigatoriedade do ensino elementar na Constituição de 1934 evidenciam esta mudança de posicionamento. Além disso, a estruturação do ensino em nível nacional, a criação e regulamentação de cursos técnicos comerciais, assim como as iniciativas centralizadoras, como a inspeção federal, implementadas com a reforma Francisco Campos, ainda antes da mesma Constituição, mostram a consciência do governo quanto aos rumos que a economia brasileira estava tomando.

Já durante o Estado Novo, o governo mostrou ter objetivos mais claros, uma vez que tomou medidas, principalmente com relação ao ensino industrial, no sentido de buscar atender aos objetivos de provimento de mão-de-obra qualificada para a indústria, que passava a ser a centro dinâmico da economia. As transformações do ensino eram parte de um projeto mais amplo de desenvolvimento econômico, com fortes apelos nacionalistas e centralizadores do poder nas mãos do governo federal. A introdução da educação moral e cívica como fundamento do ensino mostra o papel dado à educação no sentido de moldar os alunos à nova concepção de país idealizada pela ditadura. A preocupação com a moral, o civismo e as responsabilidades trazem para a esfera

educacional os objetivos de valorização da auto-imagem do brasileiro e a criação de uma identidade nacional.

**Tabela 4.2: Participação dos graus de ensino no total de matrículas:  
Brasil, 1907-1945**

	Primário	Secundário	Profissional	Superior
1907	92,2%	4,4%	2,6%	0,8%
1927	94,1%	2,8%	2,5%	0,6%
1937	92,3%	3,9%	3,0%	0,8%
1945	87,5%	6,2%	5,7%	0,7%

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2003).

Como pode ser visto no Gráfico 4.2, durante o Estado Novo o crescimento do ensino foi muito concentrado no nível secundário, todavia, este crescimento ainda não foi suficiente para oferecer ensino a todos, de forma que a maior parcela dos egressos da escola primária não tinha acesso à escola secundária.

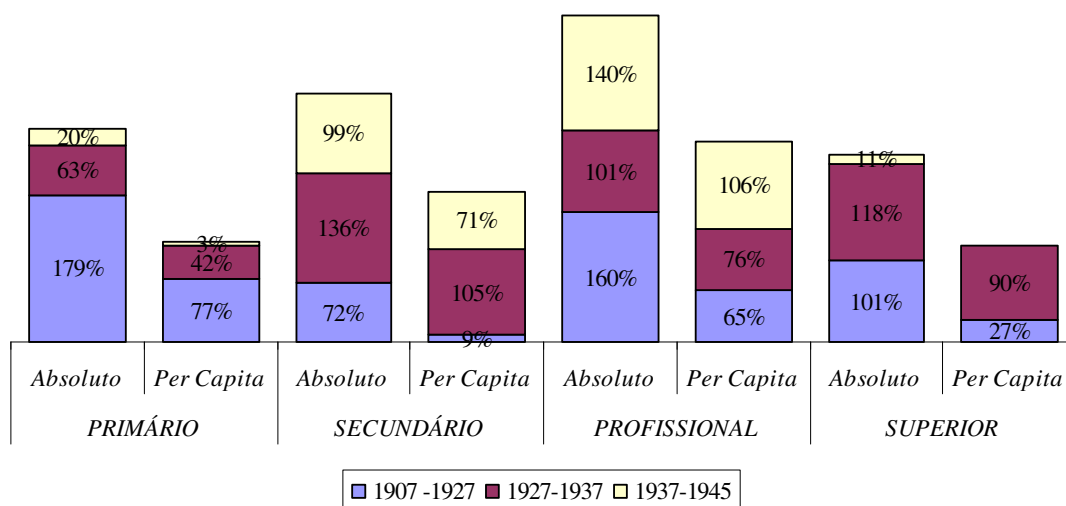


Gráfico 4.2: Crescimento da matrícula dos diversos graus de ensino no Brasil: 1907-1945

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2003).

Por um lado, o crescimento do Estado permitiu a continuidade de uma configuração educacional de uma sociedade estamental, em que os cursos profissionalizantes eram voltados para os “desfavorecidos”, enquanto os cursos secundários, que davam acesso ao ensino superior, eram muito mais acessíveis aos indivíduos de mais alta renda. O acesso ao ensino profissional dependia, ainda, da aprovação em exames de seleção e testes de aptidão física e mental, sendo, portanto, também reservado apenas aos “mais aptos” entre os “desfavorecidos”. E os cursos superiores eram necessários para o provimento de pessoal para o amplo aparelho estatal que se formava. Como seu acesso dependia da conclusão do secundário, permitia que o estamento mantivesse sua posição. Por outro lado, devemos considerar que o acesso por mérito, e não por renda, aumentou as possibilidades de melhora da qualidade de vida, via educação, às classes “desfavorecidas”.

O primeiro período Vargas deixou uma estrutura educacional bastante modificada com relação àquela da Primeira República. Com relação ao **ensino fundamental**, a gratuidade e obrigatoriedade asseguradas nas Constituições, determinaram, ao menos, a **meta de universalização** do mesmo, apesar de suas diretrizes e responsabilidade direta continuarem a cargo de estados e Municípios.

Com relação aos outros níveis, a nova visão de país determinou um **sistema educacional coordenado com uma nova divisão econômico-social do trabalho**. Assim, a educação deveria servir ao desenvolvimento de habilidades e mentalidades de acordo com os diversos papéis e funções a serem exercidas. O nível secundário de ensino foi o mais transformado. Tanto o secundário, como os **profissionalizantes para indústria, comercial, pedagógico**, etc, foram **regulamentados e expandidos** e foi desenvolvida a concepção de que este nível de ensino também deveria ser universalizado. Por fim, **o ensino superior foi melhor organizado**, com a criação do regime universitário e a implantação do Estatuto das Universidades Brasileiras. Todavia, seu **acesso manteve-se muito restrito** e sua participação muito pequena no sistema educacional como um todo.



#### **4.4 O Ambiente Institucional do Primeiro Governo Vargas**

Após a Primeira Guerra Mundial iniciou-se um processo de profundas transformações nas principais instituições políticas e econômicas dos países ocidentais. Essas mudanças tiveram reflexos visíveis no Brasil, tanto no que concerne à visão de mundo das organizações que alcançariam o poder político em 1930, quanto com relação às vantagens comparativas da especialização na produção agrícola para exportação, especialmente após a Grande Depressão de 1929, que inaugurou uma tendência de fechamento das economias. Essas mudanças de preferências e preços relativos, certamente não ocorreram “do dia para a noite”, mas foram resultado de um processo de degeneração das bases institucionais que sustentavam o liberalismo do séc XIX.

O sucesso da nova fase em que ingressou o Brasil a partir de então, quando a estrutura produtiva foi amplamente modificada, não pode ser entendida como resultado de algum evento isolado. Por um lado, as mudanças externas de preços relativos, assim como de preferências teriam aberto novas possibilidades de ganho para a economia brasileira e, por outro, o grupo que conquistou o poder político (liderado por Getúlio Vargas) também apresentava preferências diferentes de seu antecessor (a ideologia Desenvolvimentista). Estes fatores teriam criado incentivos para que o novo grupo com poder político empreendesse esforços para alterar as instituições, com a criação de regras que viabilizassem um maior desenvolvimento econômico e estímulo ao desenvolvimento de habilidades e conhecimentos nas novas áreas em que se ingressava.

Assim, em contraposição com o período anterior, as instituições políticas do primeiro governo Vargas tiveram como característica principal a forte centralização do poder no Executivo federal e a conformação de um Estado Nacional mais uno, com embasamento nacionalista, em detrimento dos demais entes federativos. A incorporação das massas, com a criação da ideologia trabalhista, deu legitimidade ao Presidente da República, que passou a ter uma posição de destaque como chefe da nação, intensificando o autoritarismo. Seguindo objetivos desenvolvimentistas, o poder central passou a intervir diretamente na economia, conduzindo a política econômica não mais apenas para responder aos interesses da oligarquia, mas buscando o desenvolvimento

econômico. A criação de regras mais claras para o funcionalismo público e a criação de órgãos com funções específicas contribuíram para uma maior racionalização do aparelho estatal.

Apesar da mudança das regras políticas depender, basicamente, dos interesses dos atores com maior poder de barganha, os atores centrais com relação a instituições políticas são os próprios políticos. Seus objetivos e as restrições impostas sobre eles no empenho de alcançar estes objetivos são os determinantes do arranjo institucional. Se os custos de transação no ambiente político forem baixos e os agentes políticos possuírem modelos mentais acurados para guiá-los, então será possível alcançar direitos de propriedade eficientes. Deste modo, a centralização do poder e o autoritarismo do primeiro governo Vargas permitiram que o presidente concentrasse uma maior habilidade de mudar as regras conforme sua ideologia e a daqueles que lhe apoiavam. Neste sentido, a configuração deste novo arranjo institucional político possibilitou a que Vargas tivesse mais poder para configurar as instituições econômicas, voltando-as para o incentivo de outras atividades econômicas, que não a agricultura cafeeira, especialmente a indústria.

A virada para dentro da economia permitiu que, no período do primeiro governo Vargas, o sistema tributário passasse a ser caracterizado por uma maior importância das bases de tributação domésticas, com uma conseqüente redução da vulnerabilidade externa. Ademais, apesar dos impostos indiretos ainda serem os mais importantes, houve um aumento da importância dos impostos diretos. Como conseqüência da centralização do poder, o sistema tributário também foi mais centralizado e se instituiu um sistema de transferências intergovernamentais, para cobrir as necessidades dos estados e municípios. Houve também um aumento da carga tributária, para compensar a maior e mais direta intervenção do Estado na economia.

O sistema financeiro do período também pode ser, de modo geral, caracterizado por uma maior intervenção governamental. Deste modo, uma Autoridade Monetária foi sendo solidificada ao longo do período, primeiramente, com o aumento das funções do Banco do Brasil e, no final do período, com a criação da SUMOC. O fim do Padrão-Ouro permitiu uma maior desvinculação entre política monetária e cambial, o que possibilitou as políticas monetária e cambial passassem a assumir, ademais de suas funções típicas, a

função de instrumentos para a promoção do desenvolvimento. Paralelamente, uma estrutura de órgãos de acompanhamento foi criada, permitindo um *feedback* e, assim, uma maior racionalização dessas políticas.

Para facilitar o crescimento industrial, houve uma expansão do crédito, com a criação de uma estrutura especializada, consolidando uma política creditícia pública de alcance nacional, e com o crescimento do sistema bancário, que passou a ser predominantemente nacional. Por outro lado, a mudança na legislação de mercado de capitais e corporações tornou a oferta de financiamento por este meio menos atrativa, o que aprofundou a transição do financiamento para o crédito bancário.

Uma maior diversificação da economia, também demandava uma melhor organização das regras trabalhistas, que configurassem um mercado de trabalho nacional unificado. Percebemos, portanto, que no período ocorreu uma ampla transformação nas regras relacionadas ao trabalho no Brasil. A mudança do ambiente econômico e da configuração do poder político transformaram o tratamento dispensado à questão social pelo Estado, que passou a intervir diretamente nas relações trabalhistas. As regras de sindicalização, com a exigência de registro dos sindicatos, permitiram ao Estado um maior controle sobre a massa de trabalhadores. Em contrapartida, foi criada uma ampla estrutura institucional tanto de regras, com uma ampla legislação trabalhista, como de organismos de imposição destas regras. Como medida nacionalista, mas também como meio de ter maior controle sobre as organizações de trabalhadores, foram criadas regras de estímulo à contratação de trabalhadores nacionais. Todas essas medidas, tomadas por um governo central, e de caráter nacional permitiram a consolidação de um mercado de trabalho de dimensão nacional no Brasil.

Para acompanhar a nova dinâmica econômica, o sistema educacional também teve que sofrer mudanças, permitindo a formação de mão-de-obra qualificada para a indústria e para o comércio, duas atividades que ganhavam ímpeto neste período, além da educação básica de uma população que se tornava cada vez mais urbana. O primeiro governo Vargas, portanto, deixou uma estrutura educacional bastante modificada com relação àquela da Primeira República. Com relação ao ensino fundamental, a gratuidade e obrigatoriedade asseguradas nas Constituições, determinaram, ao menos, a meta de

universalização do mesmo, apesar de suas diretrizes e responsabilidade direta continuarem a cargo de estados e Municípios.

Com relação aos outros níveis, a nova visão de país determinou um sistema educacional coordenado com uma nova divisão econômico-social do trabalho. Assim, a educação deveria servir ao desenvolvimento de habilidades e mentalidades de acordo com os diversos papéis e funções a serem exercidas. O nível secundário de ensino foi o mais transformado. Tanto o secundário, como os cursos profissionalizantes industrial, comercial, pedagógico, etc, foram regulamentados e expandidos e foi desenvolvida a concepção de que este nível de ensino também deveria ser universalizado. Por fim, o ensino superior foi melhor organizado, com a criação do regime universitário e a implantação do Estatuto das Universidades Brasileiras. Todavia, seu acesso manteve-se muito restrito e sua participação muito pequena no sistema educacional como um todo.

Como forma de ilustração das diferenças observadas entre as estruturas institucionais da Primeira República e do primeiro governo Vargas, apresenta-se o Quadro 4.5. A partir deste quadro, nota-se que houve uma reconfiguração das instituições políticas que deram maior poder ao presidente para a constituição de estruturas institucionais condizentes com a ideologia desenvolvimentista. Houve, portanto, uma mudança do sistema tributário, que passou a permitir um maior equilíbrio entre os estados e uma maior receita para que o Estado pudesse interferir positivamente na economia e promover o desenvolvimento econômico. Também, o sistema financeiro sofreu alterações, gerando um conjunto de regras mais claras e mais disponibilidade de crédito. Quanto ao sistema educacional, passou-se a formar mão-de-obra qualificada para outros setores da economia, como a indústria e o comércio. A mudança das relações de trabalho possibilitou a formação um mercado de trabalho nacional, que proporcionaria mão-de-obra para a indústria e para o comércio e conformaria um mercado consumidor nacional.

Após todas estas mudanças institucionais da década de 1930, a economia brasileira tornou-se mais robusta, deixando de ser tão vulnerável às flutuações externas. As mudanças desta época, provavelmente, foram importantes para todo o crescimento posterior por criar uma base mais sólida tributária, financeira, de relações de trabalho e de educação. Isso porque as regras do jogo tornaram-se mais claras. Passou a haver mais

intervenção do governo na economia, mas uma intervenção que deixou de ser pontual, atendendo interesses específicos de oligarquias, e passou a ser sistematizada, buscando o desenvolvimento do país.

**Quadro 4.5: Diferenças entre os ambientes institucionais dos dois períodos**

(continua)

		<b>Primeiro Período Republicano</b>	<b>Período Governo Vargas</b>
<b>Instituições econômicas</b>	<b>Instituições políticas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dominação oligárquica e coronelismo</li> <li>• Poder descentralizado</li> <li>• Hegemonia dos estados economicamente mais fortes</li> <li>• Federalismo</li> <li>• Poderes limitados</li> <li>• Forma liberal</li> <li>• Medidas intervencionistas - interesses das oligarquias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformação de um Estado Nacional</li> <li>• Centralização do poder no Executivo federal</li> <li>• Maior racionalização do aparelho estatal</li> <li>• Embasamento nacionalista</li> <li>• Autoritarismo</li> <li>• Ideologia trabalhista.</li> <li>• Desenvolvimentismo - intervenção direta na economia,</li> </ul>
	<b>Sistema tributário</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descentralização da distribuição</li> <li>• Forte desequilíbrio financeiro</li> <li>• Concentração em impostos indiretos</li> <li>• Carga tributária baixa e vulnerável a fatores externos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centralização e sistema de transferências intergovernamentais</li> <li>• Aumento da carga tributária</li> <li>• Crescimento da importância dos impostos diretos</li> <li>• Bases de tributação domésticas - redução da vulnerabilidade externa</li> </ul>
	<b>Sistema financeiro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de uma autoridade monetária</li> <li>• Sistema bancário “inelástico” e forte presença de bancos estrangeiros</li> <li>• Monopólio estatal da emissão de moeda</li> <li>• Meta do Padrão-Ouro</li> <li>• Estrutura institucional avançada para corporações e mercado de capitais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridade monetária</li> <li>• Crescimento do sistema bancário - predominantemente nacional.</li> <li>• Maior intervenção governamental</li> <li>• Políticas monetária e cambial como instrumentos para o desenvolvimento</li> <li>• Expansão do crédito e política creditícia pública de alcance nacional</li> </ul>

(conclusão)

		<b>Primeiro Período Republicano</b>	<b>Período Governo Vargas</b>
<b>Instituições econômicas e sociais</b>	<b>Trabalho</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mercados de trabalho fragmentados regionalmente e incompletos</li> <li>• Imigrantes preferidos aos nacionais: nacionais e ex-escravos marginalizados</li> <li>• Legislação social desequilibrada e por categorias e sem modo de imposição</li> <li>• Crescente organização livre dos trabalhadores</li> <li>• Concentrada na área rural, mas crescimento do emprego urbano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidação de um mercado de trabalho de dimensão nacional</li> <li>• Estimulo à contratação de trabalhadores nacionais</li> <li>• Ampla estrutura institucional - legislação trabalhista e organismos de imposição</li> <li>• Regras de sindicalização - maior controle</li> <li>• Intervenção direta nas relações trabalhistas</li> </ul>
	<b>Sistema educacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poucos recursos para as escolas públicas</li> <li>• Cursos secundários para poucos</li> <li>• Cursos superiores para formar bacharéis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ensino fundamental - meta de universalização</li> <li>• Nova divisão econômico-social do trabalho → profissionalizantes industrial, comercial, pedagógico, etc.</li> <li>• Ensino superior mais organizado, mas com acesso ainda muito restrito</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora.

## 5 CONCLUSÃO

Neste trabalho, procurou-se caracterizar o ambiente institucional brasileiro e identificar a importância das instituições para o desempenho econômico de dois períodos bem definidos da história política brasileira: A Primeira República (1889 a 1930) e o Primeiro Governo Vargas (1930 a 1945). Além disso, buscou-se conhecer os processos de mudança institucional e seus determinantes, especialmente aqueles relacionados à Revolução de 1930, entendida aqui não apenas como o golpe de outubro de 1930, mas como um processo, que se iniciou com as mudanças ideológicas e de preços relativos da década anterior.

Como sugerido por Acemoglu, Johnson e Robinson (2004), no Brasil republicano do começo do séc XX fica clara a relação entre poder econômico e político, assim como o papel determinante do poder político para influenciar a escolha das instituições econômicas e das próprias instituições políticas num segundo momento.

Neste sentido, o predomínio do café permitiu que os grupos cafeicultores lograssem alcançar tanto o poder político *de fato*, como o *jurídico*. Com isso, puderam definir Instituições Políticas, formais e informais, que permitiam a manutenção deste poder, como a forma federalista, com forte descentralização e o Pacto Oligárquico; assim como um arranjo de direitos de propriedade com o mesmo objetivo, sendo característica a forma do sistema tributário, que beneficiava amplamente os estados exportadores.

A forma de inserção internacional da economia também foi um fator determinante do formato institucional do período. Como uma economia amplamente “voltada para fora”, ficava implícita uma certa exigência de conformação com as instituições internacionais, como o Padrão-Ouro e o Estado Liberal. Todavia, essas formas “importadas” só eram implementadas enquanto não afetassem econômica ou politicamente os grupos cafeicultores. Neste sentido, o Padrão-Ouro seria abandonado periodicamente para evitar desequilíbrios profundos no balanço de pagamentos e a

intervenção do Estado na economia se faria presente quando se fizesse necessária para atender os interesses das oligarquias.

O predomínio do setor agrário, somado a questões de ordem geográfica e de infraestrutura também foi determinante para o baixo desenvolvimento de um mercado nacional integrado. Além disso, a indústria e a urbanização ainda eram bastante incipientes no período (embora, é claro, tenham crescido muito, especialmente após com a Primeira Guerra). Com isso, a exigência de mão-de-obra qualificada era muito pequena, e o trabalho era predominantemente rural. Estes aspectos faziam com que não fosse necessário nem um grande desenvolvimento do sistema financeiro, tampouco maiores investimentos na formação dos trabalhadores. Apenas alguns grupos, mais organizados alcançaram algum tipo de direitos trabalhistas até a década de 1930.

As mudanças no ambiente institucional que se sucederam a partir da década de 1930 podem ser entendidas como respostas a mudanças de ideologia e de preços relativos. Assim, por um lado, a crise do modelo de mercado auto-regulável do século XIX, que terminou de ruir com a crise de 1929, determinou uma forte mudança de preços relativos, aprofundada pela superprodução de café. A crise do produto, que já vinha sendo atenuada desde 1906 com os programas de valorização, determinaria a redução do poder político dos cafeicultores. Por outro lado, as mudanças ideológicas externas teriam reflexos no Brasil, com a solidificação da ideologia desenvolvimentista. A redução do poder dos cafeicultores e o crescimento de outros grupos (em especial, os tenentes) com uma visão de mundo mais próxima das tendências mundiais (especialmente nacionalismo e intervencionismo), possibilitaria a tomada do poder por um grupo que, estimulado por tais mudanças de preços relativos e de preferências, empreenderia esforços para mudar as instituições vigentes por outras que gerassem mais incentivos para a industrialização e o desenvolvimento econômico.

Assim, a partir do momento em que Vargas tomou o poder, uma série de mudanças institucionais foi empreendida. Seguindo as tendências internacionais, se buscou uma maior unificação do país, para a conformação de um Estado Nacional (e não mais uma “confederação”) e o poder foi fortemente centralizado no Executivo federal. O Estado aumentou sua intervenção, assim como sua participação ativa (como ator) na



economia, procurando colocá-la no caminho do desenvolvimento e da industrialização. Também criou novas instituições e institutos com tarefas específicas que tinham, como fim último o desenvolvimento, de forma que o aparelho estatal foi aumentado e racionalizado.

Da mesma forma que no período anterior, as instituições econômicas e sociais foram alteradas pelo Estado para conformar-se aos seus novos objetivos e ao novo ambiente econômico que o país alcançava. Assim, o sistema tributário ganhou bases predominantemente domésticas, reduzindo a vulnerabilidade externa a que as receitas governamentais eram submetidas e garantindo recursos para que o Estado pudesse intervir diretamente na produção; o sistema financeiro tornou-se mais confiável, com o surgimento de uma autoridade monetária, o que permitiu que este pudesse oferecer um maior volume de crédito ao setor privado; a educação recebeu um papel mais importante do que no período anterior, transformando-se em formadora de mão-de-obra qualificada para os novos quadros industriais e burocráticos que a economia demandava; por fim, as relações de trabalho ganharam regras mais claras, o que facilitaria a contratação (troca) e evitaria tensões sociais, prejudiciais à conformação de um ambiente institucional seguro para a produção.

Esse profundo processo de mudança institucional permitiu a continuação e aprofundamento do processo de industrialização. As novas instituições forneceram um conjunto de regras mais claras e uma ampla estrutura de imposição das regras, que facilitavam as trocas e criavam um ambiente mais confiável para a produção. Assim, a economia brasileira tornou-se mais robusta, deixando de ser tão vulnerável às flutuações externas (embora, como acentuado por Tavares (1978), a continuidade do processo de substituição de importações seja dependente das receitas de exportações para manter o fluxo mínimo de importações necessárias ao processo produtivo industrial). O ambiente institucional então criado (embora parcialmente modificado pela nova constituição promulgada em 1946) daria as condições para o acentuado desenvolvimento econômico do período imediatamente posterior, mas se tornaria impeditivo a partir da década de 1960, quando novas mudanças de preços relativos exigiriam, novamente, uma concentração de esforços no sentido de transformar a estrutura institucional para que a mesma se conformasse com uma economia, então, muito mais urbana e industrializada.

O presente trabalho, ao procurar fazer uma caracterização e enfatizar a mudança, não considera que havia um ambiente institucional estático que foi mudado, abruptamente, fazendo surgir outro ambiente institucional estático. Este tipo de interpretação deve ser evitado. O recurso estático (o Quadro) permite ressaltar a mudança, mas deve ficar claro que a história é um processo contínuo e, embora regras formais possam ser criadas e transformadas de um instante para o outro, instituições informais mudam de forma contínua e incremental. Além disso, embora tenhamos enfatizado as mudanças, houve também muitas continuidades. Em especial, instituições enraizadas na sociedade (*embedded*) tendem a se manter, sendo parte fundamental na determinação dos caminhos que a economia e a sociedade irá tomar (há dependência de trajetória). Assim, como enfatizado por North (1990), as revoluções sempre mudam muito menos do que se propõem porque há a persistência de instituições informais, que estão fortemente arraigadas na sociedade. Apesar de o objetivo não ter sido a análise do que permanece, há questões culturais, como o patrimonialismo, os arranjos de elite e a dominação do *estamento burocrático* (FAORO, 2005), e a desigualdade social (e regional) que continuaram e que continuam até hoje. Apesar dos esforços para mudar isso, as transformações teriam que ser mais radicais para lograr diminuir estas desigualdades ou romper com a sociedade estamental. Ou seja, não estamos defendendo a idéia de que todo o processo neste período foi de ruptura nem de que a sociedade mudou totalmente de uma hora para a outra. A mudança foi gradual, ocorrendo antes e depois da Revolução de 1930, além de existirem também outras instituições que não mudaram. A estrutura social, por exemplo, não mudou, continuaram existindo “os amigos do rei”, isto é, os ricos com influências políticas, e “o resto” da população. O preconceito e o racismo também continuaram existindo, apesar dos esforços em se formar um mercado de trabalho único e com incentivo à contratação dos nacionais.

O conhecimento das características institucionais históricas do Brasil, em um período característico de amplo desenvolvimento econômico ajuda a corroborar as teses de que não é possível se definir uma estrutura institucional ótima a ser imposta aos países para que se desenvolvam. As melhores instituições serão “as melhores” para algum

objetivo específico que se queira alcançar, mas, ao tornarem alguns mercados eficientes, aumentarão custos de transação em outros. Além disso, seus resultados serão dependentes do contexto internacional e nacional em que se inserem, devendo ser consideradas aí, não apenas regras formais e informais, mas também questões ideológicas e culturais. Ademais, como instituições são muito difíceis de mudar, a simples imposição de regras formais externas pode não ser suficiente para fazer com que elas sejam seguidas ou que sejam seguidas como se gostaria, gerando resultados muito diversos do esperado.

O estudo concentrou-se em apenas um dos quatro níveis de análise institucional sugeridos por Williamson (2000), qual seja, o nível dois, ambiente institucional. Para estudos futuros seria interessante uma ampliação da análise para os demais níveis (especialmente *embeddedness* e estruturas de governança), assim como do período.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de P. Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930 – 1945. In: ABREU, Marcelo de P. (Org.), **A ordem do progresso: cem anos de política econômica Republicana: 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1989. p. 73-104.

ABRUCIO, Fernando L. A. **Reforma do Estado e Federalismo: O caso dos governos estaduais brasileiros**. 2000. Disponível em <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229649/Abrucio.pdf> Acesso em 19 jan 2007.

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James. Institutions as the fundamental cause of long-run growth. **NBER: Working Paper**, Cambridge, n. 10481, p. 1-111, 2004. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w10481>. Acesso em: 25 out. 2005.

AGHION, Philippe; ALESINA, Alberto; TREBBI, Francesco. Endogenous Political Institutions. **Harvard Institute of Economic Research: Discussion Paper**, Cambridge, n. 1957, p. 1 a 38, 2002. Disponível em: <http://post.economics.harvard.edu/hier/2002papers/2002list.html>. Acesso em: 25 out. 2005.

ALCHIAN, Armen A.; DEMSETZ, Harold. The property right paradigm. **The Journal of Economic History**, New York, v. 33, n. 1, p. 16-27, 1973.

ALLEN, Douglas W. Transaction costs. In: BOUCKAERT, Boudewijn; DE GEEST, Gerrit (Ed.). **Encyclopedia of law and economics** Cheltenham: Edward Elger, 2000. V. 1, p. 893-926. (Volume 1: The history and methodology of law and economics) Disponível em: <http://allserv.rug.ac.be/gdegeest/0740art.htm>. Acesso em: 30 nov. 2005.

ALMEIDA, Ruy. O Clube 3 de Outubro não quer a Constituinte. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 24 fev. 1932. Capa.

ALSTON, Lee J.; MUELLER, Bernardo P. M. Property rights and the State. In: MÉNARD, Claude; SHIRLEY, Mary M. (Ed.). **Handbook of New Institutional Economics**. Dordrecht: Springer, 2005. p. 573-590.

AMARAL, Roberto. O constitucionalismo da Era Vargas. In: LAMARÃO, Sergio; CACHAPUZ, Paulo B.; SILVA, Raul M. (Org.). **Getúlio Vargas e seu tempo**. Rio de Janeiro: BNDES, 2004. p. 291-301.

AMARAL FILHO, Jair do. O quadrilátero federalista e o federalismo imperfeito no Brasil. In: **Colloque Mondialisation Economique et Gouvernement des Societes: L'amerique Latine, un Laboratoire ?** Paris, 2000. **Textes du colloque**. Paris, GREITD, 2000 p. 1-27. Disponível em <http://greitd.free.fr/communicationscolloque/doAmaraldoc.doc>. Acesso em 18 abr. 2004.

ANDRADE, Mário. **Paulicéia desvairada**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1975.

AUMANN, Robert J. Rationality and Bounded Rationality. **Games and Economic Behavior**, Orlando , n. 21, p. 2-14, 1997.

AZEVEDO, Fernando *et al.* **A reconstrução educacional do Brasil: Ao Povo e ao Governo: Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova**. São Paulo: Nacional, 1932.

AZFAR, Omar. The NIE approach to economic development: an analytic primer. **IRIS: Discussion Paper**. College Park, n. 02/03, p. 1-45, 2002. Disponível em: <http://www.iris.umd.edu>. Acesso em: 20 fev. 2006.

BARBOSA, Alexandre de F. **A formação do mercado de trabalho no Brasil: da escravidão ao assalariamento**. Campinas: UNICAMP, 2003.

BAER, Werner. **A industrialização e o desenvolvimento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966.

BERGGREN, Niclas; KURRILD-KLITGAARD, Peter. Economic effects of political institutions, with special reference to constitutions. In: BERGGREN, Niclas; KARLSON, Nils; NERGELIUS, Joakim (Ed.). **Why constitutions matter**. New Brunswick: Transaction, 2002, p.167-211.

BIAVASCHI, Magda B. **O direito do trabalho no Brasil – 1930/1942: a construção do sujeito de direitos trabalhistas**. 2005. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

BRASIL. Decreto 0-028, de 13 de setembro de 1830. Regula o contrato por escrito sobre prestação de serviços feitos por brasileiros ou estrangeiros dentro ou fora do Império. **Coleção de Leis do Brasil (CLBR)**, Rio de Janeiro, v.001, p.32, 1830. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 13 out 2006.

\_\_\_\_\_ Lei 108, de 11 de outubro de 1837. Dá várias providências sobre os contratos de locação de serviços dos colonos. **Coleção de Leis do Brasil (CLBR)**, Rio de Janeiro, v.001, p.76, 1837. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 13 out 2006.

\_\_\_\_\_ Lei 556, de 25 de junho de 1850. Estabelece o Código Comercial do Império do Brasil. **Coleção de Leis do Brasil (CLBR)**, Rio de Janeiro, v.001, p.57, 1850. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 22 out 2006.

\_\_\_\_\_ Lei nº 2040 de 28 de setembro de 1871. Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nascerem desde a data desta lei, libertos os escravos da nação e outros, e providência sobre a criação e tratamento daqueles filhos menores e sobre a libertação anual de escravos. **Coleção de Leis do Brasil (CLBR)**, Rio de Janeiro, v.001, p.147, 1871. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 22 out 2006.

\_\_\_\_\_ Decreto 2.827, de 15 de março de 1879. Dispõe o modo como deve ser feito o contrato de locação de serviços. **Coleção de Leis do Brasil**. (CLBR), Rio de Janeiro, v.001, p.11, 1879. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 22 out 2006.

\_\_\_\_\_ **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2006.

\_\_\_\_\_ Lei 3.403, de 24 de novembro de 1888. Permite às companhias anônimas, que se prepussem a fazer operações bancárias, emitir, mediante certas condições, bilhetes ao portador e á vista, convertíveis em moeda corrente, e dá outras providências. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.001, p.78, 1888. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jun 2006.

\_\_\_\_\_ Decreto nº 10.262 de 6 de julho de 1889. Regula a execução do decreto número 3.403 de 24 de novembro de 1888, na parte relativa aos bancos de emissão com capital metálico. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.002, p.2, 1889. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 17 Ago 2006.

\_\_\_\_\_ Decreto 1162, de 12 de dezembro de 1890. Altera a redação dos artigos 205 e 206 do código criminal. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.012, p.4052, 1890. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jun 2006.

\_\_\_\_\_ Decreto 439, de 31 de maio de 1890. Estabelece as bases para a organização da assistência á infância desvalida. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.005, p.1163, 1890. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 13 jul 2006.

\_\_\_\_\_ Decreto 843, de 11 de outubro de 1890. Concede ao banco dos operários diversos favores relativamente aos edifícios que construir para habitação de operários e classes pobres. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.010, p.2653, 1890. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 28 mai 2006.

\_\_\_\_\_ Decreto 221, de 26 de fevereiro de 1890. Concede aos empregados da estrada de ferro central do Brasil direito a aposentadoria. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.002, p.330, 1890. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jun 2006.

\_\_\_\_\_ Decretos 405, 17 de maio de 1890. Concede aos empregados das estradas de ferro do recife a caruarú e prolongamento da do Recife ao São Francisco direito á aposentadoria. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.005, p.968, 1890. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 27 set 2006.

\_\_\_\_\_ Decretos 565, 12 de julho de 1890. Concede aos empregados de todas as estradas de ferro gerais da República direito de aposentadoria. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.007, p.1510, 1890. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 13 mar 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 1.313, de 17 de janeiro de 1891. Estabelece providencias para regularizar o trabalho dos menores empregados nas fabricas da capital federal. **Coleção**

**de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.003, p.326, 1891. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 05 mai 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 979, de 06 de janeiro de 1903. Faculta aos profissionais da agricultura e indústrias rurais a organização de sindicatos para defesa de seus interesses. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.001, p.17, 1903. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jun 2006.

\_\_\_\_\_ Decreto 1.150, de 5 de janeiro de 1904. Confere privilégio para pagamento de dívida proveniente de salários de trabalhador rural. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.001, p.2, 1904. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jun 2006.

\_\_\_\_\_ Lei 1185 de 11 de junho de 1904. Declara livre de quaisquer impostos da união dos estados e municípios o intercuro das mercadorias nacionais ou estrangeiras, quando o objeto de comércio dos estados entre si e com o distrito federal. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.001, p.60, 1904. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 27 dez 2006.

\_\_\_\_\_ Lei 1.607, de 29 de dezembro de 1906. Derroga o artigo 1º do decreto número 1150, de 5 de janeiro de 1904, na parte final, em que restringe o privilégio dos trabalhadores agrícolas. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.001, p.116, 1906. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 07 nov 2006.

\_\_\_\_\_ Decreto Legislativo 1.637, de 05 de janeiro de 1907. Cria sindicatos profissionais e sociedades cooperativas. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.001, p.17, 1907. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jun 2006.

\_\_\_\_\_ Lei 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Estabelece o Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, p.133, 1916. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jun 2006.

\_\_\_\_\_ Decreto 13.110, de 19 de julho de 1918. Proíbe a exportação de valores e a remessa de fundos para o exterior e dá outras providências. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v. 003, p.15, 1918. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jun 2006.

\_\_\_\_\_ Decreto 3.550, 16 de outubro de 1918. Autoriza o presidente da república a reorganizar, sem aumento de despesas, a diretoria do serviço de povoamento dando-lhe a denominação de Departamento Nacional do Trabalho. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, p.168, 1918. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jun 2006.

\_\_\_\_\_ Lei 3.724, de 15 de janeiro de 1919. Regula as obrigações resultantes dos acidentes no trabalho. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, p.166, 1919. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jun 2006.

\_\_\_\_\_ Decreto 14.728, de 16 de março de 1921. Aprova o regulamento para a fiscalização dos bancos e casas bancárias. . **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.001, p.140, 1922. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Lei 4.625, de 31 de dezembro de 1922. Orça a Receita Geral da Republica dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1923. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.001, p.140, 1922. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Lei 4.982, de dezembro de 1925. Manda conceder, anualmente, 15 dias de férias, aos empregados e operários de estabelecimentos comerciais, industriais e bancários, sem prejuízo de ordenado, vencimentos ou diárias e dá outras providências. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.001, p.126, 1925. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ **Emenda Constitucional 1 de 03 de setembro de 1926**. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 19.433, de 26 de novembro de 1930. Cria uma secretaria de estado com a denominação de Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.002, p.36, 1930. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 19.482, de 12 de dezembro de 1930. Limita a entrada, no território nacional, de passageiros estrangeiros de terceira classe, dispõe sobre a localização e amparo de trabalhadores nacionais, e dá outras providências. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.002, p.74, 1930. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto n. 19.525, de 24 de dezembro de 1930. Restabelece, no Banco do Brasil, a carteira de redescontos, criada pelo artigo 9 da lei número 4.182, de 31 de dezembro de 1920,e modificada pelo artigo da lei número 4230 de 31 de dezembro de 1920. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.002, p.109, 1930. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 19.667, de 04 de fevereiro de 1931. Organiza o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.001, p.119, 1931. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 19.739, de 07 de março de 1931. Providencia sobre a organização da estatística industrial e regula a importação de maquinismos e aparelhos para as indústrias em superprodução. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.001, p.215, 1931. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 19.770, de 19 de março de 1931. Regula a sindicalização das classes patronais e operarias e da outras providencias **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.001, p.234, 1931. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.



\_\_\_\_\_ Decreto 19.850, de 11 de abril de 1931. Cria o Conselho Nacional de Educação. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.001, p.323, 1931. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 19.851, de 11 de abril de 1931. Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização técnica e administrativa das universidades é instituída no presente decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte estatuto das universidades brasileiras. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.001, p.325, 1931. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 19.852, de 11 de abril de 1931. Dispõe sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.001, p.348, 1931. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 19.995 de 14 de maio de 1931. Veda aos estados do Distrito Federal e aos municípios criar ou manter, nos seus territórios, qualquer imposto, taxa, contribuição ou favor que estabeleça desigualdade entre os produtos respectivos e os de outros pontos do território nacional, ou do estrangeiro, depois de nacionalizados. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.002, p.204, 1931. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 20.158, de 30 de julho de 1931. Organiza o ensino comercial, regulamenta a profissão do contador e da outras providencias. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.002, p.465, 1931. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 20.291, de 12 de agosto de 1931. Aprova o regulamento para execução do artigo 3º do decreto número 19.482, de 12 de dezembro de 1930. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.002, p.649, 1931. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 20.451, de 28 de setembro de 1931. Estabelece normas para as vendas de letras de exportação ou de valores transferidos do estrangeiro. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.003, p.189, 1931. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto n. 20.828, de 21 de dezembro de 1931. Amplia o limite para as operações da Carteira de Emissão e Redesconto do Banco do Brasil e dá outras providências. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.004, p.147, 1931. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Fixa o dia três de maio de 1933 para a realização das eleições à Assembléia Constituinte e cria uma comissão para elaborar o anteprojeto de Constituição. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.002, p.245, 1932. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 21.175 de 21 de março de 1932. Institui a carteira profissional. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.001, p.418, 1932. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 21.396 de 12 de maio de 1932. Institui comissões mistas de conciliação e dá outras providências. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.005, p.265, 1932. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 21.402, de 14 de maio de 1932. Decreta o Código Eleitoral. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.001, p.222, 1932. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 21.537, de 15 de junho de 1932. Autoriza o redesconto de títulos destinados ao financiamento de produção industrial, agrícola ou pecuária. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.002, p.417, 1932. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 21.580, de 29 de junho de 1932. Altera e regulamenta o decreto 21.175, de 21 de março de 1932, que institui a carteira profissional. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.002, p.462, 1932. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 21.621, de 14 de julho de 1932. Aprova o contrato firmado com o Banco do Brasil para a execução do sistema de gestão financeira instituído pelo decreto n. 20.393, de 10 de setembro de 1931. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.002, p.502, 1932. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 21.690, de 01 de Agosto de 1932. Cria inspetorias regionais do ministério do trabalho, indústria e comércio nos estados e no território do acre, e dá outras providências. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.003, p.3, 1932. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 22.035, de 29 de outubro de 1932. Altera o decreto 21.580, de 29 de junho de 1932, que regulamentou o de número **21.175**, de 21 de março de 1932, pelo qual foi instituída a carteira profissional. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.004, p.347, 1932. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 22.132, de 25 de novembro de 1932. Institui juntas de conciliação e julgamento e regulamenta as suas funções. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.005, p.265, 1932. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 22.263, de 28 de dezembro de 1932. Autoriza operações de crédito entre o Tesouro Nacional e o Banco do Brasil. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.005, p.506, 1932. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 22.621 de 05 de abril de 1933. Dispõe sobre a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, aprova o seu Regimento Interno, prefixa o número de

deputados à mesma e dá outras providências. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.002, p.14, 1933. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto nº 22.696, de 11 de maio de 1933. Aprova as instruções para a execução do decreto 22.653, de 20 de abril de 1933, que fixa o número e estabelece o modo de escolha dos representantes de associações profissionais que participarão da assembléia nacional constituinte. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.002, p.346, 1933. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 23.102, de 19 de agosto de 1933. Convoca a Assembléia Nacional Constituinte **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.003, p.393, 1933. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto nº 23.768, de 18 de janeiro de 1934. Regula a concessão de férias aos empregados na indústria, sindicalizados. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.003, p.403, 1934. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 24.575, de 04 de julho de 1934. Regula a organização dos bancos de crédito industrial e dá outras providências. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.004, p.448, 1934. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 24.637, de 10 de julho de 1934. Estabelece sob novos moldes as obrigações resultantes dos acidentes do trabalho, e dá outras providências. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.004, p.61, 1934. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 24.694, de 12 de julho de 1934. Dispõe sobre os sindicatos profissionais. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.004, p.838, 1934. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 24.695, de 12 de julho de 1934. Cria, no Departamento Nacional do Povoamento, o serviço de identificação de imigrantes e dá outras providências.. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.004, p.848, 1934. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 24.784, de 14 de julho de 1934. Aprova o regulamento do Conselho Nacional do Trabalho. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.004, p.1231, 1934. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2006.

\_\_\_\_\_ Lei nº 38, de 04 de abril de 1935. Define crimes contra a ordem política e social. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.001, p.36, 1935. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Lei 62, de 05 de junho de 1935. Assegura ao empregado da indústria ou do comércio uma indenização quando não exista prazo estipulado para a terminação do

respectivo contrato de trabalho e quando for despedido sem justa causa, e dá outras providências. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.001, p.164, 1935. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Lei 160, de 31 de dezembro de 1935. Altera a Carteira de Redescontos, estabelecida no Banco do Brasil. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.001, p.321, 1935. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936. Institui as Comissões do Salário Mínimo. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.001, p.33, 1936. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.** Disponível em: <http://www.senado.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2006.

\_\_\_\_\_ Decreto-Lei 399 de 30 de abril de 1938. Aprova o regulamento para execução da lei 185, de 14 de janeiro de 1936, que institue as comissões de salário mínimo. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.002, p.76, 1938. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto-Lei nº 421, de 11 de maio de 1938. Regula o funcionamento dos estabelecimentos de ensino superior. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.002, p.120, 1938. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 868, de 18 de novembro de 1938. Cria, no Ministério da Educação e Saúde, a Comissão Nacional de Ensino Primário. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.004, p.125, 1938. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 948, de 13 de dezembro de 1938. Centraliza no Conselho de Imigração e Colonização as medidas constantes de diversos decretos em vigor, tendentes a promover a assimilação dos alienígenas. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.004, p.270, 1938. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 1058 de 19 de Janeiro de 1939. Institui o "Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional", e dá outras providências. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.002, p.33, 1939. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 1.201, de 08 de abril de 1939. Dispõe sobre as operações de cambio e da outras providencias. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.003, p.71, 1939. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto-Lei 1.237, de 02 de maio de 1939. Organiza a Justiça do Trabalho. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.003, p.121, 1939. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto-Lei 1.402, de 05 de julho de 1939. Regula a associação em sindicato. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.006, p.3, 1939. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto-Lei 1.843, de 07 de dezembro de 1939. Dispõe sobre a nacionalização do trabalho e a proteção ao trabalhador nacional. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.008, p.288, 1939. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto-Lei 2377 de 08 de julho de 1940. Dispõe sobre o pagamento e a arrecadação das contribuições devidas aos sindicatos pelos que participem das categorias econômicas ou profissionais representadas pelas referidas entidades. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.005, p.19, 1940. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Lei Constitucional nº 3, de 20 de setembro de 1940. Emenda os artigos 23 e 35 da Constituição. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.005, p.397, 1940. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Lei Constitucional nº 4, de 18 de setembro de 1940. Emenda o artigo 20 da Constituição. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.005, p.399, 1940. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto-Lei 2.851, de 10 de dezembro de 1940. Modifica disposições do decreto-lei 1.237, de 2 de maio de 1939, que organiza a Justiça do Trabalho. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.007, p.266, 1940. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto 6.596, de 12 de dezembro de 1940. Aprova o regulamento da justiça do trabalho. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.008, p.773, 1940. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei 4.048, de 22 de janeiro de 1942. Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI). **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.001, p.58, 1942. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei 4.073, de 30 de janeiro de 1942. Lei orgânica do ensino industrial. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.001, p.100, 1942. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto-Lei 3.182, de 09 de abril de 1941. Estabelece o prazo para a transformação dos bancos de depósitos e dispõe sobre a propriedade, transferências, penhor ou caução das ações ou quotas de capital desses bancos. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.003, p.19, 1941. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei 4.244, de 09 de abril de 1942. Lei orgânica do ensino secundário. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.003, p.20, 1942. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto-Lei 4.298, de 14 de maio de 1942. Dispõe sobre o recolhimento e aplicação do imposto sindical e dá outras providências. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.003, p.121, 1942. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto-Lei 5.199, de 16 de janeiro de 1943. Cria a Comissão Técnica de Orientação Sindical, subordinada ao Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio e dá outras providências. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.001, p.38, 1943. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto-Lei nº 5.242, de 11 de fevereiro de 1943. Dispõe sobre a exigência da prova de sindicalização para fins de representação ou gozo de isenções. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.001, p.75, 1943. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, p.11937, 1943. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei 6.141, de 28 de dezembro de 1943. Lei orgânica do ensino comercial. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.007, p.313, 1943. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto-Lei nº 7.038, de 10 de novembro de 1944. Dispõe sobre a sindicalização rural. **Coleção de Leis do Brasil** (CLBR), Rio de Janeiro, v.007 p.134, 1944. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto-Lei 8.529, de 02 de janeiro de 1946. Lei orgânica do ensino primário. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, p. 113, 1946. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto-Lei nº 8530, de 02 de janeiro de 1946. Lei orgânica do ensino normal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, p. 116, 1946. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto-Lei 8.621, de 10 de janeiro de 1946.. Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e da outras providencias. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, p.541, 1946. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

\_\_\_\_\_ Decreto-Lei 9.613, de 20 de agosto de 1946. Lei orgânica do ensino agrícola. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, p. 113, 1946. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 jan 2007.

BRITO, Silvia H. A. de. A educação no projeto nacionalista do primeiro governo Vargas (1930-1945). In: LOMBARDI, José C.; SAVIANI, Dermeval; NASCIMENTO, Maria I. M. (Org.). **Navegando pela história da educação brasileira**. Campinas: GRAF. FE: HISTEDBR, 2006. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando>. Acesso em: 17 mar. 2007.

BUSH, Paul D. The theory of institutional change. **Journal of Economic Issues**, Lincoln, v. 21, n. 3, p. 1075-1116, 1987.

BUENO, Newton P. Lógica da ação coletiva, instituições e crescimento econômico: uma resenha temática sobre a Nova Economia Institucional. **Economia**, Brasília, v.5, n.2, p.361-420, 2004.

CARDOZO, Soraia A. Emergência do mercado interno como principal fator de dinamismo da economia brasileira e articulação do espaço econômico nacional (1930 – 1945). In: **Congresso Brasileiro de História Econômica, 6, 2005**, Conservatória, RJ. **Anais [recurso eletrônico]**. Rio de Janeiro: ABPHE, 2005. 1 CD-ROM

CARONE, Edgard. **Revoluções do Brasil contemporâneo: 1922-1938**. São Paulo: DESA, 1965.

\_\_\_\_\_. **A Primeira República**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1969. (Corpo e alma do Brasil, n. 29)

\_\_\_\_\_. **A República Velha I: instituições e classes sociais**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1970.

CARMO, A. G. Com Vista aos Impacientes da Futura Constituição. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 13 jun. 1931. Editoriais.

CARVALHO, David F. Pacto federativo e descentralização fiscal no Brasil na década de 90. In: **Encontro Nacional de Economia Política, 7., 2002**, Curitiba. **Anais [recurso eletrônico]**. Curitiba: SEP, 2002. 1 CD-ROM.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHANG, Ha-Joon; EVANS, Peter. **The role of institutions in economic change**. 2000 Disponível em <<http://www.econ.cam.ac.uk/faculty/chang/c&e-pdf.pdf>>. Acesso em 15 mar. 2006.

CHRISTÓFARO, Maria A. A organização do sistema educacional brasileiro e a formação na área de saúde. In: SANTANA, José P.; CASTRO, Janete L. de (Org.). **Capacitação em Desenvolvimento de Recursos Humanos de Saúde – CADRHU**. Brasília: Ministério da Saúde, Organização Pan-Americana da Saúde, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 1999. p. 185-213.

CLARK, Jorge U. A Primeira República, as escolas graduadas e o ideário do iluminismo republicano: 1889-1930. In: LOMBARDI, José C.; SAVIANI, Dermeval; NASCIMENTO, Maria I. M. (Org.). **Navegando pela história da educação brasileira**. Campinas: GRAF. FE: HISTEDBR, 2006. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando>. Acesso em: 17 mar. 2007.

COASE, Ronald H. The nature of the firm. **Economica**, London, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.

\_\_\_\_\_ The Problem of Social Cost. **Journal of Law and Economics**, Chicago, v. 3, p. 1-44, 1960.

COLANDER, David. The death of neoclassical economics. **Journal of the History of Economic Thought**, London, v. 22, n. 2, p. 127-143, 2000.

COMMONS, John R. Institutional economics. **American Economic Review**, Nashville, v. 21, n. 4, p. 648-657, 1931.

CONCEIÇÃO, Octavio A. C. Elementos para uma teorização apreciativa institucionalista do crescimento econômico: uma comparação das abordagens de North, Matthews e Zysman. In: **Encontro Nacional e Economia**, 31., Porto Seguro, BA. **Textos do XXXI Encontro Nacional de Economia**. Porto seguro: ANPEC, 2003. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2003/artigos/A38.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2006.

COSSIO, Fernando A. B. **Ensaio sobre federalismo fiscal no Brasil**. 2002. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

COSTA, Fernando N. da; DEOS, Simone S. de. Reflexões sobre o financiamento na economia brasileira. **Texto para Discussão: IE/UNICAMP**, Campinas, n. 109, p. 1-21, 2002.

COSTA, Fernando N. da. **Desnacionalização bancária: construir, destruir, reconstruir**. 1998. Disponível em: [http://www.eco.unicamp.br/con\\_artigos/costa.html](http://www.eco.unicamp.br/con_artigos/costa.html). Acesso em: 30 jul. 2007.

COSTA, Márcia da S. O sistema de relações de trabalho no Brasil: alguns traços históricos e sua precarização atual. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 111-170, 2005.

CUNHA, Luiz A. O ensino industrial-manufatureiro no Brasil: origem e desenvolvimento. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 14, p. 89-107, 2000.

DELFINO NETTO, Antônio. **O problema do café no Brasil**. São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 1981.

DENZAU, Arthur T.; NORTH, Douglass C. Shared mental models: ideologies and institutions. **Kyklos**, Basel, v. 47, p. 3-31, 1994.



DEQUECH, David. Cognitive and cultural *embeddedness*: combining institutional economics and economic sociology. **Journal of Economic Issues**, Lincoln, v. 17, n. 2, p. 461-470, 2003.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930 – 1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

EARP, Fabio S.; KORNIS, George. O desenvolvimento econômico sob Getúlio Vargas. In: LAMARÃO, Sergio; CACHAPUZ, Paulo B.; SILVA, Raul M. (Org.). **Getúlio Vargas e seu tempo**. Rio de Janeiro: BNDES, 2004. p. 29-36.

EGGERTSON, Thráinn. **Economic behavior and institutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

ELSTER, Jon. When rationality fails. In: COOL, K. S.; LEVI, M. (Org.). **The limits of rationality**. Chicago: The University of Chicago Press, 1990. p. 19-51.

COMENTÁRIOS DO “ESTADO DE SÃO PAULO”. Comentários do “Estado de São Paulo”. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 01 abr 1932. Capa.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. São Paulo: Globo, 1995.

FAUSTO, Boris. A Revolução de 1930. In: MOTA, Carlos G. (Org.). **Brasil em Perspectiva**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p. 227 – 255.

FAVARETTO, Isolde. Releitura do intervencionismo estatal no Sistema Financeiro Nacional. **Direito & Justiça**, Porto Alegre, v. 31, n.2, p. 109-153, 2005.

FENELON, Dea R. (Org.). **50 textos de história do Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1990.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FERRAZ JUNIOR, Tércio S. **Constituição brasileira e modelo de Estado**: hibridismo ideológico e condicionantes históricas. 1996. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes6.htm>>. Acesso em: 5 jun. 2006.

FERREIRA, Marieta de M.; PINTO, Surama C. S. **A crise dos anos 20 e a revolução de trinta**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2006.

FILARDI, Felice V. G. A história das constituições brasileiras frente à evolução da ordem econômica. **Revista Eletrônica Novo Enfoque**, 2007. Rio de Janeiro, v. 4, p. 22-123, 2007. Disponível em <http://www.castelobranco.br>. Acesso em: 30 mai. 2007.

FONSECA, Pedro C. D. **Vargas**: o capitalismo em construção. São Paulo: Brasiliense, 1989.

\_\_\_\_\_ Sobre a intencionalidade da política industrializante no Brasil na década de 1930. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 1, p.133-148, 2003a.

\_\_\_\_\_ O processo de substituição de importações In: REGO, José M.; MARQUES, Rosa M. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2003b. p. 248-282.

\_\_\_\_\_ Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Revista Pesquisa Debate**, São Paulo, v. 15, n. 2 (26), p. 225-256, 2004.

FRANCO, Gustavo. A primeira década republicana. In: ABREU, Marcelo de P. (Org.). **A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana (1889-1989)**. Rio de Janeiro: Campus, 1989. p. 11-30.

FRANCO, Gustavo (Org.). **O papel e a baixa do câmbio: um discurso histórico de Rui Barbosa**. Rio de Janeiro: Reler, 2005.

FRIEDMAN, Milton. The Methodology of Positive Economics. In: FRIEDMAN, Milton. **Essays in Positive Economics**. Chicago: University of Chicago Press, 1953. p. 3-46.

FRITSCH, Winston. Apogeu e crise na Primeira República: 1900-1930. In: ABREU, Marcelo de P. (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana (1889-1989)**. Rio de Janeiro: Campus, 1989. p.31-72.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional, 1987.

FURUBOTN, Eirik G.; RICHTER, Rudolf. **Institutions and economic theory: the contribution of the New Institutional Economics**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2000.

GARCIA, Sandra R. de O. O fio da história: a gênese da formação profissional no Brasil. In: **Reunião Anual da ANPED, 23.**, 2000, Caxambu, MG. **Educação não é Privilégio: Anais (recurso eletrônico)**. Caxambu: ANPED, 2000. 1 CD-ROM

GOLDSMITH, Raymond W. **Brasil, 1850-1984: desenvolvimento financeiro sob um século de inflação**. São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1986.

GOMES, Angela de C. Ideologia e trabalho no Estado Novo. In: PANDOLFI, Dulce (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999. p. 53-72.

GRANOVETTER, Mark. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **The American Journal of Sociology**, Chicago, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.

HERRLEIN JUNIOR, Ronaldo. Mercado de trabalho urbano-industrial no Rio Grande do Sul: origens e primeira configuração, 1870-1920. **Teoria e Evidência Econômica**, Passo Fundo, v. 11, n. 21, p. 63-98, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/seculoxx>. Acesso em: 17 out. 2006.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. **Ipeadata**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. Disponível em <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>. Acesso em 10 mar. 2007.

JOSKOW, Paul L. **New Institutional Economics**: a report card. 2004. Disponível em: <http://econ-www.mit.edu/faculty>. Acesso em: 25 ago. 2006.

JÜTTING, Johannes P. Institutions and development: a critical review. **OECD**: Technical Paper, Paris, n. 210, p. 1-45, 2003. Disponível em: <http://www.oecd.org>. Acesso em: 20 fev. 2006.

KIRDEIKAS, João C. V. A formação do mercado de trabalho no Brasil: uma análise da legislação sobre locação de serviços no século XIX. In: **Encontro Nacional de Economia**, 31, 2003, Porto Seguro, BA. **Textos do XXXI Encontro Nacional de Economia**. Porto Seguro: ANPEC, 2003. Disponível em [http://www.anpec.org.br/encontro\\_2003.htm](http://www.anpec.org.br/encontro_2003.htm). Acesso em 6 mai 2006.

KOWARICK, Lúcio. **Trabalho e vadiagem**: a origem do trabalho livre no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1987.

LAGEMANN, Eugênio. **Sistema tributário brasileiro**: estrutura e tendência das reformas (da colônia à atualidade). Mimeografado. Porto Alegre, 2003.

LEVY, Maria Bárbara. O Encilhamento. In: NEUHAUS, Paulo (Org.). **Economia Brasileira**: uma visão histórica. Rio de Janeiro: Campus, 1980. p. 191-255.

LOPES, Silvana F. A educação escolar na Primeira República: a perspectiva de Lima Barreto. In: LOMBARDI, José C.; SAVIANI, Dermeval; NASCIMENTO, Maria I. M. (Org.). **Navegando pela história da educação brasileira**. Campinas: GRAF. FE: HISTEDBR, 2006. Disponível em: <<http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando>>. Acesso em: 17 mar. 2007.

LOPREATO, Francisco. L. C. Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões. **Texto para Discussão**: IE-UNICAMP, Campinas, n. 98, p.1 - 26, 2000.

MACHADO, Sidnei. Trabalho escravo e trabalho livre no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná**, Porto Alegre, v. 38, n. 1, p. 151-158, 2003.

MAGALHÃES, Agamenon. Declaração aos representantes da Imprensa. **Diário de Notícias**, Porto Alegre, 23 nov. 1937. Capa.

MAGALHÃES, Livia D. R. A educação na Primeira Republica. In: LOMBARDI, José C.; SAVIANI, Dermeval; NASCIMENTO, Maria I. M. (Org.). **Navegando pela história**

**da educação brasileira.** Campinas: GRAF. FE: HISTEDBR, 2006. Disponível em: <<http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando>>. Acesso em: 17 mar. 2007.

MATTHEWS, Robin C. O. The economics of institutions and the sources of growth. **The Economic Journal**, London, v. 96, n. 384, p. 903-918, 1986.

MEDEIROS, Ana L.; HIRST, Mônica. **Bibliografia histórica: 1930-45.** Brasília: Ed. UNB, 1982. (Coleção Temas Brasileiros, Vol. 28).

MELLO, João M. C. **O capitalismo tardio:** contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MÉNARD, Claude. Markets as institutions versus organizations as markets? disentangling some fundamental concepts. **Journal of Economic Behavior and Organization**, Amsterdam, v. 28, p. 161-182, 1995.

MENEGHETTI, Carla B. **A precariedade da administração monetária em um país periférico, sob as regras do Padrão-Ouro:** Brasil, 1888 – 1900. Dissertação (Mestrado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

MIGUEL, Luis F. Segurança e desenvolvimento: peculiaridades da ideologia da segurança nacional no Brasil. **Diálogos Latinoamericanos**, Aarhus, n. 5, p. 40-56, 2002.

MILGROM, Paul; ROBERTS, John. **Economics, organization and management.** Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1992.

MÜLLER, Elisa. Moedas e bancos no Rio de Janeiro no século XIX. In: **Seminários de Pesquisa IE/UFRJ**, 2004, Rio de Janeiro. [Textos apresentados nos Seminários de Pesquisa IE/UFRJ] Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/eventos/seminarios/pesquisa.html>. Acesso em: 30 jun. 2006.

MUSACCHIO, Aldo. **Law and finance in historical perspective:** politics, bankruptcy law, and corporate governance in Brazil, 1850-2002. Stanford: Stanford University, 2005. Unpublished Ph. D. Dissertation. Disponível em: [http://www.people.hbs.edu/amusacchio/downloads/Aldo\\_Musacchio\\_Dissertation.pdf](http://www.people.hbs.edu/amusacchio/downloads/Aldo_Musacchio_Dissertation.pdf). Acesso em: 30 jun. 2006.

NICOLAU, José A.; CARIO, Sílvio A. F. Estruturas de governança em arranjos produtivos locais no Brasil: um estudo empírico. **Textos para Discussão:** Centro Sócio Econômico, Departamento de Ciências Econômicas, UFSC, Florianópolis, n° 5, p. 1-22, 2006, Disponível em: <http://www.cse.ufsc.br/gecon/textos/NicolauSilvio05-06.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2007.

NISKIER, Arnaldo. **Educação brasileira: 500 anos de história, 1500 – 2000.** São Paulo: Melhoramentos, 1989.

NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change and economic performance.** Cambridge: Cambridge University, 1990.

\_\_\_\_\_. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, Nashville, v. 5, n.1, p. 97-112, 1991.

\_\_\_\_\_. What do we mean by rationality? **Public Choice**, Fairfax, v. 27, n. 1, p. 159-162, 1993.

\_\_\_\_\_. Institutional change: a framework of analysis. In: SJOSTRAND, Sven- Erik (Ed.) **Institutional change: theory and empirical findings**. New York: M.E. Sharpe, Armonk, 1993. Disponível em: <http://ecsocman.edu.ru>. Acesso em: 5 jan. 2007.

OS ORÇAMENTOS ESTADUAIS SERÃO CONTROLADOS PELA UNIÃO. Os Orçamentos Estaduais serão Controlados pela União. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 28 mar. 1939. Contracapa.

OS TRABALHOS DA COMISSÃO DE ESTUDOS FINANCEIROS. Os trabalhos da Comissão de Estudos Financeiros. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 08 abr. 1932. Contracapa.

OLIVEIRA, Geraldo de B. M. de. Expansão do crédito e industrialização no Brasil; 1930-1945. **América Latina en la Historia Económica**, México, D. F. , n. 6, p. 81-90, 1996.

OLIVEIRA, Marco A. de. **Política trabalhista e relações de trabalho no Brasil: da era Vargas ao governo FHC**. 2002. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

OLIVEIRA, Marcos M. de. As origens da educação no Brasil: da hegemonia católica às primeiras tentativas de organização de ensino. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 945-957, 2004.

PARTIDO DEMOCRÁTICO DE SÃO PAULO. O rompimento do Partido Democrático de S.P. com o interventor federal, Coronel João Alberto. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 7 abr. 1937. Capa.

PATTO, Maria H. S. Estado, ciência e política na Primeira República: a desqualificação dos pobres. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 13, n. 35, p. 167-198, 1999.

PELÁEZ, Carlos M. **História da Industrialização no Brasil**. São Paulo: ANPEC, 1972.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

POLSKI, Margaret M. **Measuring transaction costs and institutional change in the U.S. commercial banking industry**. 2000. Disponível em: <http://www.spea.indiana.edu/ids/pdfholder/ISSN-01-3.pdf> Acesso em: 10 Ago 2005.

PRADO, Luiz C. D. A economia política das reformas econômicas da primeira década republicana. **Revista de Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 39, p. 93-114, 2003.

RAMOS, Pedro. Questão agrária, salários, política agrícola e modernização da agropecuária brasileira: uma (outra) análise do período 1930-1985. In: Congresso Brasileiro de História Econômica, 5., 2003, Caxambu, MG; Conferência Internacional de História de Empresas, 6., 2003, Caxambu, MG. **Anais do V Congresso Brasileiro de História Econômica**, Caxambu, MG: ABPHE, 2003. p. 1-24.

REGINA, Lúcia. A Constituinte. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 22 mai 1931. Editoriais, p. 3.

RIBEIRO, Maria L. S. **História da educação brasileira: a organização escolar**. Campinas: Autores Associados, 1998. (Coleção Memória da Educação).

RICHTER, Rudolf. **New Economic Sociology and Institutional Economics**, 2001. Disponível em <<http://www.uni-saarland.de/fak1/fr12/richter/institut/revise4.pdf>> Acesso em 22 out 2006.

\_\_\_\_\_ The New Institutional Economics: its start, its meanings, its prospects. **European Business Organization Law Review**, Den Haag, v. 6, p. 161-200, 2005.

ROMANELLI, Otaíza de O. **História da educação no Brasil: 1930-1973**. Petrópolis: Vozes, 1987.

SCHWARTZMAN, Simon. Os desafios da educação no Brasil. In: BROCK, Colin; SCHWARTZMAN, Simon (Org.). **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005. p. 9- 53.

SIMON, Herbert A. Rationality in Psychology and Economics. In: HOGARTH, Robert M.; REDER, Melvin W. (Ed.). **Rational Choice**. Chicago: The University of Chicago Press, 1987. p. 25-40.

SIPPEL, Reinhard. An experiment on the pure theory of consumer's behavior. **The Economic Journal**, London, v. 107, n. 444, p. 1431-1444, 1997.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio a Castelo (1930-1964)**. Rio de Janeiro: Saga, 1969.

TAVARES, Maria C. **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro: ensaios sobre economia brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

TRINER, Gail D. **State, money and banking in Brazil, 1889-1930**. 1999. Apresentado no Latin American Cliometrics Society Conference, Cartagena, Colombia. Disponível em [http://www.stanford.edu/group/sshi/Conferences/1998-1999/LACSC\\_Papers](http://www.stanford.edu/group/sshi/Conferences/1998-1999/LACSC_Papers). Acesso em 6 set 2006.

VARGAS, Getúlio. Discurso para classes armadas. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 5, 15 jan. 1941.

VARSAÑO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. **Texto para Discussão: IPEA**, Brasília, n. 405, p. 1-34, jan. 1996.

VILLELA, Anibal V.; SUZIGAN, Wilson. **Política do governo e crescimento da economia brasileira (1889 – 1945)**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973.

WILLIAMSON, Oliver E. **The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting**. New York: The Free Press, 1985. Disponível em: <[http://www.sp.uconn.edu/~langlois/Williamson%20\(1985\),%20chapter%201.pdf](http://www.sp.uconn.edu/~langlois/Williamson%20(1985),%20chapter%201.pdf)>. Acesso em: 5 mar. 2006.

\_\_\_\_\_ Transaction cost economics. In: SCHMALENSEE, R.; WILLIG, R. D. **Handbook of industrial organization**. Amsterdam: Elsevier Science, 1989. v. 1, p. 135-182.

\_\_\_\_\_ **The Mechanisms of Governance**. New York: Oxford University, 1996.

\_\_\_\_\_ The institutions of governance. **The American Economic Review**, Nashville, v. 88, n. 2, p. 75-79, 1998.

\_\_\_\_\_ The New Institutional Economics: taking stock, looking ahead. **Journal of Economic Literature**, Nashville, v. 38, n. 3, p. 595-613, 2000.

\_\_\_\_\_ **The economics of governance**. 2004. Disponível em: <http://www.isnie.org/ISNIE04/Papers>. Acesso em 20 jun. 2006.

\_\_\_\_\_ The economics of governance. **The American Economic Review**, Nashville, v. 95, n. 2, p. 1-18, 2005.

ZAFIROVSKI, Milan. Human rational behavior and economic rationality. **Electronic Journal of Sociology**, v. 7, n.2, p.1-40, 2003. Disponível em: [http://www.sociology.org/content/vol7.2/02\\_zafirovski.html](http://www.sociology.org/content/vol7.2/02_zafirovski.html). Acesso em 13 out 2006.